

Московская инициатива в развитие
международного права окружающей среды

Государственное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
Московский областной учебный центр “Нахабино”

Е. А. Высторобец

**Животный мир
и право на благоприятную
окружающую среду**

Информационно-методические материалы
и справочный комплекс
Учебно-методическое пособие по курсу: “Экология,
охрана природы, экологическая безопасность”

*Утверждено
на заседании Учебно-методического
совета, протокол от 02.07.05 № 4*

Москва, 2005

УДК 349.6
ББК 67.407
В 93

Рецензенты:

*Ю. Е. Винокуров, доктор юридических наук, профессор
Р. А. Каламкарян, доктор юридических наук, профессор*

Научные консультанты:

*В. П. Иванова, кандидат биологических наук, доцент
В. Л. Мищенко, кандидат юридических наук, Институт «Экоюрис»
С. Б. Тверитинов, Упр. международного сотрудничества Ростехнадзора
П. И. Хорошев, кандидат географических наук, член ВЭС
Печатается в авторской редакции*

Высторобец Е. А. **Животный мир и право на благоприятную окружающую среду.** Информ.-метод. материалы и справочный комплекс. Учеб.-метод. пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”. МИРмпОС. - М.: Одна восьмая, 2005, 151 с. 11 илл., библи. 140 назв. (Зелёная книга Подмосковья; Вып. 2, серия осн. в 2004 г.)

ISBN 5-94677-012-8

Учебно-методическое пособие предназначено для географов, экологов, юристов, широкого круга специалистов и практиков, интересующихся вопросами охраны окружающей среды, сохранения биологического разнообразия и рационального использования ресурсов животного мира.

Пособие подготовлено на основе лекций, прочитанных автором в Московском областном учебном центре “Нахабино” перед слушателями курсов повышения квалификации. Материалы включают цитаты из действующих нормативных актов в части, касающейся обеспечения и реализации права на благоприятную окружающую среду в контексте отношений по охране и использованию объектов, связей, условий, мест обитания объектов животного мира в Российской Федерации и на примере Московской области.

53 приложения позволяют получить первичные данные об организации охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечении экологической безопасности.

Электронная версия для индивидуального использования размещена по адресу:
<http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>.

ISBN 5-94677-012-8

© МИРмпОС, 2005
© Е. А. Высторобец, 2005
© МОУЦ “Нахабино”, 2005

Вступительное слово

Цель этого пособия - обозначить основные начала охраны окружающей среды, рассмотреть основы деятельности по обеспечению конституционного права на благоприятную окружающую среду, помочь отличить её от деятельности по обеспечению экологической безопасности, показать основные тенденции. Предмет в рамках тематики рассматривается с правовых позиций. Автор исходит из данности действующих норм и обязанности руководствоваться ими.

Для целей данного пособия несущественно определение тонкой материи рассматриваемого предмета, его прецизионное выражение в цифрах и фактах. Намеренно используются достаточно универсальные, не учитывающие все тонкости, критерии классификаций и методы финансового анализа в сравнительных параметрах. Отдавая себе отчёт в невозможности прямого влияния профессионального мнения на процесс принятия решений, особенно финансовых, он готовит благоприятную почву, условия для их всесторонне выдержанного, взвешенного, аргументированного и правового принятия.

Осмысление предложенной тематики также необходимо с точки зрения других областей знания. Оценка предшествовавшего развития, современного состояния и прогнозные ориентиры в природоохранной сфере должны вырабатываться в виде консолидированного мнения экологов - представителей всех общественных слоёв, родов занятий, возрастных групп, социальных субкультур.

В результате ознакомления с настоящим пособием предполагается изменение в некоторой мере общественного восприятия проблем реализации важнейшего экологического права, в том числе в части животного мира. Публикация служит развитию юридической мысли и даёт в руки защитников природы именно юридические инструменты. Организационные, административные вопросы здесь не рассматриваются.

Безусловный интерес представляет ряд авторских новаций, таких как графическое изображение законодательного понятия окружающей среды, разделение правовых норм на применимые в сферах правового регулирования А, Б, В, имеющих специфичные объект и предмет отношений, и другие.

Систематизированный материал - лишь "вершина айсберга", малая часть огромного пласта правовых норм в данной области общественных отношений. Разумеется, нормативный состав отдельных групп может быть расширен. Некоторые нормы имеют двоякую, даже тройственную сущность, и, в зависимости от внешних факторов или доброкачественных субъективных установок могут изменять доминантный признак, по которому здесь они отнесены к той или иной категории (группе).

Вопросы оптимального объёма полномочий органов власти в области охраны животного мира, который реально может выполняться, а также эффективность управления в области диких животных и то, каким должно быть финансовое, структурное, кадровое, информационное и иное обеспечение в настоящей работе не получают отражения. Это предмет других исследований и практики.

Идея выпуска данного пособия, как отмечает автор, принадлежит его научному куратору доктору юридических наук, профессору Юрию Евгеньевичу Винокурову. Здесь также цитируются работы других юристов, экологов: И.М. Авраменко, С.Л. Байдакова, А. Батурина, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Веселова, А.Ю. Горохова, В.И. Данилова-Данильяна, В.И. Додонова, В.Я. Дупака, В.А. Евсегнеева, М.А. Ермолиной, Б.В. Ерофеева, Э.Н. Жевлакова, Г.И. Загорского, Е.П. Захарова, О.Е. Кутафина, С.Г. Любушкиной, Е.И. Майоровой, В.Л. Мищенко, В.Н. Морозова, Э.С. Навасардовой, А.Т. Никитина, Л.А. Окунькова, О.И. Орачевой, В.И. Панова, В.В. Петрова, Н.Ф. Реймерса, Рогачёвой, О.Г. Румянцева, Г.П. Серова, В.О. Скребец, В.В. Снакина, Н.А. Соколовой, А.А. Тер-Акопова, С.А. Иванченко, Е.А. Чефрановой, В.П. Якимовой и зарубежных юристов и экологов Уильяма Аптона, Герарда Бурэ, Эдит Браун Вейс, Дэйвида Вули, Виба Т. Даумы, Урсулы Килкэли, Йенса Камера, Ричарда Лангхэма, Николы Роджерса, Дины Шелтон, Джона Пат-Смита. Данное обстоятельство только повышает ценность настоящего издания, опирающегося на работы предшественников и современников.

Отдельного упоминания заслуживают приложения (включаются в электронную версию издания). После изменения структуры государственного управления в области охраны окружающей среды в 2004-2005 годах, пожалуй, впервые воедино в комплексе и системе представлены действующие положения ведомств природо-ресурсного блока федерального уровня, территориального уровня (территориальных органов федеральных органов исполнительной власти) и уровня субъектов Федерации (на примере столичной области).

Обширный справочный материал, содержащиеся в работе выводы и предложения могут одинаково успешно использоваться в практической деятельности экологов, географов, охотоведов, охотпользователей, охотников, биологов, правозащитников, в нормативно-правовой работе правоведов при подготовке проектов законодательных и регулятивных актов. Определённую познавательную ценность, данная информация имеет для граждан, воспитателей, учителей, преподавателей дополнительного образования, журналистов и организаций - природопользователей.

Ведущий научный сотрудник
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор

Р. А. Каламкарян

Предисловие

Россия оказалась неготовой к захлестнувшей её новой фискальной реальности. Глобальные устремления капитала и некоторые сдвиги в попытках создания однополярного мира на Земле серьезно вскружили головы владельцев доходных акций и понесли их вверх, в космические дали, аппетиты стали астрономическими. Положения актов экологического законодательства в отношении животного мира, гораздо же гуманистичнее, чем можно предположить исходя из его соблюдения, исполнения и применения. Дело в том, что пока практически отсутствуют навыки социально-природно ориентированного применения финансовых механизмов, верная мировоззренческая основа которых содействовала формированию международного права окружающей среды, которое, в свою очередь, теперь укрепляет её. Вот почему выражение “заграница нам поможет” не теряет актуальность (но уже в другом смысле).

Являясь составной и приоритетной частью правовой системы Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и её международные договоры в большинстве своём служат источником, утверждающим экологические, природоохранные ценности. Их прочтение в контексте российского законодательства позволяет выявить и применить природоохранные положения. Проблема не в несовершенстве отечественного законодательства, а в существовании возможности его ложной трактовки, в ослаблении коллегиальных, межведомственных форм принятия решения. Или она, допустим, незнании иерархического положения конкретных норм в системе норм права и их ошибочное применение (иронично такую ситуацию обозначают фразой: “а если закон противоречит инструкции, применяем инструкцию”). Проблема и в отсутствии современной эколого-правовой прикладной литературы, что в совокупности допускает выбор “удобных” норм при игнорировании правомерно применимых правил.

В пособии рассмотрены неурегулированные вопросы, сопоставлены объёмы и содержания понятий, проведена систематизационная работа. Но его главная задача - дать в руки защитников природы инструмент, облегчающий применение права, непредвзято, с учётом всех имеющихся разночтений создать руководство к действию. Основная задача – попытаться ответить на вопросы в сфере отношений по охране и использованию животного мира, как составной части обеспечения и реализации права на благоприятную окружающую среду: что охранять, кому охранять, как охранять.

Автор благодарит коллег за ценные замечания по доработке настоящего издания, а также студентку IV курса Российского государственного социального университета И.В.Писцову (специализация “экологическое право”) за помощь в подготовке приложений к настоящей работе.

Сокращения и аббревиатуры, латинская фразеология

ex-situ - антоним *in-situ*

in-situ - по месту; на своём месте; не потревоженное; в локализованном состоянии или условиях

opinio juries - “правовое мнение”, исправляющее системные недостатки; обязанность, когда что-то противоречит признанной мудрости [в шкале обязанностей по международному праву предшествует *jus cogens* - когда моральный императив настолько силён ‘принят и признаётся’ и *erga omnes* - когда обязанность принадлежит международному сообществу]; “позиция жюри”

SSSIs - англ. sites of special scientific interest - территории особого научного интереса

А - сфера отношений (правового регулирования), касающихся объектов, прямо не используемых человеком (необязательно активно и непосредственно используемых)

Б - сфера отношений (правового регулирования), касающихся объектов, используемых в хозяйственной деятельности (природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность)

В - сфера отношений (правового регулирования), касающихся косвенной охраны природной среды, экологического совершенствования антропогенных объектов, ни к природе ни к природным ресурсам не относимым

ВБР - водные биологические ресурсы

ВК - Водный кодекс Российской Федерации

ЖВИ - жизненно-важные интересы

КоАП - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МИРмпОС - Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды

ОЖМ - объекты животного мира

ООЖМ - объекты животного мира, отнесённые к объектам охоты

ООПТ - особо охраняемые природные территории

ФЗ-33 - Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях”

ФЗ-52 - Федеральный закон “О животном мире”

ФЗ-7 - Федеральный закон “Об охране окружающей среды”

ЭБ - экологическая безопасность

Введение

Цель данного материала - приблизиться к ответу на вопрос о том, каково обеспечение права на благоприятную окружающую среду в части охраны животного мира. Для реализации этого права на субъектов управления, природопользователей возлагаются обязанности. Как они закреплены в законодательстве и как исполняются? Отражены и исполняются в комплексе, пропорционально тому риску, которому подвергается элемент окружающей среды в результате деятельности человека, согласно ли Закону, или избирательно, фрагментарно?

В свете изменений, происходящих в системе охраны природы, также необходимо выявить пробелы в сфере исполнения права. Насколько эти пробелы являются следствием несовершенства законодательства? Насколько нечёткость нормативных формулировок и отсутствие правоприменительной практики оправдывает бездействие (или не адекватное действие) исполнителей? В завершении материала мы постараемся обозначить круг деятельности, которая непосредственно не связана с охраной природы. Таким образом, мы полагаем, это исследование послужит целям утверждения экологического императива, разделив “green” and “grey”.

Имеются, по крайней мере, три аксиомы, без учёта которых многое бесполезно.

1) окружающая среда не имеет административных границ. Сохранение жизни на Земле возможно только по формуле “каждый отдельно и все вместе”. Нельзя охранять окружающую среду, не мобилизуя мотивационную сферу каждого человека. Именно международно-правовые механизмы регулирования деятельности государств и международных организаций, направленной на сохранение среды обитания человека через предупреждение, уменьшение и максимально возможное ограничение неблагоприятных воздействий на природу в единстве с национальными правовыми мерами, открывают путь к достижению гармонии общества и природы. Формирование мотиваций выбора, мировоззрения, ориентированного на охрану окружающей среды возможно через совершенствование международно-правовой охраны окружающей среды на основе использования лучшего мирового опыта¹.

¹ Авраменко И.М. Международное экологическое право. Учебное пособие. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. - 192 с.; *Wystorobets E.A. Environmental Law - Motivations in International Co-operation // Международное право - International law. - 2005. - № 1 (21). - С. 99-143.*

2) воздействие на природу не должно превышать её способности к самовосстановлению, поддержание которой - долг человека. Ущерб, причиняемый природе, ей необходимо возмещать - это минимальное правило, которым необходимо руководствоваться. “Есть очень много людей, которые считают, что проблемы охраны окружающей среды, могут быть решены техническими средствами [технократический способ мышления]. Эта точка зрения глубоко ошибочна. ... главная работа - это не с техникой, не с изобретениями научно-технического прогресса, а над сознанием человека”².

3) обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан. В природе, в деятельности по охране окружающей среды всё взаимосвязано. Принципы, на которых основывается экологическая экспертиза и порядок, в соответствии с которым она производится, обеспечивают комплексный подход к охране окружающей среды, сочетание в деятельности по охране природы интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды. Государственные, областные, межмуниципальные программы являются объектом обязательной государственной экологической экспертизы. Есть положительное заключение государственной экологической экспертизы, есть финансирование. Законодательный орган, минфин, даже конкурсная комиссия, а тем более контрольно-ревизионные органы обязаны соблюдать требование Закона (требовать соблюдения императивной нормы, *jus cogens*) о проведении обязательной государственной экологической экспертизы объектов, ей подлежащих, ведь реализация мероприятий любой программы оказывает воздействие на окружающую среду.

Развитие международно-правового сотрудничества в области охраны окружающей среды, особенно по охране живой природы; экологическое воспитание, образование, обучение, просвещение, пропаганда; и эффективное применение экологической экспертизы - являются принципиальными основами эффективной государственной экологической политики.

² Данилов-Данильян В. И. О психологических аспектах охраны окружающей среды. 2-ая Российская конференция по экологической психологии. Материалы. Москва 12-14.04.2000 Под ред. В. И. Панова. М. - Самара: МГППИ, 2001, С. 9-11 - Цит. по: Панов В. И. Экологическая психология: опыт построения методологии. - М.: Наука. 2004, 197 с., С. 7.; Экологическая психология - наука, изучающая характер и особенности психологических воздействий на человека со стороны природного, социального и антропогенного окружения, связанных с этим переживаний, внутренних состояний человека и общества. Скребец В. О. Экологічна психологія: Нач. посібник. Киев: МАУП, 1998, С. 3; по мнению Г.Г. Аракелова “Экопсихология занимается экологическим благополучием психического здоровья нации, народа. Это мультидисциплинарная наука, изучающая роль и влияние вредоносных человеческих факторов на других людей: их психику, мозг, поведение и возникающие при этом последствия” - там же С. 18.

Рис. 1. Окружающая среда (понятие) (по Фед. закону от 10.01.02 № 7-ФЗ)

Право на благоприятную окружающую среду³

Сформулированные различным образом положения о праве на благоприятную окружающую среду содержатся в некоторых конституциях и таких международно-правовых актах, как Африканская Хартия прав человека и народов (1981, ст. 24)⁴, Протокол к Американскому соглашению по экономическим, социальным и культурным правам человека 1969 года (1988, ст. 11)⁵, Декларация основных прав и свобод, принятая Европейским парламентом в апреле 1989 года.

В 1992 году Эдит Браун Вейс считала, что “несмотря на некоторое нормативное признание, определённого *opinio juries* о праве на благоприятную окружающую среду не существует, и при этом оно не может интерпретироваться как “общий принцип права, признаваемый цивилизованными нациями”⁶. В публичном смысле право на благоприятную окружающую среду, согласно Э. Б. Вейс означает обязанность государств и других общественных субъектов [региональные органы власти; местные органы власти; предприятия; физические лица] относиться ко всем публичным интересам, превалирующим над государственными или частными интересами и участвовать в решении глобальных экологических проблем путём [развития] международного сотрудничества.

В содержательном смысле это право согласно Э. Б. Вейс включает 1) обязанность государства обеспечить всеобщую доступность экологической информации, и 2) гарантировать реализацию всеобщего права на участие, в том числе непосредственное, в процессе принятия экологически значимых решений.

³ Одно из основных конституционных прав человека, относящееся к разряду экологических прав. По времени конституционализации это право относится к самому последнему “поколению”. Впервые провозглашено в Конституции Испании 1978 году. и широкое распространение получило лишь в конце 1980-х - начале 1990-х гг. в основном в конституциях постсоциалистических стран. Праву на благоприятную окружающую среду корреспондирует обязанность всех физических и юридических лиц, а также государственных органов принимать все возможные меры для сохранения окружающей среды. Конституция Российской Федерации 1993 года подкрепляет и дополняет право на благоприятную окружающую среду другими экологическими правами: правом на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и правом на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу лица экологическим правонарушением. (Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Право на благоприятную окружающую среду. / Юридический энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. -384 с. (Б-ка слов. “ИНФРА-М”) / Ассистент-Словарь Проф. 4.1. © 1997-2004 ЗАО ИКЦ ЮНА. [взято 31.03.05] <http://yas.yuna.ru/?1879053312@0812302080>).

⁴ African Charter for Human and Peoples' Rights, 27 June 1981, 21 *I.L.M.* 59 (1982).

⁵ Protocol to the 1969 American Convention on Human Rights on Economic, Social, and Cultural Rights, Nov. 1988 25 *I.L.M.* 161 (1989).

⁶ Environmental change and international law: New challenges and dimensions. Ed. *Edith Brown Weiss*. Tokyo: UN Univ. Press, 1992 [taken 25.03.05] <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee13.htm>.

“Находящийся на стадии становления принцип права [каждого человека] на благоприятную окружающую среду должен рассматриваться как полисистемное явление. Он “пронизывает” сферы экологического права, обеспечения экологической безопасности и гуманитарное право. Этот принцип может и будет ключевым элементом в системе экологической безопасности, как неотделимая часть основных прав и свобод человека, включённых в будущую Декларацию прав человека” (Э. Б. Вейс, 1992).

Ещё в 1985 году *в деле Яномами против Бразилии* по ходатайству, внесённому от имени индейцев яномами, Комиссия установила связь между качеством окружающей среды и правом на жизнь.

В ходатайстве утверждалось, что правительство нарушило Американскую Декларацию прав и обязанностей человека, проложив шоссе через территорию яномани и разрешая эксплуатацию ресурсов этой территории. Эти действия вели к притоку некоренного населения, возникновению инфекционных болезней, лечение которых из-за недостатка медицинского обслуживания не осуществлялось. Комиссия заключила, что правительство нарушило права яномани на жизнь, свободу и персональную безопасность, гарантированные статьей 1 Декларации, а также право на место жительства и право на передвижение (ст. VIII) и право на сохранение здоровья и благосостояние (ст. XI)⁷.

“Защита нарушенного права осуществляется проще, если речь о загрязнении окружающей среды. Вопросы природопользования и охраны природы или сохранения биологического разнообразия труднее связать с правами человека, за исключением права на безопасную и экологически-сбалансированную окружающую среду”⁸.

Вместе с тем, рассмотрев материалы судебной практики по защите экологических прав человека Дина Шелтон делает вывод, что гораздо чаще иски основаны на фактах нарушения прав на жизнь, собственность, здоровье, информацию, семью и частную жизнь, чем на праве на безопасную и приемлемую с экологической точки зрения окружающую среду. В заключении работы автор спрашивает: “Так усиливает ли явное и признаваемое право на безопасную и приемлемую с экологической точки зрения окружающую среду имеющиеся [аргументы] защиты и развивает ли международные ценности, выраженные экологическим правом и правами человека”?

⁷ Pan American Union, Final Act of the Ninth Conference of American States, Res. XXX, at 38 (1948), reprinted in OAS, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System (1996); Case 7615 (Brazil), INTER-AM.CH.R., 1984-1985 Annual Report 24, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 10, rev. 1 (1985); *Shelton Dinah*. Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies / Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 14-16 January 2002 Background Paper No. 2. University of Notre Dame. Geneva [taken 25.03.05] <http://www.cedha.org.ar/docs/doc63.htm>

⁸ *Shelton Dinah*. Op. cit.

Стоит особо отметить качественное изменение оценки права на благоприятную окружающую среду от того, которое “не может интерпретироваться как “общий принцип права, признаваемый цивилизованными нациями” (Вейс, 1992), до поименованной, как “явное и признаваемое право” (Шелтон, 2002). С 1992 года к 2005 году появилось достаточно оснований (в том числе воплощённых в российском законодательстве), чтобы охарактеризовать право на благоприятную окружающую среду как общепризнанный принцип и норму международного права. На вопрос Шелтон мы стремимся дать утвердительный ответ.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (Конституция Российской Федерации, ст. 42). Это право означает возможность жить в благоприятных условиях, не наносящих вреда жизни и здоровью, и требовать от соответствующих должностных лиц специально уполномоченных органов [государственных органов в области охраны окружающей среды] поддержания благоприятной окружающей среды в надлежащем состоянии.⁹

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду (ст. 58)¹⁰. Конституция Российской Федерации также гласит, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (п. 1 ст. 45), что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (п. 2 ст. 45). Как эти конституционные права и обязанность обеспечены законодательно?

Имеющиеся комментарии к Конституции Российской Федерации дают на этот вопрос весьма расплывчатый ответ¹¹. Говориться об осуществлении государством системы мер, а приводимый перечень таких мер не имеет признаков системности и легко может быть дополнен.

⁹ Экология. Юридический энциклопедический словарь. Под ред. С.А.Боголюбова М.: НОРМА, 2001, 448 с., С. 298.

¹⁰ Данное положение закрепляет две обязанности - сохранять природу и [охранять] окружающую среду. Не случайно они закреплены отдельно. Ради того, чтобы обязанность сохранять природу закреплялась раньше обязанности охранять окружающую среду, нарушен логический порядок изложения от общего к частному, уточняющему его важные элементы, не соблюден и прямой алфавитный порядок перечисления, не использовано устойчивое языковое выражение “охранять окружающую среду” (в этом случае алфавитный порядок также прямой, а не обратный, как в положении). Союз “и” значит, что термины “сохранение [охрана] природы” и “[охрана] окружающей среды” одного порядка, имеют сопоставимое значение, а на приоритет одного над другим указывает порядок их перечисления в фразе.

¹¹ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. Л. А. Окунькова. [взято 25.03.05] http://constitution.garant.ru/DOC_3301000.htm; Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива учёных-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О. Е. Кутафина. Официальный текст на 01.08.03. [взято 25.03.05] http://constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.

В соответствии с комментарием под редакцией О. Е. Кутафина, защита преимущественно (по общему правилу) возможна в случае материального состава правонарушения, причинения ущерба здоровью или имуществу граждан. Это действительно верно по отношению к третьему элементу положения конституционной нормы (компенсация ущерба). Содержание права на информацию о состоянии окружающей среды, а также содержание и защита права на благоприятную окружающую среду здесь практически не разъясняются.

Вместе с тем, в комментарии под редакцией Л. А. Окунькова поясняется: “Юридические и физические лица вправе предъявлять иски о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей среде. Решение суда в этом случае является основанием для прекращения её финансирования соответствующими банковскими учреждениями. Финансовую ответственность несут виновники деградации среды”.

Таким образом, деяние может характеризоваться как “экологически вредное для окружающей среды”. Прямой ущерб здоровью или имуществу граждан, организаций, в этом случае, перестаёт носить характер неотъемлемого элемента искового требования, а оценка упущенной выгоды тем более проблематична.

Состав экологического правонарушения, нарушающего или ограничивающего право на благоприятную окружающую среду, должен быть формальным. Попытка действия или бездействие, нарушающие право на благоприятную окружающую среду связаны с сокрытием информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.96 № 63-ФЗ - в ред. от 28.12.2004 № 187-ФЗ; СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954).

Статья 237. Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей

1. Сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо **для окружающей среды**, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией, -

(в ред. Федерального закона от 18.03.1999 N 50-ФЗ)

наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)

2. Те же деяния, если они совершены лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия, -

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)

На основании статьи может осуществляться защита рассматриваемого права в России. Дополнительным аргументом в пользу признания состава правонарушения против благоприятной окружающей среды формальным является по сути угроза (опасность) негативного изменения ресурсоёмкости, экологической устойчивости, ухудшения эстетических качеств и ландшафтного разнообразия (сокрытие информации об этом).

Целью правового регулирования отношений, возникающих по поводу реализации экологических прав, является, в конечном счёте, обеспечение соблюдения, реализации и защиты важнейшего из них - а именно, права на благоприятную окружающую среду. Права М.И.Васильева, говоря, что другие экологические права (требовать предоставления информации о состоянии окружающей среды и мерах по её охране, отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, право на возмещение вреда, причинённого здоровью или имуществу экологическими правонарушениями и пр.), выступают как средство достижения данной цели, подкрепляют, дополняют право на благоприятную окружающую среду.

Со вступлением Российской Федерации в Совет Европы для граждан нашей страны появилась возможность использования международных механизмов защиты, вытекающих из Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (известна также как Римская конвенция)¹², а именно - передача споров о праве на благоприятную окружающую среду на рассмотрение Европейского Суда по правам человека.

В соответствии со статьями 34, 35 Протокола № 11 к Конвенции (ратиф. Российской Федерацией в 1998 году), Европейский Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, в соответствии с общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев, считая с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу. Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней¹³.

Европейский Суд принимает к рассмотрению жалобы на нарушение прав на благоприятную окружающую среду, руководствуясь, за отсутствием более подходящей по смыслу нормы, положениями статьи 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: “1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции”.

¹² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.50 - с изм. от 11.05.94). Официальный перевод на русский язык. [взято 03.04.05] <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>.

¹³ See: Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, E.T.S. 155, entered into force 1 November 1998. [taken 03.04.05] <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/z30prot11.html>.

Очевидно, что нарушение права на благоприятную окружающую среду по такой статье обосновывается не просто¹⁴.

Защита от беспокоящего воздействия эффективно осуществлена в деле *Лопез Остра против Испании*, по которому Суд установил полную применимость статьи 8 в отношении беспокоящего воздействия окружающей среды. Заявитель жаловалась на запахи, шум и загрязняющие испарения, создаваемые заводом по переработке мусора, расположенным в нескольких метрах от её дома, и на то, что это нарушает её права на уважение к её жилищу, личной и семейной жизни. На основании фактов данного дела Суд отметил, что заявитель и её семья вынуждены были жить по соседству с заводом в течение нескольких лет, и он рассмотрел и нашел убедительными данные, собранные в доме и относившиеся к ухудшению здоровья его обитателей. Даже принимая во внимание предел усмотрения государством, Суд нашел, что государство не добилось успеха в соблюдении справедливого баланса интересов экономического благополучия города – для чего был создан завод по переработке мусора – и эффективного осуществления права заявителя на уважение к его жилищу и семейной жизни.

Какие требуются медицинские данные для того, чтобы установить вмешательство в семейную жизнь и неуважение к жилищу, вызванные загрязнением? Принимая во внимание трудности, которые могут возникнуть в подтверждении причинной связи между загрязнением окружающей среды и принесением вреда здоровью, важно, что в деле Лопез Остра Суд указал, что согласно статье 8 **данных об истинном ухудшении здоровья не требуется**. Фактически он пришел к выводу о том, что обширные загрязнения окружающей среды могут влиять на самочувствие человека и мешать ему пользоваться своим домом, поскольку влияют неблагоприятным образом на его личное здоровье и здоровье его семьи, однако без серьезной угрозы здоровью.¹⁵

Мы разделяем мнение юристов У. Килкэли, Е. А. Чефрановой, Н. Роджерса, что для защиты права на благоприятную окружающую среду достаточно свидетельства, доказывающего ограничение нормального владения домом и семейной жизни в нарушение статьи 8, а установление ясной и прямой причинной связи между загрязнением и проблемами со здоровьем заявителя, не является необходимым (не обязательно угроза должна быть столь огромной, чтобы представлять опасность нанесения большого вреда здоровью)¹⁶.

¹⁴ Васильева М.И. Экологические права граждан. – М.: РЭФИА, 2002 [взято 10.02.05] <http://www.refia.ru/index.php?20+1>.

¹⁵ *Lopez Ostra v Spain*, judgment of 9 Dec. 1994. P. 51.

¹⁶ Килкэли Урсула, Е. А. Чефранова. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 8. Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. Прецеденты и комментарии. Учебно-методическое пособие. - М.: Российская академия правосудия, 2001. - 166 с. С. 87-88 [взято 03.04.05] <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-002.htm>.

В данной работе понятие здоровья используется в значении, определённом в преамбуле Устава ВОЗ¹⁷, как состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических недостатков, т.е. включает в себя и гармонию физического и умственного, возможность адаптироваться и реализовывать свои способности, имеющийся уровень чувства собственного достоинства, долга, и др.

Здоровым, следовательно, может считаться человек моральный, действующий сообразно всему комплексу норм, установленных обществом для всех его членов, без исключений. Особенно в определении здоровья стоит подчеркнуть элементы душевного и социального благополучия, совершенно очевиден их нематериальный (безденежный) характер.

Действительно право на благоприятную окружающую среду подразумевает исполнение юридических обязанностей и реализацию субъективных прав различных индивидуальных или составных субъектов, касающихся прежде всего нематериальных благ, например, жизни или здоровья. Нематериальных потому, что объектом охраны выступает не сам человек (органы, ткани, функции организма), а его право на благоприятную окружающую среду, экологические интересы и экологические права.

Здесь необходимо отметить один существенный момент. В доктрине экологического права существует понятие охраны от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды. На нём базируется одна из концепций экологической безопасности. Появившееся в XX в., в начале современного периода развития экологического права, сегодня оно представляется весьма дискуссионным. Рассматривая любое явление конкретно-исторически очевидны истоки появления такого понятия. Времена, когда задача состояла в том, чтобы не ждать милостей от природы, а взять их у неё (И. В. Мичурин) были совсем недавно. Сегодня мы не сомневаемся в том, что человек представляет опасность для природы, что ему стоит защищаться от самого себя, а не от природной среды. Лучшая окружающая среда начинается с себя самого. Понятие охраны от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды представляется устаревшим.

¹⁷ **ВОЗ** - Всемирная организация ООН по вопросам здравоохранения World Health Organisation (WHO) - Всемирная организация здравоохранения. Год создания: 1946 г. Участники: государства-члены ООН. Цели: охрана и улучшение здоровья человека посредством контроля и управления негативным воздействием на окружающую среду. Основная деятельность: проведение мероприятий по оздоровлению окружающей среды, в т.ч. обеспечение безопасности использования химических препаратов, оценка и контроль за уровнем загрязнения, защита от радиоактивного облучения, оценка влияния изменений климата на здоровье человека; разработка Глобальной стратегии охраны здоровья и окружающей среды. Адрес: avenue Appia, 1211 Geneva, 27, Switzerland. Устав ВОЗ см.: http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&record={21}&softpage=Document42.

Из недавних экологических дел Европейского Суда¹⁸ особенно примечательно дело *Видес Айзарджибас Клубс против Латвии*, по которому истец получил 3 000 евро за моральный ущерб (ст. 10 свобода выражения, право сообщать информацию, ст. 41 справедливое удовлетворение) и 1 000 евро в возмещение понесённых расходов в связи с тем, что рижская неправительственная экологическая организация Клуб охраны окружающей среды, известная как “ВАК” была присуждена опубликовать опровержение, принести официальные извинения и возместить мэру моральный ущерб за распространение дискредитирующих его утверждений.

Фактом, послужившим основой многочисленных судебных разбирательств послужила публикация (1997) в местной газете “Новости Тасли” (*Talsu Vestis*) резолюции о сохранении прибрежных дюн (*kapu josla*), простирающихся вдоль берега Рижского залива, утверждённой организацией-истцом. Резолюция содержала утверждение о том, что мэр И. Б. Мершрагс (*I. B. Mersrags*) “подписывал незаконные документы, решения и сертификаты” и преднамеренно пренебрёг соблюдением инструкций соответствующих властей о приостановлении незаконного строительства”¹⁹.

Документы Европейского Суда по правам человека доступны на его сайте в сети Интернет по адресу: <http://www.echr.coe.int>.

Примеры других экологических дел Европейского Суда приведены в хронологическом порядке в Табл. 1.

¹⁸ Своё право на благоприятную окружающую среду удаётся защищать даже, тем кто нарушил закон. Ю.Е.Майзит, отбывающий срок (6 лет) в учреждении IZ-39/1 под Калининградом за то, что выстрелил из охотничьего ружья в окно должника-неплательщика, получил 3 000 евро за моральный ущерб (ст. 3 запрет бесчеловечного или унижающего достоинство обращения), выразившийся в том, что ежедневные прогулки продолжались менее часа, спать приходилось по очереди, камеры населены тараканами, клопами и вшами, а на окнах железные решётки, которые ограничивают доступ дневного света (20.01.2005 Press release issued by the Registrar Chamber Judgment in the case of *Mayzit v. Russia* (application no. 63378/00).

Венесуэлец Ильич Рамирос Санчес также известный как “Карлос-шакал”, отбывающий во Франции пожизненный срок за убийство трёх полицейских в 1975 году (!) получил 5 000 евро за расходы (ст. 3), возникшие вследствие его заражения солитером. (27.1.2005 Press release issued by the Registrar Chamber Judgment in the case of *Ramirez Sanchez v. France* (application no. 59450/00). Примеры защиты объектов животного мира, условий, связей, мест обитаний объектов животного мира в контексте обеспечения права на благоприятную окружающую среду в Европейском Суде по правам человека нам не известны. Напротив, упомянутые дела служат примером защиты человека в том числе от объектов животного мира. Но в глостогонном нуждается не Ильич Рамирос Санчес, а в первую очередь те, кто необоснованно обогащаясь, пренебрегая охраной исконной среды обитания, нарушают право [каждого человека, всего общества и государства] на благоприятную окружающую среду.

¹⁹ 27.5.2004 Press release issued by the Registrar Chamber Judgment in the case of *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia* (application no. 57829/00).

Экологические дела Европейского Суда по правам человека²⁰

Обращение № 4143/02 Морено Гомез против Испании ECHR 16-11-2004, пур ст. 8 (право на уважение частной жизни и жилища) Европейской конвенции по правам человека (шум)	Заявитель получила 3 884 евро за неудобства, причинявшиеся баром и дискотеками близ её дома в течение 25 лет.
Обращение № 48939/99 Онериилдиз против Турции ECHR 30-11-2004, пур ст. 2 (право на жизнь) Конвенции по охране прав человека и основных свобод (отходы, общие вопросы, опасные вещества)	Государство пренебрегло обязанностью принять необходимые меры для защиты жизни людей, находящихся в его юрисдикции.
Обращение № 46117/99 Таскин и др. против Турции ECHR 10-11-2004, пур ст. 8 (право на уважение частной и семейной жизни и жилища) Конвенции по охране прав человека и основных свобод (общие вопросы, опасные вещества)	Установлена связь между частной, семейной жизнью и ситуацией, частные лица, вероятность опасных воздействий на которых имеется, когда опасные воздействия определены как часть оценки воздействия на окружающую среду, могут быть защищены.
Обращение № 36022/97 Хэттон и др. против Великобритании ECHR 02-10-2001, пур ст. 8 (право на уважение частной и семейной жизни и жилища), ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты) Европейской конвенции по правам человека (шум)	Изменён режим полётов самолётов аэропорта Хитроу.
Обращение № 27644/95 Афанассоглоу и др. против Швейцарии ECHR 06-04-2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-IV Обращение № 27644/95 (радиация)	Суд не счёл возможным применить положения о защите прав человека в случае проживания близ АЭС, работающей сверх проектного срока эксплуатации.
Обращение № 22110/93 Балмер-Шафрот и др. против Швейцарии ECHR 26-08-1997, Reports 1997-IV. Риск проживания близ АЭС, работающей сверх проектного срока эксплуатации и повышающей выработку (радиация)	Суд не счёл возможным применить ст. 6(1) поскольку заявители не показали, что подвергаются неизбежной и серьёзной опасности.
Обращение № 16798/90 Лопез Остра против Испании ECHR 09-12-1994, A303-C ст. 8 (отходы)	Суд определил, что не обеспечен «справедливый баланс» общественных и частных интересов, права человека должны быть соблюдены государством.
Обращение № 14967/89 Гуэрра и др. против Италии ECHR 19-02-1998, Reports 1998-I Заявители проживали близ предприятия химической промышленности, на котором произошла утечка больших объёмов химических веществ (отходы)	Суд определил, что ст. 8 применима, а ст. 10 неприменима так как свобода получения информации не возлагает на государство позитивную обязанность информировать граждан.
Обращение № 9310/81 Пауэлл и Райнер против Великобритании ECHR 21-02-1990, A172 ст. 8 (шум)	Возмещение за проживание близ аэропорта Хитроу. Суд заключил, что ст. 8 не нарушена.

²⁰ Revised and amended source: European Environmental Law Website. Editors-in-Chief *Wybe Th. Douma* (T.M.C. Asser Institute, The Hague, the Netherlands) and *Jens Hamer* (ERA, Trier, Germany). [taken 03.04.05] http://www.eel.nl/categorieen/intro.asp?sub_categorie=142#ECHR Environment Cases.

Из практики Европейского Суда по правам человека следует, что защита права на благоприятную окружающую среду осуществляется посредством защиты других прав, укрепляющих его в определённых случаях.

Суд, защищая права собственности признаёт необходимость со стороны государства **сохранять районы природной красоты** и реализовывать программы по охране окружающей среды (Обращение № 11185/84, 22 DR 275 и Обращение № 12570/86, 56 DR 127). Статья 8 Европейской конвенции по правам человека по мнению Николы Роджерса – единственная возможность обжаловать причинённый **вред окружающей среде**, поскольку он прямо ущемляет права, защищаемые конвенцией (право на частную жизнь и жилище, **право мирно наслаждаться своей собственностью** – ст. 1 Протокола 1)²¹. В деле *Лонез Остра*, как считает Никола Роджерс, защита строится на основании нарушения **общего благополучия**. Европейский Суд по правам человека установил, что не столько государство, а организация, в результате деятельности которой население подвергается риску, обязана обеспечить **доступ к информации**. Но, если негативное воздействие произошло, то информировать население о характере рисков уже обязанность государства (*дело Гуэрра*)²². Кроме того, защита права на благоприятную окружающую среду строится на основании иска на предмет нарушения **права на эффективное средство правовой защиты** (ст. 13, *дело Хэттон*); запрет бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (ст. 3, *дело Майзит*, *дело Рамирос Санчес*).

Приведённые примеры защиты частной благоприятной окружающей среды имеют значение для развития защиты публичного интереса в благоприятной окружающей среде, от качества которой зависит уровень физического и душевного здоровья всего населения.

Благоприятная окружающая среда - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов (абз. 13 ст. 1, Федеральный закон “Об охране окружающей среды от 10.01.02 № 7-ФЗ).

²¹ Статья 1 Защита собственности [абз. 1] Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. (Протокол N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Париж, 20.03.52 - с изм. от 11.05.94, вступивший в силу для Российской Федерации 01.11.98. [взято 03.04.05] <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm>).

²² *Rogers Nicola*. Environmental Injustice- Redress Through the European Court of Human Rights and The Human Rights Act 1998. (barrister, assistant director, the AIRE centre). This document was added to the Satori-5 website on 29.04.2004 webmaster@satori-5.co.uk [taken 03.04.05] http://www.satori-5.co.uk/word_articles/mcs/environmental_injustice.html.

Таково понимание благоприятной окружающей среды в эколого-правовом смысле согласно российскому законодательству.

Благоприятная окружающая среда в социальном (частном, личном) смысле понимается, как окружение, условия, благоприятные для кого-либо при осуществлении какой-либо деятельности. “Второе” значение термина создаёт предпосылки недооценки его основного содержания. Желательно избегать использования в устной или письменной речи таких выражений, как, например, “благоприятная окружающая среда для инвестиций” (предпринимательской деятельности и т.п.). Очевидно, что ценностное содержание принадлежит эколого-правовому значению этого термина. Именно в этом значении мы его рассматриваем говоря и о здоровой окружающей среде – здоровой для жизни, подходящей (в природном, но не социальном смысле) для обитания биологических видов, включая *homo sapiens*.

Настало время сделать попытку определить содержание конституционной нормы о праве на благоприятную окружающую среду.

Чтобы окружающая среда была благоприятной необходимо сохранить, восстановить её состояние (сохранить неизменной качественную совокупность показателей):

во-первых, компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле - Федеральный закон “Об охране окружающей среды от 10.01.02 № 7-ФЗ, ст. 1 абз. 4), формирующие природные и природно-антропогенные объекты;

во-вторых, состояние природных объектов (природных комплексов, образованных функционально и естественно между собой связанными природными объектами, сохранившими свои природные свойства, являющимися: 1) естественными экологическими системами, растения, животные, иные организмы и неживые элементы которых образуют единое функциональное целое; 2) природными ландшафтами - сочетаниями определенных элементов, условий, территорий);

в третьих, состояние природно-антропогенных объектов (обладают свойствами природных объектов: 1) природный объект изменен; 2) объект создан человеком и имеет рекреационное и защитное значение).

В случае возникновения опасности окружающей среде - угрозы качественной совокупности показателей, государство должно принять меры, устраняющие такую угрозу и обеспечивающие профилактическое воздействие, которое снизит вероятность повторного возникновения такой угрозы в будущем.

Общему праву на благоприятную окружающую среду соответствуют обязанности специальных субъектов. Данные обязанности закреплены в следующих формах: 1) источники, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права; 2) международные договоры Российской Федерации; 3) законодательство; 4) подзаконные нормативные и индивидуальные акты. Обеспечение исполнения этих обязанностей - реализация соответствующих им прав и составляют смысл конституционной нормы о праве на благоприятную окружающую среду.

Прямую опасность благоприятным качествам окружающей среды представляют нарушения экологического права и отдельных норм экологического законодательства. Каждая попытка нарушения Закона, представляющая угрозу для реализации права на благоприятную окружающую среду должна быть обнародована. Необходим компетентный независимый общественный контроль.

Соккрытие информации об обстоятельствах, о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для окружающей среды, и, особенно, для обеспечения права на благоприятную окружающую среду (создающих опасность для качеств, обеспечивающих устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов) должно преследоваться по Закону.

В дополнению к сказанному в начале этого раздела отметим, что обеспечению права на благоприятную окружающую среду уделяют внимание и документы не являющиеся “экологическими в узком смысле” или не являющиеся документами о правах человека. Таким примером выступает Повестка дня Хабитат²³. Она является главным политическим документом который стал результатом Конференции Организации Объединённых Наций по населённым пунктам (Хабитат II), проходившей в Стамбуле, Турция с 3 по 14 июня 1996 года. Принятая 171 страной на “Саммите городов”, она содержит более 100 обязательств и 600 рекомендаций по вопросам населённых пунктов.

Для определения субъекта и объекта конституционного права на благоприятную окружающую среду рассмотрим примеры его непосредственного нормативного выражения и отличия деятельности по его обеспечению от деятельности по охране окружающей среды.

²³ Habitat – англ. среда обитания – (1) совокупность абиотических и биотических условий и ресурсов жизни организма (Снакин В.В. Экология и охрана природы. Словарь-справочник. Под ред. академика А.Л.Яншина. М.: Academia, 2000, 384 с., ил. С. 269); (2) [“Место обитания”] означает тип местности или место естественного обитания того или иного организма или популяции (The Convention on Biological Diversity. [Http://www.biodiv.org/](http://www.biodiv.org/); Конвенция о биологическом разнообразии. [Http://www.un.org/russian/document/convents/biodiv.htm](http://www.un.org/russian/document/convents/biodiv.htm)); (3) Территория или акватория характеризующаяся географическими, абиотическими и биотическими чертами, полностью естественными или полустественными. (The EC habitats directive. [Http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdir.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdir.htm)).

**Отражение права на благоприятную окружающую среду
в некоторых международно-правовых документах**

<p>Стокгольмская Декларация от 16.06.72, Принцип 1 (Стокгольмская Декларация (Извлечения) [взято 01.04.05] http://www.ecolife.org.ua/laws/inter/1972/04.php).</p>	<p>Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений.</p>
<p>Всемирная хартия природы, принятая Генеральной Ассамблеей ООН на 48-м пленарном заседании 37-й сессии 28.10.82 Резолюция 37/7 (абз. 2 «b»; п. 23 Хартии). [взято 03.04.05] http://www.ecoethics.ru/b06-c/38.html.</p>	<p><...> именно жизнь в гармоничном согласии с природой представляет человеку наилучшие возможности для развития его творческих начал, отдыха и организации досуга. 23. Каждый человек в соответствии с законодательством своей страны должен иметь возможность участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды, а в случае нанесения ей ущерба или ухудшения ее состояния должен иметь право использовать все средства для ее восстановления.</p>
<p>Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» (Доклад Брундтланд), одобренный Генеральной Ассамблеей ООН на 96-м пленарном заседании 11.12.87 A/RES/42/187 (п. 1). [взято 03.04.05] http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm.</p>	<p>Человек имеет право на жизнь в благоприятных условиях окружающей природной среды.</p>
<p>Дополнительный Протокол к Американской конвенции по экономическим, социальным и культурным правам человека (Сан-Сальвадор, 17.11.88) «Право на здоровую окружающую среду», ст. 11.</p>	<p>Каждый имеет право жить в здоровой окружающей среде и иметь доступ к основным коммунальным удобствам.</p>
<p>Декларация основных прав и свобод, принятая Европейским парламентом в апреле 1989 года (ст. 24 Окружающая среда и защита потребителей) [взято 03.04.05] http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/dek_pr_chel.htm.</p>	<p>1. Нижеследующее образует составную часть политики Сообщества: - сохранение, защита и улучшение качества окружающей среды, - защита потребителей и пользователей от рисков ущерба их здоровью и безопасности, <...>. 2. От институтов Сообщества требуется принятие всех мер, необходимых для достижения этих целей.</p>
<p>«Необходимость обеспечения здоровой окружающей среды» резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/94, п.1, (68-е пленарное заседание 45-й сессии 1990-1991 гг., 14.12.90) [взято 01.04.05] http://daccess-ods.un.org/TMP/3967869.html; http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/569/99/IMG/NR056999.pdf?OpenElement.</p>	<p>«все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния». В резолюции содержится призыв ГА ООН к государствам-членам, межправительственным и неправительственным организациям активизировать свои усилия, направленные на улучшение состояния и оздоровление окружающей среды.</p>
<p>Африканская Хартия прав человека и народов (Банджул, Гамбия, 26.06.91), ст. 21.</p>	<p>Все народы имеют право на в целом удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для их развития.</p>

Таблица 2
(окончание)

<p>Повестка дня на XXI век, принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 03-14.06.92, Глава 1, параграф. 1 (1.1.) http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/intro.htm.</p>	<p>... комплексный подход к проблемам окружающей среды и развития и уделение им большего внимания будут способствовать удовлетворению основных потребностей, повышению уровня жизни всего населения, способствовать более эффективной охране и рациональному использованию экосистем и обеспечению более безопасного и благополучного будущего.</p>
<p>Там же, Глава 6, параграф. 40 (6.40.) [взято 01.04.05] http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/part1/ch6e.htm.</p>	<p>Общая цель заключается в сведении вредного воздействия к минимуму и поддержании качества окружающей среды на таком уровне, чтобы не создавалась угроза здоровью и безопасности людей ...</p>
<p>Повестка дня Хабитат, параграф 29 [взято 01.04.05] http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habch2.htm.</p>	<p>29. <...> При планировании, развитии и благоустройстве населенных пунктов необходимо в полной мере учитывать принципы устойчивого развития и все его компоненты, нашедшие свое отражение в Повестке дня на XXI век и в соответствующих документах Конференции Организации Объединённых Наций по окружающей среде и развитию [ЮНСЕД]. <...> Устойчивое развитие населенных пунктов предполагает <...> сохранение биологического разнообразия и устойчивое использование его компонентов, <...>, а также такое качество воздуха, воды, лесного покрова, растительности и почв, которое отвечает стандартам, необходимым для поддержания нормальной жизнедеятельности и благополучия будущих поколений.</p>
<p>Повестка дня Хабитат, параграф 42 [взято 01.04.05] http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habch3.htm#B.</p>	<p>42. Мы берем на себя обязательства по достижению цели устойчивого развития населенных пунктов <...> путем создания обществ, в которых имеющиеся ресурсы использовались бы эффективным образом в пределах потенциальной емкости экосистем, с учетом подхода, основанного на принципе предусмотрительности, и путем предоставления всему населению, в частности лицам, принадлежащим к группам, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, равных возможностей для здоровой, безопасной и продуктивной жизни в гармонии с природой и при уважении его культурного наследия и духовных и культурных ценностей и в которых обеспечивается экономическое и социальное развитие и охрана окружающей среды, что содействует достижению национальных целей в области устойчивого развития.</p>
<p>Повестка дня Хабитат, параграф 43 [взято 01.04.05] http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habch3.htm#B.</p>	<p>43. Мы также берем на себя обязательства по реализации следующих задач: j) содействие изменению неустойчивых моделей производства и потребления, <...> стратегиям в области народонаселения и структурам населенных пунктов, обеспечивающим более устойчивый характер развития, снижение давления на окружающую среду, поощрение эффективного и рационального использования природных ресурсов — включая воду, воздух, биологическое разнообразие, леса, энергоресурсы и землю — и удовлетворение основных потребностей, создавая тем самым здоровую жилую и трудовую среду для всех и снижая неблагоприятное воздействие населенных пунктов на окружающую среду;</p>
<p>Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Орхус, Дания, 23-25.06.98, преамбула [взято 01.04.05] http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43r.pdf.</p>	<p>«каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и обязан как индивидуально, так и совместно с другими, охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешних и будущих поколений».</p>
<p>“Существенные вопросы внедрения [имплементации] международного ковенанта по экономическим, социальным и культурным правам” (Общий Комментарий 14 Комитета ООН по правам человека от 08.10.2000, ст. 12).</p>	<p>«[обеспечение] права на здоровье зависит от широкого диапазона социально-экономических факторов, которые содействуют созданию условий здоровой жизни людей, и действуют на предопределяющие детерминанты здоровья, такие как ... здоровая окружающая среда».</p>
<p>Учредительный Договор Восточно-Африканского Сообщества, ст. 111.</p>	<p>чистая и здоровая окружающая среда - предпосылка устойчивого развития</p>

**Деятельность по обеспечению благоприятной
окружающей среды и охрана окружающей среды**

Характеристики	Обеспечение благоприятной окружающей среды	Охрана окружающей среды (природоохранная деятельность)
ОБЩИЕ Суть:	В Российской Федерации <...> поощряется деятельность, способствующая <...> экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (п. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации).	деятельность, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (абз. 11 ст. 1, 7-ФЗ).
Цель:	обеспечение такого качества окружающей среды, которая обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов (цель идеальная, человек удовлетворяет идеальные потребности).	обеспечение устойчивого развития, коэволюции природы и общества (цель материальная, человек удовлетворяет материальные потребности).
Субъекты:	сложный составной субъект - совокупность институтов и членов общества и почти каждый из них в отдельности, а также будущие поколения; меры по обеспечению, в том числе, этого права осуществляет Правительство Российской Федерации (пп. «е» п. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации).	органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные и иные некоммерческие объединения, юридические и физические лица.
Предмет охраны (по поводу; от чего; направлена на):	от нарушения устойчивых естественных функциональных связей, в том числе обменом веществом и энергией.	от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.
Объекты охраны:	компоненты природной среды, природные объекты, природно-антропогенные объекты (все объекты в полноте их элементов и взаимосвязей безотносительно их значения для экономики и редкости).	те же, и генетический фонд растительности, животных и других организмов; объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные ООПТ, лечебно-оздоровительные местности и курорты, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.
ОСОБЕННЫЕ Содержание:	собственно природоохранная деятельность (деятельность по охране природы).	природоохранная деятельность в широком смысле (помимо охраны природы включает охрану антропогенных объектов).

Таблица 3
(продолжение)

Характеристики	Обеспечение благоприятной окружающей среды	Охрана окружающей среды (природоохранная деятельность)
Правовое обеспечение:	природоохранное (природоохранительное) законодательство.	экологическое законодательство, экологические положения законодательных актов и нормативных актов иных отраслей законодательства.
Развитая сфера правового регулирования:	законодательство об особо охраняемых природных территориях.	природоресурсное (природоресурсовое) законодательство.
ЕДИНИЧНЫЕ Приоритетность:	деятельность по обеспечению права на благоприятную окружающую среду представляет собой самостоятельную ценность (ценна сама по себе), она первична, обладает безусловным приоритетом , обеспечение благоприятной окружающей среды является основным результатом деятельности по обеспечению права на благоприятную окружающую среду.	охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности (абз. 5 ст. 3, 7-ФЗ), по отношению к деятельности по обеспечению права на благоприятную окружающую среду второстепенны (кроме охраны), их позитивный эффект для природы - это не цель, он является побочным для деятельности, направленной на создание условий удовлетворения всего комплекса потребностей человека, и прежде всего – материальных.
Соотношение:	часть.	целое.
Содержание:	природоохранная деятельность.	охрана окружающей среды (в узком смысле = природоохранная деятельность); охрана природных ресурсов (обеспечение рационального использования природных ресурсов); [обеспечение экологической безопасности].
Защита Уголовным Законом:	нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249); загрязнение вод (ст. 250); загрязнение атмосферы (ст. 251); загрязнение морской среды (ст. 252); нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253); порча земли (ст. 254); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255); незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256); нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257); незаконная охота (ст. 258); нарушение ветеринарных правил [повлекшее распространение эпизоотий] (ст. 259); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации (только фауна) (ст. 259); незаконная порубка деревьев и кустарников (и лиан) (ст. 260); уничтожение или повреждение лесов (ст. 261); нарушение режима ООПТ и природных объектов (ст. 262); экоцид (ст. 358).	уничтожение или повреждение памятников истории и культуры (ст. 243); нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247); нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248); нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245).

Таблица 3
(окончание)

Характеристики	Обеспечение благоприятной окружающей среды	Охрана окружающей среды (природоохранная деятельность)
Защита гражданским правом:	ограничение оборота прав пользования природными ресурсами в пределах, допускаемых законодательством и с разрешения государства	осуществляется в судах общей юрисдикции, если жалоба обоснована, незаконным действием (бездействием) нарушены права и свободы, то суд выносит решение, которым их восстанавливает
Защита административной юстицией:	Статьи КоАП: 8.2., 8.3., 8.5., 8.6., 8.10., 8.13., 8.20., 8.21., 8.27., 8.28., 8.29., 8.31., 8.33., 8.35., 8.38., 8.39.; в будущем - создание административных судов согласно ст. 118 Конст.	Статьи КоАП: 8.1., 8.4., 8.7., 8.8., 8.9., 8.11., 8.12., 8.14., 8.15., 8.16., 8.17., 8.18., 8.19., 8.22., 8.23., 8.24., 8.25., 8.26., 8.30., 8.32., 8.34., 8.36., 8.37., 8.40.; Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».
Защита с помощью дисциплинарных мер воздействия:	приостановление прав пользования до восстановления благоприятных свойств элементов природы в объеме, превосходящем причиненные нарушения, метод «перегнуть палку».	применение дисциплинарных мер при восстановлении status quo.
Формирование экологической культуры:	развитие навыков природо-сберегающего поведения.	развитие навыков ведения хозяйственной и иной деятельности при минимальном негативном воздействии на окружающую среду.
Распространение экологических знаний:	о природе и ее сохранении.	о технологиях, методах, способах деятельности по охране окружающей среды.
Защита с помощью воспитательных мер воздействия:	поощрение защитников природы, составление списков «нереализованных возможностей», метод «мобилизации стыда».	поощрение добросовестных природопользователей, составление списков недобросовестных природопользователей, карательно-воспитательный метод Уголовного Закона.
«Социальные катализаторы»:	сотрудники и сторонники общественных природоохранных организаций, учёные.	персонал экологически-ориентированных предприятий и организаций.
Экономическая основа:	в идеале - весь объем «экологических доходов».	в идеале - преимущественно собственные средства субъектов деятельности.
Соотношение обязываний, запрещений и дозволений:	благоприятная окружающая среда - национальное достояние, важный и уникальный объект правоотношений, требующий дополнительных ограничений в интересах общества, объем обязываний и запрещений в правоотношениях по обеспечению благоприятной окружающей среды относительно больше, чем в правоотношениях по охране окружающей среды, частные субъективные права сознательно ограничиваются в пользу публичных прав.	охрана основы жизнедеятельности населения, охрана природных ресурсов, в правоотношениях по охране окружающей среды допускают извлечение человеком материально полезных свойств из окружающей среды, в связи с чем объем обязываний и запрещений сравнительно меньше, чем в правоотношениях по обеспечению благоприятной окружающей среды, а объем дозволений относительно больше, деятельность ограничена лишь обременениями и обязанностью соблюдения нормативов качества окружающей среды.
Соблюдение правовых требований экологического императива:	идеальных, средоохранных, объектоохранных, операциональных, функциональных А и Б.	тех же и В.

Очевидно, что охрана окружающей среды является природоохранной деятельностью в широком смысле. Подобно этому экологическое законодательство иногда именуют природоохранным, хотя в это понятие также включается и природоресурсное законодательство (отраслевое законодательство об охране компонентов природной среды).

Собственно природоохранной деятельностью является деятельность по обеспечению и реализации права на благоприятную окружающую среду (охрана естественных мер свойств, условий, связей) .

Субъектом права на благоприятную окружающую среду выступает всё человечество в совокупности, составляющих его социальных институтов и членов общества и каждый из них в отдельности, а также будущие поколения. Это сложный составной субъект права. Возможны ситуации, в которых элемент права на благоприятную окружающую среду следует охарактеризовать как элемент субъективного права без субъекта²⁴.

Право на благоприятную окружающую среду имеет сложный, составной, в высшей степени комплексный объект, в отношении которого установлены обязанности и правомочия его субъекта. Имея ввиду, что обязанность охраны природы, как составного объекта субъективного права, возложена на всех и каждого члена общества, право на благоприятную окружающую среду является абсолютным субъективным правом, его обеспечение и реализация независимо от причин нарушения является всеобщей обязанностью. Составной объект данного права - мера всех элементов природы, их индивидуальных и совокупных качеств, свойств, взаимосвязей, условий, пространственных и временных соотношений.

²⁴ Именно таким случаем является наличие нормативных регулятивов отношений, с которыми Закон связывает юридическую защиту, но которые в данный момент не имеют дееспособного представителя и распорядителя (в значении защитника). Например, вступление в силу международно-правового акта, охраняющего определённые отношения в порядке, согласно которому эта задача предписывается некоему органу, опережает формирование и данного органа или фактическое осуществление им задачи по охране определённых отношений. Не без сожаления мы признаём, что в современной российской практике право на благоприятную окружающую среду, составляющие его элементы иногда подолгу остаются субъективным правом без субъекта. Законодательные акты подчас устанавливают столь сложные схемы и механизм своей реализации, что воплощение их в жизнь требует совершение гражданского подвига. Уровень экологизации сознания членов общества становится решающим фактором для восприятия закона или его игнорирования.

Если общественный интерес выступает в искаженном виде [не осознаётся, или не сформированы убеждения, отсутствуют мотивации действий по его соблюдению (если не осознаётся)], то даже самая нравственная личность будет вносить свой вклад в разрушение природы (Соколова Н. А. Правовое регулирование как средство решения международных экологических проблем. Юридический институт ИГУ. Сибирский Юридический Вестник. - 2001. - № 1. [взято 11.03.05] <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20011/sokolova.html>).

На примере административного законодательства объектом права на благоприятную окружающую среду выступает ряд отношений в области охраны окружающей природной среды. В число правонарушений против обеспечения права на благоприятную окружающую среду согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.01 № 195-ФЗ в ред. от 22.04.2005 № 38-ФЗ (КоАП) мы включаем следующие (указаны номера статей и их наименование):

8.2. Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами;

8.3. Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами;

8.5. Соккрытие или искажение экологической информации;

8.6. Порча земель;

8.10. Нарушение требований по рациональному использованию недр;

8.13. Нарушение правил охраны водных объектов;

8.20. Незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха;

8.27. Нарушение правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений;

8.28. Незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан;

8.29. Уничтожение мест обитания животных;

8.31. Нарушение требований к охране лесов;

8.33. Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных;

8.35. Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений;

8.38. Нарушение правил охраны рыбных запасов;

8.39. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях.

В целом к административным правонарушениям в области охраны окружающей природной среды и природопользования также относятся деяния, отражённые в статьях 8.1., 8.4., 8.7., 8.8., 8.9., 8.11., 8.12., 8.14., 8.15., 8.16., 8.17., 8.18., 8.19., 8.22., 8.23., 8.24., 8.25., 8.26., 8.30., 8.32., 8.34., 8.36., 8.37., 8.40. Нарушение правил, обеспечивающих охрану окружающей среды и угроза безопасности окружающей среды, являются квалифицирующими признаками в составе правонарушений по статьям 9.3., 20.2.

Субъекты (государственные органы), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, определены КоАП.

Сферы правового регулирования: А, Б и В

В соответствии понятием окружающей среды (в эколого-правовом понимании представлено графически на рис. 1) правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (обязанности (и права) специальных субъектов, обеспечивающие устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов) условно нами разделяются на сферы правового регулирования, в зависимости от объектов охраны, которых касаются, и по другим основаниям:

Сфера **А** – требования, касающиеся объектов, прямо не используемых человеком (необязательно активно используемые);

Сфера **Б** – требования, касающиеся объектов, используемых в хозяйственной деятельности (природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность).

Конкретизировать **А** – значит создать предпосылки обоснованного осуществления деятельности по обеспечения благоприятной окружающей среды путём охраны большей части её элементов. Именно эта часть элементов окружающей среды имеет основное стабилизационное значение для всей планетарной естественной экологической системы.

Конкретизировать **Б** – значит создать предпосылки обоснованного осуществления деятельности по обеспечения благоприятной окружающей среды путём охраны её элементов, используемых в качестве природных ресурсов.

Сфера правового регулирования **В** – охватывает экологические и экологизированные предписания направленные на охрану природной среды косвенно, так как имеют своим предметом экологизацию и экологическое совершенствование антропогенных объектов, ни к природе ни к природным ресурсам не относимым.

Применение и принуждение к соблюдению норм этой сферы правового регулирования имеют прямое отношение к охране природы в социологическом смысле, а не формально-юридически или буквально.

Любая деятельность в области охраны окружающей среды служит экологизации сознания всех её субъектов, которые обязательно придут к пониманию необходимости охраны непосредственно природы, в том числе как неотъемлемой составной части (в процессе) любой деятельности.

Деятельность, основанная на нормах сферы **В** не связана с реализацией права на благоприятную среду обитания (согласно определению благоприятной окружающей среды). Мероприятия в сфере **В** вторичны по отношению к мероприятиям в сферах **А** и **Б**, к любой деятельности в области охраны природы.

Охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов [сферы **А** и **Б**] Закон определяет, как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды [сферы **А** и **Б**] и экологической безопасности [сфера **В**] (абз. 5 ст. 3, Федеральный закон “Об охране окружающей среды от 10.01.02 № 7-ФЗ).

Именно “необходимые условия”. Промышленная экология (очистка сбросов и выбросов, обращение с отходами, энерго- и ресурсосбережение и т.д.), экологизация сельскохозяйственного производства, любая деятельность, связанная с объектами, созданными человеком для обеспечения его потребностей, обусловлены - зависят от охраны природы, а не наоборот. Они вторичны в области охраны окружающей среды, а охрана природы - первична. Насколько полно регламентировано соблюдение этих условий и насколько в соответствии с Законом они осуществляются?

Первый принцип охраны окружающей среды - соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду [т.е. охрана природы] (абз. 2 ст. 3 ФЗ-7). Закон установил приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов (абз. 13 ст. 3 ФЗ-7). Соблюдается ли установленный законом приоритет на практике?

Внимание, уделяемое правоприменителями и надзорными органами вопросам обеспечения рационального использования природных ресурсов и их охране должно быть адекватно экологическим угрозам, возникающим в связи с их изъятием из природной среды, предотвращать, сглаживать, низводить на нет негативные последствия изъятия природных ресурсов.

Соблюдение первого принципа охраны окружающей среды, обеспечение и реализация конституционного права на благоприятную окружающую среду объективно сдерживаются такими факторами, согласно М. И. Васильевой, как природозатратный тип экономики; консерватизм государственных органов; лоббирование интересов коммерческих структур на уровне принятия эколого-значимых решений и др.²⁵

Но независимо от уровня общественного сознания действуют законодательные предписания, неисполнение которых является нарушением Закона и преследуется по Закону, у нарушителей возникает ответственность перед Законом.

²⁵ *Васильева М.И.* Экологические права граждан. – М.: РЭФИА, 2002 [взято 10.02.05] <http://www.refia.ru/index.php?20+1>.

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды

Экологический императив философски рассматривается как граница допустимого поведения человека, которую он не имеет права переступить, действия, вне рамок которого влекут необратимые изменения окружающей среды и представляют угрозу жизни на Земле.

Имеется совокупность задач, вопросов, проблем, функций, которые для обеспечения благоприятной окружающей среды предстоит решать (стремиться к решению), осуществить (стремиться к осуществлению). Поскольку в эту совокупность мы включаем элементы уже осознанные обществом, прошедшие рефлексии в праве, обязанность реализации которых возложена на определённых субъектов, назовём её “правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды”, соблюдать которые надлежит, безусловно, категорично, они составляют ядро публичных экологических интересов и объект права на благоприятную окружающую среду.

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (совокупности объектов права на благоприятную окружающую среду, I-IIIa-10a1-n и I-IIIб-10б1-n, далее в общем смысле - А и Б) весьма многочисленны и разнятся по силе и пространству, на котором действуют.

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды **условно подразделяются по направленности** на:

1) идеальные А и Б (касающиеся духовных, культурных ценностей, чаяний настоящего и будущих поколений, безвредного использования элементов природы в научных, просветительских, воспитательных, рекреационных, эстетических целях, а также весьма общие нормы);

2) средоохранные А и Б (касающиеся внешних и внутренних условий участков окружающей среды и окружающей природной среды в целом);

3) объектоохранные А и Б (касающиеся определённого объекта или категории объектов);

4) операциональные А и Б (предписывают определённому субъекту исполнение конкретного управленческого действия);

5) функциональные А и Б (определяют ведомственную принадлежность общих сфер ведения, отраслевых вопросов сфер ведения) – имеют определённый круг субъектов, отвечающих за их реализацию, составляют основу организационной системы реализации функций государства.

Также правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды различаются **по уровню, на котором осуществляются**:

1) А и Б международного уровня (осуществляются федеральными органами исполнительной власти за счёт средств федерального бюджета с участием субъектов Российской Федерации); 2) А и Б федерального уровня (осуществляются федеральными органами исполнительной власти за счёт средств федерального бюджета); 3) субвенционные А и Б (осуществляются государственными органами субъектов Российской Федерации за счёт субвенций из федерального бюджета); 4) А и Б уровня субъектов Федерации (осуществляются государственными органами субъектов Российской Федерации за счёт средств субъектов бюджетов); 5) А и Б муниципального уровня; 6) совместные А и Б (мероприятия по реализации которых осуществляются за счёт средств нескольких бюджетов); 7) А и Б локального уровня (осуществляются в пределах ведения предприятий, организаций, местных общественных объединений, территориальных органов местного самоуправления и групп гражданами за счёт их собственных или привлечённых средств);

Систематика (классификация) правовых требований экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды по крупным сферам правового регулирования представляется в следующем виде:

I. Компоненты природной среды

- I.1а - компонент природной среды - **ЗЕМЛЯ** (часть, не используемая в кач. природного ресурса)
- I.1б - компонент природной среды - **ЗЕМЛЯ** (часть, используемая в кач. природного ресурса)
- I.2а - компонент природной среды - **НЕДРА** (часть, не используемая в кач. природного ресурса)
- I.2б - компонент природной среды - **НЕДРА** (часть, используемая в кач. природного ресурса)
- I.3а - компонент природной среды - **ПОЧВЫ** (часть, не используемая в кач. природного рес.)
- I.3б - компонент природной среды - **ПОЧВЫ** (часть, используемая в кач. природного ресурса)
- I.4а - компонент природной среды - **ПОВЕРХНОСТНЫЕ И ПОДЗЕМНЫЕ ВОДЫ** (часть, не исп.)
- I.4б - компонент природной среды - **ПОВЕРХНОСТНЫЕ И ПОДЗЕМНЫЕ ВОДЫ** (часть, исп.)
- I.5а - компонент природной среды - **АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ** (часть, не исп.)
- I.5б - компонент природной среды - **АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ** (часть, исп.)
- I.6а - компонент природной среды - **РАСТИТЕЛЬНЫЙ МИР** (часть, не исп.)
- I.6б - компонент природной среды - **РАСТИТЕЛЬНЫЙ МИР** (часть, исп.)
- I.7а - компонент природной среды - **ЖИВОТНЫЙ МИР** (часть, не исп.)
- I.7б - компонент природной среды - **ЖИВОТНЫЙ МИР** (часть, используемая в кач. пр. ресурса)
- I.8аб - компонент природной среды - **ИНЫЕ ОРГАНИЗМЫ** (разграничение на А и Б нецелесообразно)
- I.9аб - компонент природной среды - **ОЗОНОВЫЙ СЛОЙ ЗЕМЛИ (-/-)**
- I.10аб - компонент природной среды - **ОКОЛОЗЕМНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО (-/-)**

II. Природные объекты

- II.1аб - природные объекты - **ЕСТЕСТВЕННЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ (-/-)**
- II.2аб - природные объекты - **ПРИРОДНЫЕ ЛАНДШАФТЫ (-/-)**

III. Природно-антропогенные объекты

- III.1аб - природно-антропогенные объекты - **ИЗМЕНЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ**, обладают свойствами природных объектов (-/-)
- III.2аб - природно-антропогенные объекты - **ОБЪЕКТЫ, СОЗДАННЫЕ ЧЕЛОВЕКОМ**, имеющие рекреационное и защитное значение, обладают свойствами природных объектов (-/-)

Систематика правовых требований экологического императива прямо не относящихся к обеспечению благоприятной окружающей среды включает:

IV. Антропогенные объекты

- IV.1б - антропогенные объекты - **ОБЪЕКТЫ, СОЗДАННЫЕ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА**, не обладают свойствами природных объектов (к природным ресурсам не относятся)

**Рис. 2. Правовые требования экологического императива
по обеспечению благоприятной окружающей среды**

Неофедерализм и Закон²⁶

Вопросы о путях развития России²⁷, о развитии системы федеративных отношений - одни из наиболее интенсивно обсуждаемых на политическом уровне. Изменение массового сознания под влиянием новых ценностей отражается в законодательстве. Реформа выразилась и в новациях фаунистического законодательства (законодательства о животном мире).

Взгляды действующих политиков и политологов на то, какая модель государственного устройства оптимальна для Российской Федерации разнятся от унитаризма до призывов, означающих переход к модели конфедеративного государственного устройства²⁸.

Зарубежный опыт даёт нам многочисленные примеры характера построения взаимоотношений центров и регионов; центров и исторических провинций; центров и муниципалитетов. В силу политизации сферы охраны окружающей среды данные вопросы для нас имеют значение.

На фоне процесса европейской интеграции отмечается объективный процесс усиления роли местной власти. Происходит разукрупнение общественных и политических структур в глобальном масштабе.

²⁶ Под федерализмом понимаются “политико-правовые принципы, предусматривающие рассредоточение власти между Центром и регионами в рамках единого политического пространства” (*Орачева О.И.* Аналитический обзор “Плюсы и минусы российского федерализма” журнал “Российский региональный бюллетень” Института “Восток-Запад” 20.10.2003 [взято 03.05] <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/34233>); Неофедерализм здесь рассматривается как явление перераспределения полномочий между центром и регионами, преимущественно в экономической сфере.

²⁷ Население России в культурно-историческом смысле, народы Российской Федерации обеспокоены снижением роли государственного регулирования общественных отношений и увеличением объёма непрозрачных экономических отношений, когда народ и государственный аппарат становятся заложниками интересов, не имеющих общего с интересами народов Российской Федерации и России в культурно-историческом смысле. Происходит ничем неприкрытое лишение населения средств к существованию, его как бы подталкивают к мысли о том, что материальное богатство - мера всему, что всё можно купить, что необоснованное обогащение - норма, что использовать любые средства для получения материального достатка - норма.

²⁸ [Свердловская область] Не федеральное государство должно позволять участникам федерации решать те или иные проблемы самостоятельно, а наоборот, участники федерации должны разрешать центральному правительству в некоторых разумных случаях действовать от их общего имени. Ибо мы без него проживем, а оно без нас - нет! Рыночная экономика, основанная на конкуренции и соревновании производителей, требует свободы принятия решений. [взято 10.03.05] <http://www.rossel.ru/Rus/Principles/Principle2.htm>; [мнение Е. С. Строева, приводимое в статье *Е. Ляпичевой* “Время Русь собирать” / Москва. 1998. № 9] “Развитие федерализма в России является главной составляющей в деле укрепления государства. С одной стороны, развитие федерализма означает все большую самостоятельность регионов, а с другой - дает возможность объединяться на благо России” - Цит. по: *Горохов А. Ю.* Российский федерализм: кризис и возможная альтернатива. СОПС РАН / журнал “Москва” [взято 03.05] <http://www.moskvam.ru/2000/04/gorohov.htm>.

В Италии, например, недавно была поставлена задача создания “административного” федерализма, в результате чего предполагается осуществить дальнейшую децентрализацию государственного управления. Цель данной административной реформы заключается в том, чтобы применить принципы частного сектора к работе государственных служб и тем самым повысить их эффективность. Принятый в связи с этим рамочный закон передает региональным и местным органам власти ряд полномочий, находившихся ранее в ведении государства. К числу последних относятся, в частности, услуги в сфере образования и здравоохранения, <...> защита окружающей среды и другие. Указанные преобразования можно рассматривать в качестве важного шага по трансформации унитарной системы государственного управления в федеративную²⁹.

При всех позитивных достижениях [федерализации] налицо тенденция к ослаблению органов государственной власти, к окончательному разгосударствлению экономики и созданию новой, “ячеистой” структуры общества, в котором каждая из ячеек независимо от других может быть подвергнута прямому или косвенному воздействию извне. <...> Источником такого воздействия, согласно широко распространенной точке зрения, принято считать Соединённые Штаты. <...> Тем не менее, как представляется, речь в данном случае должна идти не столько о Соединённых Штатах как таковых и об “американском империализме”, сколько о США как основном месте базирования международных финансовых кругов, использующих в своих целях административный аппарат и военную мощь этой страны. Разукрупнение общественных и политических структур в глобальном масштабе обеспечивает для них если ещё не сам контроль над основным большинством стран мира, то возможность достижения такого контроля в обозримом будущем. Так как центр тяжести мирового развития уже переместился из производственно-экономической сферы в сферу финансовую, основным препятствием для транснациональных финансовых групп остаются институты власти национального уровня, то есть государства. Поэтому всяческого поощрения удостоиваются усилия по их разделению и ослаблению, а попыткам реальной консолидации оказывается активное сопротивление (наглядный пример - заключение союзного договора между Россией и Белоруссией)³⁰.

Известны три течения американского неофедерализма, последовательно, сменившие друг друга.

В начале 70-х перераспределение власти между владельцами наиболее доходных акций и блоками, дающими субсидии, имело целью децентрализовать власть путём усиления системы распределения субсидий³¹.

²⁹ *Горохов А. Ю.* Российский федерализм: кризис и возможная альтернатива.

³⁰ *Горохов А. Ю.* – Указ. соч.

³¹ *Уокер*, 1996. – Цит. по: Неофедерализм в США и выполнение федерального закона об очистке воздуха.

В конце 80-х децентрализация и корректировка программ для штатов осуществлялась путём сокращения федеральных средств на программы в области социального обеспечения, охраны окружающей среды и федерального контроля над этими самыми программами. В середине 90-х возникло течение, названное двусмысленным, двуличным. Право принятия решения по вопросам политики и распределения ресурсов передано самим штатам – роль штатов усиливается. Осуществляется не жёсткий федеральный контроль.

Российские реалии сегодняшнего дня, в том числе правовые, характеризуют следующие черты. Механизм федеративных отношений, в том числе в области охраны окружающей среды, становится в большей мере фискальным. Понятие “власть” стремится к отождествлению с понятием “деньги”. Фактическая централизация финансовых средств и исполнительской компетенции объявляется “передачей дополнительных полномочий субъектам Федерации, осуществляемым за счёт федеральных субвенций”. Стремление к уменьшению расходов на охрану окружающей среды и, особенно, природы - часть новой политической среды. Достоинства унитарного государственного устройства и федерализма, которые очевидны, например, при создании особо охраняемых природных территорий, утрачены, а новые механизмы охраны природы не начали функционировать. Существенно ослаблена правовая охрана ресурсов животного мира.

Причины резкого снижения эффекта природоохранной деятельности таковы:

- материальная основа охраны природы практически подорвана;
- нет адекватного распределения средств и полномочий;
- федеральные органы исполнительной власти только ценой огромных издержек могут совершить попытку наладить новый механизм;
- органы государственной власти субъектов Федерации практически лишены инициативы по наиболее важным вопросам, поставлены законом в роль “слушателей”, “наблюдателей” по предметам, отнесённым Конституцией Российской Федерацией к совместному ведению;
- уменьшилось число раз и качество применения инструментов государственной экологической политики³².

Вероятно, Российская Федерация находится в ситуации, близкой первому течению американского неофедерализма. Путь до наступления времён третьего течения очевидно будет долг – от 30 до 50 лет.

Сейчас же минимум-минимум средств и ресурсов, имеющихся в распоряжении государственных органов на охрану окружающей среды расходуется без достаточного учёта приоритетов, установленных Законом.

³² См. *Высторобец Е. А., Дупак В. Я.* Государственная и региональная экологическая политика. Информ.-метод. материалы. Учеб.-метод. пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”. МОУЦ “Нахабино”- М.: Одна восьмая, 2005, 60 С. Полный текст: <http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>.

“Вкрапления” норм бюджетного права, норм аграрного права, норм градостроительного права и др. в нормативно-правовые акты экологического законодательства, и вступившие в силу, главным образом в 2005 году, ещё больше усложняют правомерное правоприменение. На практике дела, в некоторой степени, обходят не в строгом соответствии с Законом. “Подняв на знамя” природоохранные лозунги “промышленные и финансовые круги и группы” расходуют “экологические доходы” на что угодно, кроме охраны собственно природы, что рассматривается в разделе “Благоприятная окружающая среда и экологическая безопасность”.

С другой стороны, стремление к перенаправлению финансовых потоков в области охраны окружающей среды, в частности в сфере охраны животного мира, вылилось в ограничении возможности субъектов Федерации исполнять значимые государственные функции³³.

Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” (в ред. 29.12.04 № 199-ФЗ) установил органам государственной власти субъектов Российской Федерации следующие полномочия, осуществляемые за счёт субвенций из федерального бюджета, с некоторыми исключениями: 1) охрана, воспроизводство объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты; 2) регулирование использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты; 3) ведение учёта и кадастра объектов

³³ Нерешённые на федеральном уровне вопросы связывают субъекты Федерации “по рукам и ногам”. А говорить то в полный голос они не могут уже с того момента, как был уточнён порядок формирования Совета Федерации и верхняя палата Парламента Российской Федерации оказалась “в полной зависимости от собственного аппарата” (Орачева О.И. – Указ. соч).

Текущий этап реформ, который запомнится монетизацией натуральных льгот, сопровождавшейся жесткой борьбой с теми, кто старается сохранить социальную защищённость пенсионеров (с теми, чья личность высоконравственна, для кого уважение зрелого возраста – естественная потребность, неотъемлемая черта характера), начался и породил другие, не столь известные процессы, последствия которых не менее разрушительны для государства, для народов России.

Вполне вероятно, что основа использования коллегиальных форм принятия решений, особенно с участием зачатков институтов гражданского общества, ослабляется. Принято постановление Правительства Российской Федерации 26.06.04 № 380 “О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам создания и деятельности координационных совещательных органов, образованных Правительством Российской Федерации”, содержащее перечень из 579 пунктов (!), изменяющих положения, а в основном упраздняющих межведомственные и др. совещательные органы.

Следом (17.09.04 № 486) Правительство Российской Федерации постановляет: завершить в 2004 году реализацию подпрограмм “Возрождение Волги”, “Отходы”, “Прогрессивные технологии картографо-геодезического обеспечения”, “Леса”, “Регулирование качества окружающей природной среды” и “Поддержка особо охраняемых природных территорий”, входящих в федеральную целевую программу “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)”, утверждённую постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.01 № 860 (СЗ РФ, 2001, № 52, ст. 4973).

животного мира, отнесённых к объектам охоты; 4) выдача именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты; 5) организация и регулирование рыболовства водных биологических ресурсов; 6) охрана водных биологических ресурсов.

Исполнение субъектами Федерации указанных требований Закона сдерживает медленное решение на федеральном уровне следующих вопросов:

1) утверждение (принятие) перечня объектов животного мира, которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении (единого для субъектов Российской Федерации и/или с оговорками по определенным субъектам Российской Федерации и биологическим видам);

2) утверждение (принятие) перечней некоторых водных животных (единых для субъектов Российской Федерации и/или с оговорками по определенным субъектам Российской Федерации и биологическим видам);

3) утверждение (принятие) правил использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства (иных документов, содержащих перечни видового состава, с уточнением подвидов, водных биологических ресурсов внутренних вод, занесённых в Красную книгу Российской Федерации; перечни видового состава объектов животного мира, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации (Положение о Минсельхозе России от 28.06.04 № 315, п. 5.2.1.) и др.

Разграничение объектов, охрана и обеспечение рационального использования которых осуществляется субъектами Российской Федерации за счёт субвенций из федерального бюджета, за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, от объектов, охрана и обеспечение рационального использования которых осуществляется Российской Федерацией не произведено.

Субвенции из федерального бюджета в субъекты Федерации не поступают, охрана объектов животного мира по статьям, финансируемым за счёт субвенций из федерального бюджета, охрана природных ресурсов животного мира не осуществляется. Фактически приостановлены полномочия субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, полномочия по предмету совместного ведения субъектов Российской Федерации с Федерацией.

Задержка реализации установленного Законом механизма финансирования охраны компонентов природной среды ставит вопрос о целесообразности восстановления федеративных отношений и механизма, действовавших до реформы или о приостановлении, на неопределённый срок, действия соответствующих новаций и изменений законодательства.

Компоненты природной среды

Компоненты природной среды наряду с природными объектами и природно-антропогенными объектами являются элементом, образующим природу. Земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный мир, животный мир, иные организмы, озоновый слой Земли, околоземное космическое пространство представляют собой совокупности объектов охраны. Большинству из них (кроме иных организмов, озонового слоя Земли, околоземного космического пространства) соответствуют подотрасли экологического природоресурсного права, выраженные в группах родственных законодательных актов, называемых в своей совокупности атмосфероохранное законодательство; земельное законодательство; водное законодательство; лесное законодательство; горное законодательство (о недрах); фаунистическое законодательство; законодательство о растительном мире.

Озоновый слой Земли защищает живую природу от ультрафиолетового излучения и охраняется международным правом, а также в рамках отечественного природоохранного и атмосфероохранного законодательства. Молекулы озона, находящиеся на высоте около 30 км от поверхности Земли, теоретически образуют слой толщиной около 3 мм.

Иные организмы включают: вирусы, бактерии и грибы³⁴. Отношения, связанные с жизнедеятельностью иных организмов регулируются в рамках различных сфер права. Однако, главным образом, это регулирование направлено на защиту от их вредного воздействия. Нормативная регламентация охраны и использования иных организмов, например, в качестве биологических регуляторов (например, инсектицидов – против вредного воздействия насекомых), способствующих восстановлению нарушенного состояния окружающей среды развития пока не получила.

Техногенное засорение околоземного космического пространства (“космический мусор”) изменяет окружающую среду, представляет угрозу безопасности космической деятельности.

В будущем “перспективным представляется создание специального орбитального “мусоросборщика”, совершающего челночные рейсы Земля-орбита-Земля; на первых порах не исключается возможность использования кораблей типа “Спэйс-Шаттл”³⁵.

³⁴ Их влияние на окружающую среду трудно переоценить. Например, цианобактерии (например, сине-зелёные водоросли) при автотрофном способе питания вырабатывают кислород, усваивают свободный азот воздуха, впоследствии обогащая им растения. В загрязнённых водоёмах или в глубоких слоях, где не происходит фотосинтез, они переходят на сапрофитный способ питания потребляя органические вещества и кислород.

³⁵ *Аппазов Рефат*. Следы в памяти и в сердце. Космический мусор как продукт деятельности человека (март 1995 г.) [взято 09.04.05] <http://www.kirimtatar.com/Books/appazov32.html>.

Правовая охрана околоземного космического пространства осуществляется космическим правом. Проблема засорения обсуждается в рамках деятельности профильного Межагентского координационного комитета, участником которого является Российская Федерация, и Научно-технического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях.

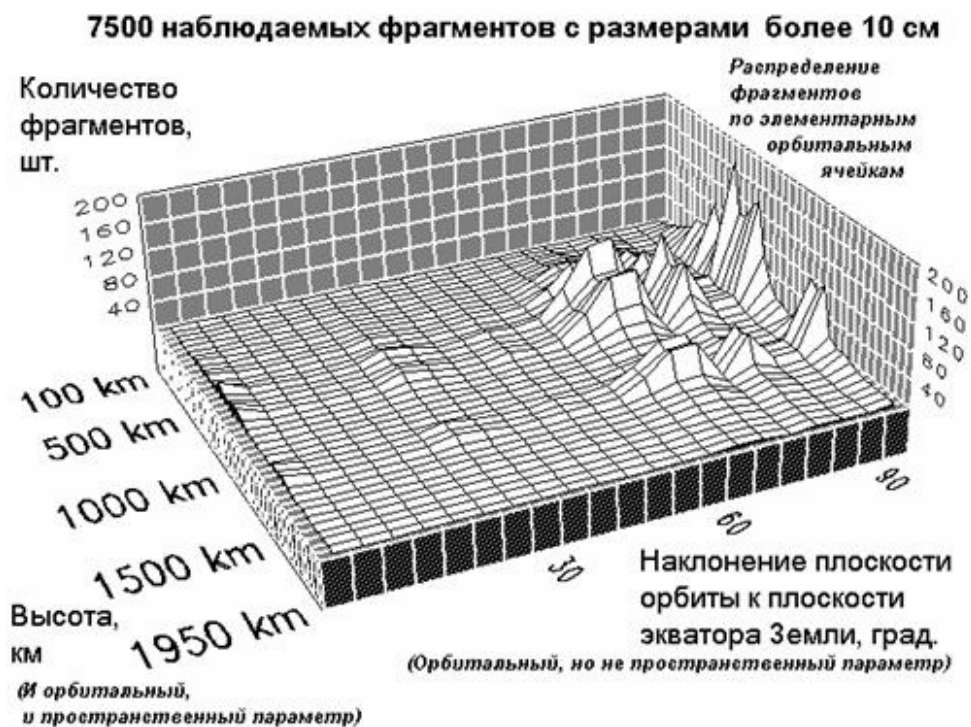


Рис. 3. Засорение околоземного космического пространства³⁶

Неживая природа формирует пространство в котором находятся элементы живой природы: животный мир, растительный мир, иные организмы. Некоторые простейшие формы жизни весьма устойчивы к внешним воздействиям, могут существовать в неизменяющихся условиях первые тысячи лет. Но чем выше уровень развития форм жизни, тем они прихотливее к условиям внешней среды, среды обитания, социальной среды, тем больше они имеют общих потребностей, тем выше природная конкуренция, жёстче межвидовой отбор. Задача сохранения жизни в полной мере относится к животному миру.

³⁶ Источник: 3.3. Общая характеристика механического засорения (“космического мусора”) околоземного пространства в настоящее время / Раздел “Космическая деятельность” сайта Администрации Амурской области [взято 10.04.05] <http://www.amurobl.ru/index.php?r=4&c=39&p=958>.

Компонент природной среды “животный мир”: А

I.7a - компонент природной среды ЖИВОТНЫЙ МИР (часть, не используемая в качестве природного ресурса)³⁷

Охрана животного мира

Охрана животного мира по сути отграничена от его использования от пользования объектами животного мира. Охрана животного мира - деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия [1] и обеспечение устойчивого существования животного мира [2], а также на создание условий для устойчивого использования [3] и воспроизводства объектов животного мира [4] (абз. 10 ст. 1 ФЗ-52).

Результаты деятельности по охране животного мира согласно Закону - это:

[1] во-первых, **сохранение биологического разнообразия** животного мира - разнообразия объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах (абз. 4 ст. 1 ФЗ-52) [видовое (таксономическое), экосистемное, генетическое биологическое разнообразие];

[2] во-вторых, **обеспечение устойчивого существования животного мира** - существования объектов животного мира в течение неопределённо длительного времени (абз. 6 ст. 1 ФЗ-52) [существование биологических видов, их популяций на определённых территориях, акваториях должно быть вне угрозы сокращения ареалов их распространения, сокращения численности популяций; этой цели отвечает **охрана среды обитания** объектов животного мира (природной среды, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы, абз. 9 ст. 1 ФЗ-52) - деятельность, направленная на сохранение или **восстановление условий** устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира (абз. 11 ст. 1 ФЗ-52)];

³⁷ Животный мир - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации (абз. 1 ст. 1 ФЗ-52); Животный мир - исторически сложившаяся совокупность особей одного или многих видов животных, обитающих постоянно или временно в пределах какой-либо территории или акватории. Животный мир - одна из основных групп биологического мира живых существ, она включает **сообщества диких животных** (млекопитающих, птиц, пресмыкающихся, земноводных, рыб, насекомых, моллюсков и др.). Как один из основных компонентов биосферы животный мир является объектом изучения биогеографии, зоогеографии, экологии и др. [отраслей знания]. (Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины. Главный редактор А. Ф. Терёшиников. - М.: Сов. энцикл., 1988, 432 с. с илл., С. 96).

[3] в-третьих, **создание условий для устойчивого использования** объектов животного мира - использования объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию (абз. 8 ст. 1) [отличительная черта этого результата - сохранение способности животного мира к воспроизводству, в отличие от элементов биологического разнообразия требует не только встречи особей одного вида, но и того, чтобы эти особи были разных полов, чтобы прочие условия были благоприятны; этой цели также отвечает охрана среды обитания объектов животного мира, понятие которой упомянуто выше];

[4] в-четвёртых, воспроизводство объектов животного мира, достижению этой цели, в числе других целей, согласно Закону служит установление ограничений и запретов на использование объектов животного мира (ст. 21).

Сохранение биологического разнообразия

“Биологическое разнообразие” означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются, это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем (Конвенция о биологическом разнообразии³⁸, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ратифицирована Российской Федерацией 04.07.95). В соответствии с Конвенцией понятие биологического разнообразия включает видовое (таксономическое) разнообразие, межвидовое разнообразие (экологическое, экосистемное), генетическое разнообразие.

³⁸ Конвенция о биологическом разнообразии - Convention on Biological Diversity. Год и место принятия: 1992 г., Рио-де-Жанейро, Бразилия. Участники: 167 государств, Европейское экономическое сообщество (ЕЕС/ЕЭС с 1992 г. Европейское сообщество - Сообщество). Цели: сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование компонентов биологического разнообразия, справедливое распределение преимуществ (выгоды) от использования генетических ресурсов. Основные положения: объявление принципа национального права на местные природные ресурсы с одновременным соблюдением прав других государств; сотрудничество в области сохранения биологического разнообразия в регионах, не попадающих под национальную юрисдикцию; ответственность государств за формирование и реализацию национальных стратегий, планов и программ по сохранению и рациональному использованию биологического разнообразия. Адрес секретариата: 15 chemin des Anemones, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland (*Высторобец Е. А.* Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Справочное пособие. М.: МНЭПУ, 2000. - 80 с., С. 29); См. текст: <http://www.un.org/russian/document/convents/biodiv.htm>.

В преамбуле к Конвенции о биологическом разнообразии Договаривающиеся Стороны отметили, что сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия имеет решающее значение для удовлетворения потребностей в продовольствии и здравоохранении, а также других потребностей растущего населения Земли и что доступ как к генетическим ресурсам, так и технологиям и их совместное использование имеют важное значение для решения этих задач.

Сохранение видового (таксономического) разнообразия

[1] Федеральный закон “О животном мире” приближает нас к характеристике понятия сохранения видового разнообразия практически только тем, что указывает на одну из его черт в операциональном содержании, как оно может быть достигнуто – “путём изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма” (абз. 2 ст. 21).

Из содержания Закона “сохранение” является “охраной” в узком смысле, входит в состав понятия “охрана животного мира”.

Также прямо указывается, что для охраны объектов животного мира и среды их обитания (в том числе для сохранения видового разнообразия) принимаются специальные государственные, федеральные, территориальные, местные программы [ещё межмуниципальные согласно ФЗ-7], в рамках которых осуществляются конкретные мероприятия.

Так что же такое “сохранение” (“консервация”) видового разнообразия? Ответ на этот вопрос находится в одном из самых “молодых” актов экологического законодательства.

Сохранение водных биоресурсов - поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания (п. 7 ст. 1 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20.12.04 № 166-ФЗ; как хорош заголовок, вот же он предмет!).

Сохранение видового биологического разнообразия – поддержание популяций биологических видов или их восстановление до уровней, при которых может быть обеспечено максимальное пользование объектами животного мира, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию объектов животного мира и охране среды их обитания.

Воспроизводство объектов животного мира, как следует из определения, должно рассматриваться в качестве меры по сохранению биологического разнообразия, формы поддержания и восстановления популяций, а не меры по обеспечению возможности неограниченного пользования объектами животного мира. Создание условий для воспроизводства объектов животного мира является косвенной мерой по сохранению биологического разнообразия.

Традиционной формой сохранения биологического (видового - таксономического) разнообразия является **создание особо охраняемых природных территорий**. Встреча особей одного вида - необходимое условие его сохранения. При высокой степени фрагментации территории необходимо **увеличение степени связанности ландшафта** - увеличение вероятности этой встречи. Эта цель достигается объединением разрозненных местообитаний "экологическими коридорами" для беспрепятственных миграций животных, созданием "экологических сетей".

Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания вправе вносить предложения об организации видовых заказников на <...> защитных участках территорий и акваторий (абз. 5 ст. 22 ФЗ-52).

Особой охране подлежат животные, занесённые в Красную книгу, содержащую рекомендации по мерам сохранения биологических видов.

По существу, не региональная Красная книга на Земле одна: это Красная книга Международного союза охраны природы (МСОП)³⁹ - единственная, которая даёт информацию о редких видах в пределах всего ареала. Лишь в этом случае речь идёт о планетарном сохранении редких видов. Все остальные национальные Красные книги региональны, только территориальные масштабы их различны.

³⁹ **МСОП** - Международный союз охраны природы - Всемирный союз охраны природы [и природных ресурсов - ранее] - International Union for Nature Conservation (IUCN) - The World Conservation Union. Год создания: 1948 г. Участники: более 952 члена из 139 стран мира (74 правительства, 111 правительственных организаций, 731 НПО, 36 ассоциированных членов, не имеющих права голоса). Цели: влияние, поддержка и помощь организациям мира в деле сохранения целостности и разнообразия природы; обеспечение разумного и экологически устойчивого использования природных ресурсов. Основная деятельность: осуществление мониторинга природоохранной деятельности; разработка требований по охране природы для использования местными организациями; составление планов действий на различных уровнях; содействие мерам, принимаемым правительственными и неправительственными организациями в области охраны природы; распространение информации через сеть МСОП; предоставление помощи и консультаций. Адрес: Rue Mauvemeu 28, CH-1196 Gland, Switzerland (*Высторобец Е. А.* Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Справочное пособие. М.: МНЭПУ, 2000. - 80 с., С. 20).

Например, в Красной книге СССР (сейчас это Россия, страны СНГ и Балтии) из 80 видов птиц менее 20 внесены в Красную книгу МСОП, а остальные являются, таким образом, регионально редкими. Национальные Красные книги, за редким исключением, дают информацию лишь о частях ареалов видов и подвидов животных и растений. Только в случаях с узкоареальными видами можно говорить о сохранении мирового генофонда в масштабах той или иной национальной или даже региональной Красной книги. Для животных это довольно редкое явление (например, русская выхухоль или эндемики озера Байкал).⁴⁰

Концепция регионализма в охране редких видов животных подразумевает использование следующих принципов (Рогачёва, 1990)⁴¹:

1. Списки регионально редких видов нельзя составлять путём простого выписывания их из Красных книг большего административного ранга. В каждом списке должны присутствовать виды, редкие именно в данном регионе.

При этом, разумеется, в нём должны быть виды, внесенные в Красные книги МСОП и России - даже в тех случаях, когда виды, охраняемые как угрожаемые объекты мирового генофонда, в данном регионе более или менее обычны, как эндемики озера Байкал или краснозобая казарка, которая гнездится почти исключительно на Таймыре, и др.

2. В региональных Красных книгах проявляется необходимость использования популяционного подхода. Почти никогда вид не охраняется и не требует охраны в одинаковой степени по всему ареалу. Яркий пример - дикий северный олень в Красноярском крае. Таймырская популяция служит основой для промысла, в то время как популяции этого вида в таежной части края и в Саянах нуждаются в безусловной охране и почти все внесены в региональную Красную книгу. Популяционный принцип вдвойне важен для мигрирующих птиц, у различных популяций которых, нередко гнездящихся на одной и той же территории, имеются различные пути пролёта и различные зимовки. В этом плане уникальны утки и другие гусеобразные Западной и Центральной Сибири.

3. Принцип опережающей природоохранной стратегии предполагает включение видов в региональные Красные книги на основе прогноза ухудшения состояния среды их обитания. Многие группы животных и растений особо уязвимы в условиях антропогенных изменений окружающей среды.

⁴⁰ Цит. по: Сохранение биологического разнообразия: позитивный опыт / 1 Идеи, имевшие позитивное значение в сохранении биоразнообразия / 1.2. Создание и ведение красных книг - действенная форма сохранения биологического разнообразия / 1.2.4. Региональные Красные книги в России http://195.208.223.253/~vart/doc/gef/GEF_A/A11/AC24_124.html.

⁴¹ Там же: Сохранение биологического разнообразия: позитивный опыт.

Среди птиц это почти все степные и лесостепные виды, большая часть хищных птиц и сов, журавли, большая часть других водных и околоводных видов. В отношении таких групп стратегия охраны должна опережать их угнетение и резкое снижение численности, иначе гибель их будет неизбежной.

Сохранение экологического разнообразия

Термины Конвенции о биологическом разнообразии “разнообразии между видами” и “разнообразии экосистем” мы понимаем обобщённо, как экологическое разнообразие. Гипотетически представим: на территории не 100 птиц 10 видов, из которых 92 вороны и галки, а 100 птиц 10 видов по 10 особей каждого вида при оптимальном соотношении полов для конкретного вида. Очевидно, что во втором случае вероятность сохранения биологических видов выше, чем в первом, это межвидовое разнообразие высокого уровня. Экологическое разнообразие непосредственно **связано с сохранением видов естественных экологических систем.**

“Экосистема” означает динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое (Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92)⁴².

⁴² Экосистема – понятие, введённое А. Тенсли (*Tansley A. G. The use and abuse of vegetation concepts and terms // Ecology. 1935. V. 16. № 3*), обозначающую относительно устойчивую систему динамического равновесия, в которой организмы и неорганические факторы являются полноправными компонентами. Экосистемы представляют собой совместно функционирующие на данном участке организмы (биотическое сообщество), взаимодействующие с физической средой таким образом, что поток энергии создаёт чётко определённые биотические структуры и круговорот веществ между живой и неживой частями. В дальнейшем понятие трансформировалось многими авторами, и в своей функциональной части близко к понятию биогеоценоза, но лишено географичности последнего, и следовательно, размеры экосистемы не определяются заранее заданным правилом (А. Н. Тюрюканов, В. Д. Александрова, 1969). Экосистемы могут быть разных порядков: от самых мельчайших до весьма обширных вплоть до биосферы. Экосистема – широкое понятие и в этом смысле близко к понятиям комплекс природный, геосистема, но более биологично по существу, поскольку центральной концепцией экосистем является представление о цепях питания и трофических уровнях. Предлагались и др. термины, адекватные по содержанию экосистеме: микрокосм (Форбс, 1887); голоцен (Фридерикс, 1931); биохора (Пальман, 1931); биосистема (Тиннеман, 1941); экотон (Тролль, 1950); сайт (Хилс, 1960), не получившие распространения.

Биогеоценоз – “совокупность на известном протяжении земной поверхности однородных природных явлений (атмосферы, горной породы, растительности, животного мира и мира микроорганизмов, почвы и гидрологических условий), имеющая свою особую специфику взаимодействия этих слагающих её компонентов и определённые темпы обмена веществом и энергией их между собой и с другими явлениями природы и представляющая собой внутренне противоречивое диалектическое единство, находящееся в постоянном движении, развитии” (В. Н. Сукачёв, 1964) от экосистемы отличается строгой биохронологической основой. – Цит. по: *Снакин В.В. Экология и охрана природы. Словарь-справочник. Под ред. А.Л.Яншина. М.: Academia, 2000, 384 с., ил. С. 37, 323-324.*

Обязанность Договаривающихся Сторон в рамках имеющихся у них возможностей содействовать защите экосистем и принимать меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем закреплена в Конвенции о биологическом разнообразии (п. “d”, “f” ст. 8).

Для обозначения видов деятельности по сохранению экологического разнообразия (что следует из второго определения) в Конвенции использованы понятия “сохранение *ex-situ*” (сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания) и “сохранение *in-situ*” (сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, а применительно к одомашненным или культивируемым видам - в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки).

Сохранение генетических ресурсов животного мира

Согласно Закону генетические ресурсы животного мира - часть биологических ресурсов, включающая генетический материал животного происхождения, содержащий функциональные единицы наследственности (абз. 5 ст. 1 ФЗ-52). “Генетический материал” означает любой материал растительного, животного, микробного или иного происхождения, содержащий функциональные единицы наследственности (Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92). “Генетические ресурсы” означают генетический материал, представляющий фактическую или потенциальную ценность (Конвенция о биологическом разнообразии).

Необходимо **сохранение минимальной численности вида**, предотвращающей развитие инбредной депрессии (необратимого от поколения к поколению сокращения шансов на выживание из-за изменения количества и распределения в популяциях вида аллелей различных генов).

Важными направлениями сбережения генетических ресурсов является **контроль обращения** (предотвращение угроз со стороны) **генетически модифицированных организмов**, особая охрана “генетически слабых” видов от более сильных⁴³.

⁴³ Примером деятельности в рамках второго направления является совместный проект Королевского общества по охране птиц (Великобритания), Траста [по охране] водоплавающих [птиц] и водно-болотных угодий, Испанского орнитологического общества и международной неправительственной организации Бёрдлайф Интэрнэшнал по охране белоголовой (европейской) савки от более агрессивной в своём брачном поведении американской (ямайской) савки. Если их контактам не воспрепятствовать (мероприятия по борьбе с кроссбридингом, со скрещиванием), то доминантные генетические характеристики американских савок и их гибридов поглотят белоголовых савок. Самцов савок легко узнать по их необычно большим синим клювам. Этот вид стал символом охраны водно-болотных угодий в ареале его распространения. Наибольшую часть существующей в мире популяции составляют примерно 19 000 птиц, которые выводят птенцов в Российской Федерации и Казахстане. Правительства европейских стран одобрили Европейский план действий по охране белоголовых савок (Action for white-headed ducks. Video film. © RSPB, 1997).

Закон устанавливает, что “мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учётом требований экологической безопасности” (ст. 25 ФЗ-52).

В Конвенции о биологическом разнообразии отдаётся предпочтение осуществлению мер для сохранения компонентов биологического разнообразия, созданию и поддержанию условий для сохранения и исследования *ex-situ* растений, животных и микроорганизмов, предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов, в стране происхождения компонентов биологического разнообразия (п. “а”, “b” ст. 9). Это означает, что каждое государство несёт ответственность не только за сохранение эндемичных, встречающихся только на его территории видов, но и за все виды, для которых его территория является местом происхождения. Использование этого положения при охране биологического вида, к которому оно применимо, усилит обоснование необходимости его охраны в конкретном государстве.

“Последний рубеж обороны” в сохранении генетических ресурсов животного мира - сохранение геномов исчезающих биологических видов методом **криоконсервации** клеток.

Генетическое разнообразие помогает приспособиться к новым вредителям и болезням, изменениям среды обитания, климата и технологий. Именно поэтому во многих странах мира создаются так называемые “банки растений”, где пытаются сохранить каждый организм – не исключено, что какой-то ещё сыграет свою незаменимую роль в деле спасения жизни.

Обращение с генетически изменёнными организмами

Вопросов обращения с генетически изменёнными организмами, генетически модифицированными (трансгенными) организмами и продуктами с их содержанием (“еды Франкенштейна”, “генетического загрязнения”) касаются:

Декларация Всемирной Конференции по окружающей среде и развитию, принятая в Рио-де-Жанейро в 1992 году (Принцип 15 - принцип предосторожности);

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года;

Картахенский протокол по биобезопасности 2000 года к Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года (Найроби);

Амманская резолюция 2001 года, принятая на 2 сессии Всемирного Конгресса МСОП;

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 года (Орхусская конвенция);

Руководство по обращению с ГИО, принятое на Первой Конференции Сторон Орхусской Конвенции в г. Лукка, Италия 23.10.02⁴⁴.

За рубежом действует значительное число региональных (например, в рамках Европейского Союза) и национальных законодательных актов. Например, британский Закон об охране окружающей среды 1990 года относит несоблюдение правил обращения с ГМО к уголовным преступлениям и устанавливает более 20 составов преступлений, против правил обращения с ГМО⁴⁵.

Дополнительно к праву вынесения приговора о применении штрафных санкций и лишении свободы (размеры, сроки, составы подробно регламентированы) “суды получили сравнительно необычное полномочие, присудить лицу, признанному виновным в преступлении, связанном с оценкой риска, с разрешением или его отсутствием, с заявлением о запрете - предпринять шаги, указанные в постановлении, чтобы устранить последствия действия или оплошности, приведших к осуждению” - отмечают английские юристы⁴⁶.

⁴⁴ Генетически модифицированные организмы - это биологические химеры, в гены которых введены фрагменты ДНК из любых живых организмов - бактерий, растений, насекомых, рыб, животных или даже человека. Вставленные чужеродные фрагменты ДНК могут улучшить полезные для человека свойства. Это приводит к снижению себестоимости полученных из них продуктов питания и увеличению прибыли. Но ген вставляется вслепую и как поведет себя в дальнейшем, наука ответить не может. Наибольшее распространение получило использование в США таких генетически изменённых культур, как соя (55% на рынке в 1999 году), кукуруза (35% на рынке в 1999 году), масличное растение рапс (канола) и хлопок. Сейчас 98% мирового производства ГМО (соя, кукуруза, рапс, хлопок и картофель) сосредоточено в США, Бразилии, Чили, Канаде и Китае.

Опасения экологов вызывают работы по созданию методами генной инженерии “суперлосося”, или “франкенфиш”, как его окрестили защитники природы. Он разводится в принадлежащих американской компании “Эй-Эф протеин” садках. “Франкенфиш” в несколько раз превышает своего дикого родственника в размерах. Он в два раза быстрее растёт и быстрее размножается. Защитники окружающей среды с ужасом говорят о том, что может произойти, если это чудовище вырвется из неволи. Один из самых знаменитых примеров на эту тему - акклиматизация нильского окуня в озере Виктория в 60-х годах прошлого века, приведшая к исчезновению 200(!) видов местных рыб и экологической катастрофе, последовавшей в прибрежных районах (Американский жиртрест, или к чему приводит генетически модифицированные продукты // Интернет-журнал Монокль. Изд. с декабря 2002 г. Опубликовано: 30.06.04 16:54 [взято 13.04.05] <http://borovik.com/index.php?stata=111>).

⁴⁵ Environmental Protection Act 1990 (с. 43) 1990 с. 43 (section 118) © Crown Copyright 1990 [taken 13.04.05] http://www.hms.gov.uk/acts/acts1990/Ukpga_19900043_en_7.htm#mdiv118.

⁴⁶ Woolley QC David, Pugh-Smith John, Langham Richard, Upton William. Environmental Law. - Oxford: OUP, 2000, P. 352.

“Хорватия и Шри-Ланка пытались ввести мораторий на любое использование ГМО на своих территориях, однако заинтересованные в другом развитии событий страны-производители трансгенов и Всемирная торговая организация быстро “умерили” эти настроения. Недавно Зимбабве отказалось от гуманитарной помощи из США именно по причине того, что в состав сельскохозяйственного груза входили трансгены” - сообщается в бюллетене “Экология и право”⁴⁷.

Регулирование обращения с генетически изменёнными организмами в Российской Федерации на сегодняшний день весьма неполно и фрагментарно, условия до 10 раз более свободные (в части долей содержания ГМО, при которых требуется обязательная маркировка), чем в Западной Европе, и те, если соблюдаются, то упоминание наносится миниатюрным шрифтом жёлтого цвета на светлом фоне (проверено - Е.В.).

Особо актуальны “несколько проблемных сфер – появление новых вредителей, суперсорняков, генетическое загрязнение, перекрытое опыление ГМ культур и обычных [у животных кроссбридинг], появление новых вирусов, а также другие частные “слабые места” в зависимости от типа ГМО”⁴⁸.

Обеспечение устойчивого существования животного мира

[2] Чтобы обеспечить устойчивое существование животного мира необходимо обеспечить исполнение простого правила - возвращать природе всё, что у неё взято. В случае невозможности восстановления каких-либо условий в природе, необходимо принятие компенсаторных мер, косвенно смягчающих для природы последствия деятельности человека или природных причин. Важной компенсаторной мерой по восстановлению условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира является **интродукция**, реинтродукция биологических видов, в недавнем прошлом обитавших на определённой территории или обоснованное восполнение образовавшихся экологических ниш новыми видами (**акклиматизация**, реакклиматизация).

Обязанность принимать меры для восстановления и реабилитации находящихся в опасности видов и для их реинтродукции в места их естественного обитания при соответствующих условиях на Договаривающиеся Стороны возложена Конвенцией о биологическом разнообразии (п. “с” ст. 9).

⁴⁷ Право на биологическую безопасность. Международные дни борьбы с ГМО 1-15 апреля // Экология и право. / Союз “За химическую Безопасность”. Ред. и издатель Лев А. Фёдоров Сообщение ЕСО-НР.1006, 20 апреля 2003 г. Все бюллетени имеются на сайтах: www.index.org.ru/eco и <http://www.seu.ru/members/ucs/eco-hr>.

⁴⁸ *Иванченко С. А.* Загадка ГМО. Тезисы докладов. Международная научно-практическая конференция “Экологическая безопасность: природа и общество”, СПб, Русское географическое общество, Гидрометеорологический институт, 02-03.04.04 http://www.cei.ru/rus/our_public/pu300304r.shtml.

При размещении, проектировании и строительстве населённых пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, осуществлении лесных пользований, проведении геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и **осуществлении** других видов **хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий** (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52).

При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки (абз. 3 ст. 22 ФЗ-52).

В целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяются защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и других). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира (абз. 4 ст. 22 ФЗ-52).

Запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания (абз. 3 ст. 28 ФЗ-52).

В целях уменьшения вредного воздействия на животный мир применение химических препаратов защиты растений и других препаратов должно сочетаться с осуществлением агротехнических, биологических и других мероприятий (абз. 4 ст. 28 ФЗ-52).

**Обеспечение устойчивого существования объектов животного мира
в некоторых международно-правовых документах**

Конвенция о континентальном шельфе, Женева, 29.04.58, подписана СССР 31.10.58, ратиф. Президиумом ВС СССР 20.10.60, вступила в силу 10.06.64, п. 7 ст. 5.	Прибрежное государство обязано принимать в зонах безопасности все надлежащие меры охраны морских живых ресурсов от вредоносных воздействий [500 м. вокруг возведенных сооружений и других установок].
Европейская конвенция по защите животных при международной перевозке, Париж, 13.12.68 – в ред. 10.05.79 [Совет Европы] (Документ о присоединении СССР к Конвенции и Дополнительному протоколу к ней от 10.05.79 сдан 13.11.90, Конвенция и Дополнительный протокол к ней вступили в силу для СССР 14.05.91), ст. 43 [взято 17.04.05] http://www.acd-ida.ru/cida_inform/environment/31.pdf .	[например, трансграничная интродукция] Животные перевозятся только в соответствующим образом сконструированных транспортных средствах или контейнерах, на которых при необходимости должно быть указано, что в них находятся пугливые или опасные дикие животные. Кроме того, должны иметься четкие письменные инструкции о питании и подаче воды и о любом необходимом особом уходе.
Конвенция о сохранении тюленей Антарктики, Лондон, 03.02.72 [депозитарий - Великобритания], ст. 4.	[исключения из регулируемого пользования] (1) Независимо от положения настоящей Конвенции, любая из Договаривающихся сторон может выдавать разрешения на забой или отлов тюленей в ограниченных количествах в соответствии с задачами и принципами настоящей Конвенции в следующих целях: (а) для обеспечения жизненно необходимого питания для людей или собак; (б) для проведения научных исследований; (с) для получения образцов для музеев, учебных или культурных учреждений.
Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах, Гданьск, 13.09.73, абз. 2 ст. 1.	[Договаривающиеся Государства будут:] – разрабатывать и осуществлять организационные и технические мероприятия по сохранению и увеличению живых ресурсов, включая меры по искусственному воспроизводству ценных видов рыб и/или участие в них финансовыми средствами на равной и справедливой основе, а также принимать другие меры по рациональному и эффективному использованию живых ресурсов.
Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, Женева, 18.05.77, ратиф. Президиумом ВС СССР 16.05.78, вступила в силу для СССР 05.10.78.	Статья IV Каждое государство – участник настоящей конвенции обязуется принять любые меры, которые оно сочтет необходимыми в соответствии со своими конституционными процедурами, по запрещению и предотвращению любой деятельности, противоречащей положениям настоящей конвенции, под его юрисдикцией или под его контролем, где бы то ни было.
Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана, Москва, 11.02.92, абз. 10 преамбулы.	[Стороны настоящей Конвенции] желая создать эффективный механизм международного сотрудничества в целях содействия сохранению анадромных видов в северной части Тихого океана [цели распространяются также на сохранение экологически связанных видов].
Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря, Вашингтон, 16.06.94, п. (d), части 2 приложения к Конвенции.	[Эффективная система управления промыслом минтая в Конвенционном районе] (d) содержит <...> в надлежащих случаях другие специальные меры по сохранению и управлению.

Правила разработки, проведения испытаний и нормативы применения химических и биологических препаратов, а также перечень этих препаратов утверждаются специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и агрохимической службы Российской Федерации с учётом международных стандартов (абз. 5 ст. 28 ФЗ-52).

Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи разрабатываются специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и утверждаются Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (абз. 6 ст. 28 ФЗ-52).

Создание условий для устойчивого использования объектов животного мира

[3] “Устойчивое использование” означает использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям (Конвенция о биологическом разнообразии).

Примечательно, что не только в Конвенции о биологической разнообразии (ст. 6), но и в Федеральном законе “О животном мире” (абз. 4 ст. 35, абз. 1 ст. 49, абз. 2 ст. 54) создание условий для устойчивого использования объектов животного мира (общие меры, охрана, воспроизводство) и собственно пользование связаны неразрывно. Вместе с тем, Закон устанавливает недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира (абз. 5 ст. 12 ФЗ-52).

Природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы (среда обитания) должна быть не слишком благоприятной, чтобы животные не потеряли инстинкты, но и не настолько враждебной, когда объекты животного мира не в состоянии получить из среды обитания всё им необходимое. Человек должен восполнять, некомпенсируемое иными природными условиями, несоответствие природной среды потребностям животных.

В целях приведения условий природной среды в соответствие с такими условиями, которые благоприятны для объектов животного мира, позволяют получить из среды обитания им необходимое, раскладывается соль-лизунец, осуществляется распределение кормов (что не обязательно является подкормкой определённых видов животных), для привлечения животных на безопасные угодья используются “подсадные” - чучела, имитирующие особей каких-либо видов, магнитофонные записи криков животных, соответствующих конкретным обстоятельствам и стимулирующие животных к естественному поведению. Группам энтузиастов-орнитологов даже удаётся заменять некоторым видам птиц их родителей, учить чад есть, летать, а когда придёт пора вести за собой на лёгком летательном аппарате (к которому птицы приучены, как к “родителю”) в районы зимовки. С развитием этого направления заботы о животных связывают появление новых видов профессий. Их представители будут тем больше востребованы, чем яснее осознание обществом опасности потерять некогда богатое биологическое разнообразие.

Создание условий для воспроизводства объектов животного мира

[4] Воспроизводство объектов животного мира, по сути, является предупредительной мерой, позволяющей избежать причинения вреда окружающей среде в результате уменьшения биологического разнообразия, и имеет важное государственное природоохранное, культурное, рекреационное, экономическое, просветительское, пропагандистское, воспитательное и другое значение.

Высшую силу имеет концепция устойчивого развития, устанавливающая императив неистощительного природопользования, при котором природа не утрачивает способности к самовоспроизводству. Нет необходимости прямо осуществлять воспроизводство биологических видов. Природа сделает это сама. Необходимо не мешать ей, создать условия, охранять среду обитания биологических видов.

В этом смысле, например, рыборазведение и зарыбление водоёмов в размерах, обеспечивающих поддержание природной способности к самовоспроизводству является способом создания условий для воспроизводства (восстановлением), а не собственно воспроизводством биологических видов, которое произойдёт независимо от человека. На практике созданием таких условий является выпуск в природу особей определённого пола, без представителей которого, популяция обречена. И выпуск особей одного пола к особям другого – это не воспроизводство биологического вида, а лишь создание условий, восстановление среды обитания биологического вида, создание условий его самовоспроизводства, его сохранение.

Московская кольцевая автодорога разделяет на московскую и областную части территорию, управление которой осуществляет ФГУ “Национальный парк “Лосиный остров”. Разорваны популяции животных. Сохатые “из области” во время гона не смогут пройти на московскую территорию, а инцест и родственные “браки” приводят к вырождению лосей. Для освежения крови молодняк завозят из Костромской области⁴⁹.

Необходимым методом воспроизводства объектов животного мира, в случае падения численности популяции, является **искусственная инсеминация**. Кроме того, воспроизводство объектов животного мира может обеспечиваться косвенно, путём создания других условий для его осуществления, путём охраны среды обитания объектов животного мира.

Так, например, Каждая из Договаривающихся Сторон Конвенции о биоразнообразии в рамках “сохранения in-situ” - сохранения экосистем и естественных мест обитания, а также поддержания и восстановления жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования (п. “f” ст. 8).

Обязанности (и права) Федерации по охране животного мира

Согласно Федеральному закону “Об охране окружающей среды”, охрана окружающей среды (природоохранная деятельность) - деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (абз. 11 ст. 1).

Федеральный закон “О животном мире” устанавливает закрытый перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области охраны <...> животного мира (ст. 5).

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны и использования животного мира относятся:

⁴⁹ Пичугина Е. / Московский комсомолец. 23.09.04. - Цит. по: Пичугина Е. Лосиный остров скоро может остаться без лосей. / Зелёный мир. Экология: проблемы и программы. Общероссийская некоммерческая научно-публицистическая и информационно-методическая газета. № 5-6 (451-452). 2005. С. 9.

определение государственной политики в области охраны <...> животного мира;

определение единой инвестиционной политики в области охраны <...> животного мира;

разработка и совершенствование федерального законодательства в области охраны <...> животного мира, контроль за его соблюдением;

координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны <...> животного мира в пределах территории Российской Федерации;

организация и осуществление охраны <...> объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности на территории Российской Федерации, объектов животного мира, постоянно или временно населяющих континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации, и среды их обитания; <...>

установление порядка ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы диких животных, их частей и полученной из них продукции, а также предоставление разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз за ее пределы таких животных, их частей и полученной из них продукции;

проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение типовой нормативно-методической документации, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны, воспроизводства <...> объектов животного мира;

осуществление мер по восстановлению объектов животного мира и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам;

ведение Красной книги Российской Федерации;

участие в создании особо охраняемых природных территорий и акваторий; <...>

создание специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;

установление федеральных стандартов, правил, лимитов и нормативов в области охраны, воспроизводства <...> объектов животного мира;

установление порядка государственной статистической отчетности в области охраны, воспроизводства <...> объектов животного мира;

обеспечение проведения государственной экспертизы, включая государственную экологическую экспертизу, предпроектной и проектной документации при строительстве и реконструкции хозяйственных объектов и производств в части охраны, воспроизводства <...> объектов животного мира;

защита прав, охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей на территориях их проживания в части сохранения и устойчивого использования объектов животного мира;

разрешение споров по вопросам охраны <...> объектов животного мира между субъектами Российской Федерации;

заключение и реализация международных договоров Российской Федерации в области охраны <...> животного мира.

В число основных функций специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды его обитания (система Минсельхоза России) [в сфере их ведения] Законом (ст. 13 52-ФЗ) относятся: охрана <...> объектов животного мира (абз. 2); государственный контроль (абз. 3); государственный учёт, кадастр, мониторинг, Красная книга Российской Федерации (абз. 4); нормирование (абз. 5); государственная экологическая экспертиза (абз. 6); международное сотрудничество (абз. 7). Включение в этот перечень последним абзацем (абз. 8) положения “осуществление иной деятельности по государственному регулированию использования и охраны животного мира и среды его обитания” означает, что данный перечень является открытым, его ограничивает только общий объём полномочий, установленных в статье 5. При этом существенно, что категория “свойственная функция” в этом случае имеет не только побуждающий, но и обязывающий характер.

Методом исключения приведённых функций, а также функций и полномочий иных субъектов, нежели федеральные органы исполнительной власти органов и институтов из ранее перечисленных полномочий условно определяем “не основные” полномочия федеральных органов исполнительной власти, которые на них возложены “диспозитивно”, без столь категоричной обязанности (и права) к активному, в значительной мере самостоятельному осуществлению, как в случае с “основными функциями” - т.е. их предназначением в рассматриваемой области государственного управления.

По сути конституционного отнесения рассматриваемой сферы к предметам совместного ведения (п. “в”, “д”, “к” п. 1 ст. 72), а также из смысла Закона (ст. 5, 13 ФЗ-52) “не основные” полномочия федеральных органов исполнительной власти осуществляются не только на федеральном уровне, а также в немалой степени на уровне субъектов Федерации и в некоторой степени субъектами других уровней власти и управления.

Полномочиями федеральных органов исполнительной власти в области охраны и использования животного мира, осуществляемыми в особо тесном взаимодействии с субъектами других уровней власти и управления, являются:

определение государственной политики в области охраны <...> животного мира;

определение единой инвестиционной политики в области охраны <...> животного мира;

разработка и совершенствование федерального законодательства в области охраны <...> животного мира, контроль за его соблюдением;

координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны <...> животного мира в пределах территории Российской Федерации;

проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение типовой нормативно-методической документации, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны, воспроизводства <...> объектов животного мира;

осуществление мер по восстановлению объектов животного мира и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам;

участие в создании особо охраняемых природных территорий и акваторий;

защита прав, охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей на территориях их проживания в части сохранения [и устойчивого использования] объектов животного мира.

Двойственный характер отличает полномочие на заключение и реализацию международных договоров Российской Федерации в области охраны и использования животного мира. Помимо формально-юридических соображений относительно понятия международных договоров Российской Федерации и фактической Стороны их заключающей, очевидны возможность, право и необходимость участия других уровней власти и управления в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Формы такого участия варьируются от подготовки предложений федеральным органам государственной власти (прежде всего исполнительной) до заключения межрегиональных межведомственных договоров. Хотя последние и не являются в узком смысле международно-правовыми документами, учитывая “мягкий” характер международного права окружающей среды, могут быть не менее эффективны, чем международные договоры Российской Федерации.

Другое полномочие особого рода - создание специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания [термин употребляется в ФЗ-52] в части назначения руководителей их территориальных органов. Имея в виду цели усиления государства, целесообразность действия сдержек и противовесов при принятии экологически значимых решений, стоит рассмотреть вопрос о восстановлении традиции назначения руководителей по представлению субъектов Федерации. Это один из путей укрепления единства двух уровней государственной власти.

Полномочия федеральных органов различных ветвей государственной власти Российской Федерации уточняются другими федеральными нормативными правовыми актами, на них распространяющимися.

Обязанности (и права) субъектов Федерации по охране животного мира

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” (в ред. от 22.08.04 № 122-ФЗ, от 29.12.04 № 199-ФЗ) установлен **открытый перечень полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Конкретное содержание полномочий вышеуказанных органов определяется согласно статье 6, согласно другим положениям данного Федерального закона, следует из обязанностей, возложенных на эти органы специальными природоохранными и природоресурсными актами, а также из положений об этих органах.

В частности, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально - экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации (общая норма, абз. 2 ст. 6, ФЗ от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” с изм. от 09.05.05).

На органы государственной власти субъектов Российской Федерации специальной компетенции возложена обязанность, охранять среду обитания объектов животного мира, природные комплексы, исконную среду обитания (абз. 11 ст. 1, п. 3 ст. 4, ФЗ от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”).

Одним из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды, используемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации, является разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде (абз. 4 ст. 14, ФЗ от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”).

Субъекты Российской Федерации **однозначно наделены** Федеральным законом от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” (в ред. от 29.12.04 № 199-ФЗ) **правами** в области принятия законодательных и иных нормативных правовых актов, в частности, отражающих:

порядок разработки и реализации территориальных и местных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания (абз. 3 ст. 18 ФЗ-52);

выплату компенсации собственнику, владельцу или арендатору участков при выделении защитных участков территории с ограничением хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации (абз. 9 ст. 22 ФЗ-52);

ответственность юридических лиц и граждан, осуществляющих хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги (абз. 2 ст. 24 ФЗ-52);

Перечень установленных Законом общих обязанностей (и прав) органов государственной власти в области охраны животного мира может быть продолжен. Однако индивидуально-определённые обязанности (и права) в отношении частных объектов охраны из-за нововведений федерального законодательства в 2004-2005 годы и нерешённости на федеральном уровне ряда вопросов могут быть определены лишь частично. Значительную по важности и объёму группу таких обязанностей (и прав) составляют поименованные в предыдущем разделе полномочия федеральных органов исполнительной власти в области охраны и использования животного мира, осуществляемые в особо тесном взаимодействии с субъектами других уровней власти и управления (в части, касающейся субъектов Российской Федерации).

О полномочиях субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счёт субвенций из федерального бюджета (в части охраны объектов животного мира) скажем отдельно.

Новации законодательства, вступившие в силу в 2005 году и вызвавшие широкий общественный резонанс, неоправданно усложнили основания разделения полномочий государственных органов в сфере финансирования работ по охране отдельных компонентов природной среды (или их частей) в зависимости от категорий природных объектов, правового режима их охраны, местообитаний, видов пользования и других обстоятельств, что является решением поспешным и в целом ослабляет охрану природы.

Федеральный закон “О животном мире” гласит:

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемые за счёт субвенций из федерального бюджета (в ред. Федерального закона от 29.12.04 № 199-ФЗ)

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счёт субвенций из федерального бюджета, относятся следующие полномочия в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов:

охрана объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов:

находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации;

которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении и перечень которых определяется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства;

воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

ведение учета и кадастра объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и объектов животного мира, указанных в абзацах третьем - шестом настоящей статьи;

выдача именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и объектов животного мира, указанных в абзацах третьем - шестом настоящей статьи;

организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства;

охрана водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства.

Схематичный перечень данных шести полномочий см. на страницах 32-33. Закон предписывает субъектам Российской Федерации осуществлять данные полномочия за счёт субвенций из федерального бюджета. Законодатель предпочёл сформулировать правовую норму путём указания на исключения из объекта регулирования и использовав двойные отсылки. Назовём эти исключения (объекты нетипичные для субъектов Федерации):

объекты, находящиеся на особо охраняемых природных территориях федерального значения (в части охраны объектов животного мира; в части регулирования использования охотничьих животных; в части воспроизводства охотничьих животных; в части ведения учёта и кадастра охотничьих животных; в части выдачи именных разовых и распорядительных лицензий на использование охотничьих животных; в части охраны водных биологических ресурсов);

объекты, подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации (в части регулирования использования охотничьих животных);

объекты, которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении и перечень которых определяется Минсельхозом России (в части регулирования использования охотничьих животных);

охотничьи животные и особо ценные объекты (в части ведения учета и кадастра; в части выдачи именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира);

водные биологические ресурсы: организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства (в части “моря”, “шельфа”, “зоны”, “Красной книги РФ”, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются Минсельхозом России);

водные биологические ресурсы: охрана на внутренних водных объектах (в части пограничных зон, внутренних вод, “Красной книги Российской Федерации”, анадромных и катадромных видов рыб⁵⁰, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются Минсельхозом России).

Данные поименованные исключения из полномочий совершенно очевидно приводят к весьма важным выводам. Закон устанавливает две типовые группы исключений из полномочий: по категориям объектов; по местообитаниям объектов.

Субъекты Российской Федерации не имеют полномочий расходовать субвенции из федерального бюджета на такие виды деятельности, как (группы исключений по категориям объектов): регулирование использования охотничьих животных, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации; охотничьих животных, которые отнесены к особо ценным (охранять не запрещено, если объекты не на федеральных ООПТ); ведение учета и кадастра; выдача лицензий на охотничьих и особо ценных животных; организация и регулирование рыболовства видов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются Минсельхозом России.

Субъекты Российской Федерации неуполномочены расходовать субвенции из федерального бюджета на такие виды деятельности, как (группы исключений по местообитаниям объектов): организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства водных биологических ресурсов, обитающих в пределах территориального моря, шельфовой зоны, исключительной экономической зоны.

Наиболее интересные с практической точки зрения выводы рассматриваются в разделе, посвящённом охране объектов животного мира в пределах ООПТ (стр. 112).

⁵⁰ Анадромные виды рыб - виды рыб, воспроизводящихся в пресной воде водных объектов в Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего воспроизведения (п. 2 ст. 1 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20.12.04 № 166-ФЗ); катадромные виды рыб - виды рыб, воспроизводящихся в море и проводящих большую часть своего жизненного цикла во внутренних водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации (п. 2 ст. 1 того же Федерального закона).

Определение размера субвенций, их поступление, определение биологических видов, охрана которых должна осуществляться за счёт субвенций из федерального бюджета и охрана объектов животного мира (ОЖМ) в целом сдерживается медленным решением следующих вопросов на федеральном уровне:

1) утверждение (принятие) перечня ОЖМ, которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении (единого для субъектов Российской Федерации и/или с оговорками по определённым субъектам Российской Федерации и биологическим видам);

2) утверждение (принятие) перечней анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных (единых для субъектов Российской Федерации и/или с оговорками по определённым субъектам Российской Федерации и биологическим видам);

3) утверждение (принятие) правил использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства (иных документов, содержащих перечни видового состава, с уточнением подвидов, водных биологических ресурсов внутренних вод, занесённых в Красную книгу Российской Федерации; перечни видового состава ОЖМ, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации (Положение о Минсельхозе России от 28.06.04 № 315, п. 5.2.1.);

4) между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации не согласованы количественные данные для применения методик расчёта субвенций;

5) утверждение (принятие) правил предоставления отраслевых субсидий и субвенций (Положение о Минсельхозе России от 28.06.04 № 315, п. 5.2.2.);

6) утверждение (принятие) методики расчёта ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания (Положение о Минсельхозе России от 28.06.04 № 315, п. 5.2.3.);

7) утверждение (принятие) порядка исчисления размера взысканий за ущерб, причинённый незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты (Положение о Минсельхозе России от 28.06.04 № 315, п. 5.2.31.);

8) осуществление инструктивно-разъяснительной деятельности в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

В рамках осуществления своей деятельности (в том числе по расчёту субвенций) во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации или находящиеся в его ведении служба и агентства в Правительство Московской области не обращались.

Реализацию органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, установленных Федеральным законом от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), осуществляемых за счёт субвенций из федерального бюджета, сдерживает медленное решение упомянутого ряда вопросов на федеральном уровне.

Разграничение объектов, охрана и обеспечение рационального использования которых осуществляется субъектами Российской Федерации за счёт субвенций из федерального бюджета, за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, от объектов, охрана и обеспечение рационального использования которых осуществляется Российской Федерацией не произведено.

В результате субвенции из федерального бюджета в субъекты Российской Федерации не поступают, охрана объектов животного мира по статьям, финансируемым за счёт субвенций из федерального бюджета, охрана природных ресурсов не осуществляется. Субъекты Российской Федерации фактически лишаются полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

Задержка реализации установленного Законом механизма финансирования охраны животного мира ставит вопрос о целесообразности восстановления федеративных отношений и механизма, действовавших до реформы или о приостановлении, на неопределённый срок, действия соответствующих новаций и изменений законодательства.

Правительство Российской Федерации должно информировать субъекты Российской Федерации о мерах, принимаемых для скорейшего выхода из создавшейся ситуации и решении данного вопроса.

Охрану, каких объектов животного мира и прямо относящихся к животному миру охраняемых элементов природы, субъекты Российской Федерации обязаны (имеют право или им не запрещено) обеспечивать за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно нововведениям законодательства, объём полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по охране окружающей среды, осуществляемым за счёт субвенций из федерального бюджета, значительно превосходит объём их полномочий по регулированию охраны окружающей среды и природопользования.

Вместе с тем, изменения в законодательстве не привели (и не могут привести) к сокращению органических полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации специальной компетенции, осуществляемых за счёт, например, областного бюджета, иных не запрещённых законом источников.

Не привели эти изменения и к сокращению компетенции по регулированию вопросов не закреплённых исключительно за Федерацией или прямо не отнесённых к компетенции органов местного самоуправления⁵¹.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право осуществлять **воспроизводство** (восстановление, поддержание условий, разведение) следующих объектов животного мира за счёт средств областного бюджета (методом исключения данные категории объектов животного мира отграничены от охраняемых за счёт субвенций):

не отнесённых к объектам охоты, а в пределах особо охраняемых природных территорий федерального значения включая отнесённых к объектам охоты, исключая те биологические виды, на целевое воспроизводство которых орган охраны определённой ООПТ получает средства из федерального бюджета (абз. 7 ст. 6, ФЗ от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире”);

водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах в пределах особо охраняемых природных территориях федерального значения (абз. 11 ст. 6, ФЗ от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире”);

категории биологических видов, правовой режим финансирования охраны которых законодательством не установлен (на биологические виды, в неё входящие нормы о финансировании не ссылаются, как индивидуально, так и категориально, они отсутствуют во всех действующих перечнях объектов животного мира и иных правовых документах, имеющих значение для реализации норм о финансировании; включает не “списочные виды”).

⁵¹ **Презумпция экологической опасности** планируемой хозяйственной и иной деятельности, одновременно являющаяся презумпцией особой важности природоохранной деятельности, как залога обеспечения экологической безопасности государства, действует. Любое по сути природоохранное мероприятие отвечает законам природы и государства, интересам настоящего и будущих поколений. Каким образом обеспечить достаточное финансирование природоохранных мероприятий – вопрос не экологов, а финансистов. Природоохранные мероприятия затратны, они приносят прибыль духовную, к которой неприменимы категории рентабельности затрат, экономической эффективности. Природоохранные органы оперируют категориями рисков, вероятностей.

Для охраны окружающей человека среды (социальной среды, среды населённых пунктов, продуктов потребления) существуют Минздрав, Минсельхоз, административные, технические контрольные и все прочие органы, которые созданы для обеспечения жизнедеятельности общества. Они имеют соответствующие силы, средства и программные механизмы решения свойственных им задач. Охрану живой природы обеспечивают только природоохранные органы. Значительную роль играют ведомства природоресурсного блока, но они ограничены рамками отрасли, выполняют задачи воспроизводства ресурсов на которых основаны. Охрана живой природы (в т.ч. прямо не используемой) - главная роль специализированного природоохранного ведомства, никто другой за него это не сделает.

Принцип целевого использования “экологических доходов” действует. Необходимо вернуть природе все средства, которые в соответствии с законодательством для этого предназначены. Если в бюджете субъекта Федерации имеются средства на природоохранные цели (на цели, прежде всего, охраны живой природы), то на эти цели они и должны расходоваться, а не на охрану среды человека.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право осуществлять **охрану** охотничьих животных, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации; охотничьих животных, которые отнесены к особо ценным (если объекты не на федеральных ООПТ; но участвовать в осуществлении охраны, если объекты отнесены к федеральной собственности).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право осуществлять организацию и регулирование рыболовства водных биологических ресурсов в пограничных зонах на внутренних водных объектах⁵² (за исключением “списочных видов” Минсельхоза России).

Субъекты Российской Федерации имеют право расходовать субвенции из федерального бюджета вне пределов федеральных ООПТ на охрану, воспроизводство объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты (охотничьи животные; объекты, подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации; особо ценные объекты), а также на охрану водных биологических ресурсов (за исключением “списочных видов” Минсельхоза России и исключений по местообитаниям объектов).

Важной частью видов животного мира, входящих в данную категорию (охраняемых за счёт средств бюджетов субъектов Федерации) являются виды, включённые в Красную книгу субъекта Федерации, но не входящие в состав объектов охраны Красной книги Российской Федерации. Их состав определить не сложно.

С трудом представляется картина: сотрудник экологической милиции, вооружённый красной книгой, необходимыми определителями и набором для анализа происхождения биологического материала препятствует незаконному обороту видов, включённых в Красную книгу. Чаще речь идёт об охране первоцветов - краснокнижных растений, которые бойко скупаются гражданами у продавцов. Растения, как правило, привезены с Кавказа, из других южных областей России или ближнего зарубежья. Так какое же “прикладное” значение Красная книга одного из субъектов, например, Центральной России, может иметь для охраны его животного мира?

- Она является необходимым инструментом.

Закон содержит императивное требование: “Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны **создавать необходимые условия для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира**, в том числе путем специализации зоопарков и организации питомников” (Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” в ред. 29.12.04 № 199-ФЗ, абз. 3 ст. 24).

⁵² Если законодатель хотел бы сказать о внутренних водах Российской Федерации, он так бы и сказал. Говоря “внутренние водные объекты”, он, видимо, имеет в виду водные объекты, находящиеся в областях внутреннего стока. Это положение имеет предположительный характер и наглядно иллюстрирует не столько возможность неоднозначности восприятия смысла юридических текстов, сколько, иногда встречающееся, их несовершенство, предопределяющее вариативность толкования.

Императивное, т.е. обязательное для безусловного исполнения требование не содержит исчерпывающего перечня возможных мероприятий (путей реализации данного требования), направленных на “создание необходимых условий для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира”. Более того, животный мир согласно преамбуле того же Федерального закона это регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы, который охраняется всемерно.

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира не используются в качестве ресурсов непосредственно, но в силу взаимосвязей и взаимозависимости элементов экосистем также являются элементом создания условий для устойчивого использования животного мира.

С учётом изложенного любые меры, направленные на создание условий для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира должны быть признаны необходимыми. Их принимать, как гласит Закон, должны органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На примере Московской области в узком формально юридическом смысле таким органом является Минэкологии Московской области. Министерство экологии и природопользования Московской области находится в числе таких органов и в самом широком смысле.

Обязанности (и права) иных субъектов по охране животного мира

Одним из основных принципов государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира является **участие граждан и общественных объединений в решении задач в области воспроизводства объектов животного мира** (абз. 6 ст. 12 ФЗ-52). Система мер по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания является условием пользования животным миром и осуществляется в комплексе с ним (абз. 4 ст. 35 ФЗ-52).

Согласно положениям статьи 40 Федерального закона “О животном мире” **пользователи животным миром обязаны:**

не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира (абз. 17);

проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира (абз. 19);

оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира (абз. 20);

обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения (абз. 21);

в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, права пользователей животным миром могут быть расширены или ограничены (абз. 25).

В статье 40 Федерального закона “О животном мире” установлено, что **пользователи животным миром имеют право:**

предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение среды обитания объектов животного мира, <...> (абз. 11);

оказывать воздействие на среду обитания объектов животного мира, улучшающее состояние объектов животного мира, по согласованию с землевладельцами (землепользователями), владельцами лесного фонда и специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (абз. 12).

Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду основана на обязанности, в том числе, органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказывать **содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав** в области охраны окружающей среды (п. 1 ст. 13, ФЗ от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”).

Значительное число принципиальных положений содержится в документах “мягкого права”⁵³.

Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке (п. 3 ст. 13, ФЗ от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”).

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (в части охраны животного мира) нами подразделены на пять групп и представлены в форме таблицы из трёх колонок. В первой колонке указаны условные номера, во второй субъекты и основания, в третьей приводится текст положения. В квадратных скобках даны уточнения и пояснения.

⁵³ Ермолина М.А. Некоторые идеи концепции устойчивого развития в документах «мягкого права». // Федеральный вестник экологического права. Журнал Экос-информ. 2005 № 6. С. 9-17.

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (в части охраны животного мира)

Идеальные А⁵⁴		
1.7a1	Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, Женева, 18.05.77, ратиф. Президиумом ВС СССР 16.05.78, вступила в силу для СССР 05.10.78.	Статья IV Каждое государство – участник настоящей конвенции обязуется принять любые меры , которые оно сочтет необходимыми в соответствии со своими конституционными процедурами, по запрещению и предотвращению любой деятельности, противоречащей положениям настоящей конвенции , под его юрисдикцией или под его контролем, где бы то ни было [имеющей широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику, п. 1 ст. 1].
1.7a2	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 6 Общие меры по сохранению и устойчивому использованию, Каждая Договаривающаяся Сторона, в соответствии с её конкретными условиями и возможностями: (п. «а»).	а) разрабатывает национальные стратегии, планы и программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия или адаптирует с этой целью существующие стратегии, планы или программы, которые отражают, в частности, изложенные в настоящей Конвенции меры, относящиеся к соответствующей Договаривающейся Стороне, и
1.7a3	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 6 Общие меры по сохранению и устойчивому использованию, Каждая Договаривающаяся Сторона, в соответствии с её конкретными условиями и возможностями: (п. «б»).	б) предусматривает , насколько это возможно и целесообразно, меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующих секторальных или межсекторальных планах, программах и политике .
1.7a4	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 8 Сохранение in-situ, Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно: (п. «d»).	содействует защите экосистем , естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях;
1.7a5	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 8 Сохранение in-situ, Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно: (п. «f»).	принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования;
1.7a6	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 9 Сохранение ex-situ, Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно, и, в первую очередь, в целях дополнения мер in-situ: (п. «a»).	принимает меры для сохранения ex-situ компонентов биологического разнообразия, предпочтительно в стране происхождения таких компонентов;

⁵⁴ Идеальные правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (по обеспечению и реализации права на благоприятную окружающую среду) в части охраны животного мира (сфера правового регулирования - А).

Таблица 5
(продолжение)

1.7a7	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 9 Сохранение ex-situ, Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно, и, в первую очередь, в целях дополнения мер in-situ: (п. «b»).	создает и поддерживает условия для сохранения и исследования ex-situ растений, животных и микроорганизмов, предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов;
1.7a8	Преамбула Федерального закона от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462 (далее указывается как ФЗ-52).	Животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым <...>.
1.7a9	Органы, осуществляющие государственное управление в области охраны животного мира (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания) [абз. 1 ст. 11 ФЗ-52].	всемерная охрана животного мира как неотъемлемого элемента природной среды (преамбула).
1.7a10	- / -	сохранение генетического фонда диких животных (преамбула).
1.7a11	Органы, осуществляющие государственное управление в области охраны животного мира [поименованы выше] и организацию охраны животного мира (органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления) [абз. 1 ст. 19 ФЗ-52].	обеспечение [сохранение] биологического разнообразия (ст. 2 ФЗ-52).
Средоохранные А		
1.7a12	Органы, осуществляющие государственное управление в области охраны животного мира и организацию охраны животного мира.	сохранение и восстановление среды обитания животного мира (ст. 2) охрана среды обитания объектов животного мира (ст. 22) (природной среды, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы, абз. 9 ст. 1), предотвращение ухудшения среды обитания объектов животного мира (абз. 3 ст. 28 ФЗ-52).
1.7a13	- / -	сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира (абз. 11 ст. 1 ФЗ-52).
1.7a14	Органы государственной власти Российской Федерации [(и не только они) принимают меры, направленные на].	восстановление объектов животного мира и среды их обитания (абз. 11 ст. 6 ФЗ-52).
1.7a15	Органы, осуществляющие организацию охраны животного мира, а также инициаторы хозяйственной деятельности.	сохранение условий размножения объектов животного мира (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52).

Таблица 5
(продолжение)

1.7a 16	Органы, осуществляющие организацию охраны животного мира, а также инициаторы хозяйственной деятельности (абз. 2 ст. 22 Ф3-52)	сохранение условий нагула объектов животного мира.
1.7a 17	- / - (абз. 2 ст. 22 Ф3-52)	сохранение условий отдыха объектов животного мира.
1.7a 18	- / - (абз. 2 ст. 22 Ф3-52)	сохранение путей миграции объектов животного мира.
1.7a 19	- / - (абз. 2 ст. 22 Ф3-52)	обеспечение неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.
1.7a 20	- / - (абз. 3 ст. 22 Ф3-52)	сохранение мест постоянной концентрации объектов животного мира, в том числе в период размножения и зимовки.
1.7a 21	Органы, осуществляющие организацию охраны животного мира (абз. 4 ст. 22 Ф3-52)	выделение защитных участков [зонирование] территорий и акваторий.
1.7a 22	- / - (абз. 3 ст. 22 Ф3-52)	[создание комплексных условий] выращивания молодняка.
1.7a 23	- / - (абз. 3 ст. 22 Ф3-52)	[создание комплексных условий] осуществления др. жизненных циклов объектов животного мира.
1.7a 24	- / - (абз. 3 ст. 28 Ф3-52)	защита здоровья и жизни объектов животного мира от выжигания растительности, хранения и применения ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства.
1.7a 25	- / - (абз. 4 ст. 28 Ф3-52)	осуществление агротехнических мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир.
1.7a 26	- / - (абз. 4 ст. 28 Ф3-52)	осуществление биологических мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир.
1.7a 27	- / - (абз. 4 ст. 28 Ф3-52)	осуществление других мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир.
1.7a 28	По разрешению соответствующих специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности (ст. 25 Ф3-52).	акклиматизация (переселение) новых объектов животного мира [и её разновидности].
1.7a 29	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны создавать (абз. 3 ст. 24 Ф3-52).	необходимые условия для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира , в том числе путем специализации зоопарков и организации питомников.

Таблица 5
(продолжение)

Объектоохранные А		
1.7a 30	Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 13.06.92, ст. 9 Сохранение ex-situ, Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно, и, в первую очередь, в целях дополнения мер in-situ: (п. «с»)	принимает меры для восстановления и реабилитации находящихся в опасности видов и для их реинтродукции в места их естественного обитания при соответствующих условиях
1.7a 31	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания вправе вносить [такие] предложения [как] <...> (абз. 5 ст. 22 ФЗ-52) [Россельхознадзор и правопреемники территориальных подразделений Охотдепартамента Минсельхоза России].	организация видовых заказников на <...> защитных участках территорий и акваторий
1.7a 32	Юридические лица и граждане обязаны (абз. 1 ст. 28 ФЗ-52).	принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и других работ, а также при эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи.
1.7a 33	Государственный орган ветеринарного надзора [Россельхознадзор] и государственный орган санитарно-эпидемиологического надзора [Роспотребнадзор] (абз. 2 ст. 28 ФЗ-52).	осуществляют контроль за возникновением и распространением заболеваний объектов животного мира, регистрацию всех выявленных случаев заболеваний объектов животного мира и предпринимают необходимые меры по предотвращению возникновения и распространения заболеваний и их ликвидации.
1.7a 34	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания [разрабатывают], Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [утверждают] (абз. 6 ст. 28 ФЗ-52).	требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи
Операциональные А		
1.7a 35	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны <...> животного мира (абз. 2 ст. 5.).	определение государственной политики <...>;
1.7a 36	- / - (абз. 12 ст. 5.).	ведение Красной книги Российской Федерации;
1.7a 37	- / - (абз. 13 ст. 5.).	участие в создании особо охраняемых природных территорий и акваторий;

1.7a 38	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны <...> животного мира (абз. 15 ст. 5).	создание специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;
1.7a 39	- / - (абз. 20 ст. 5).	разрешение споров по вопросам охраны и использования объектов животного мира между субъектами Российской Федерации;
1.7a 40	Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Московской области (“ Управление Росприроднадзора по Московской области ”) [Росприроднадзор \ МПР России] (приказ Росприроднадзора от 10.09.04 № 104 “Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Московской области”).	5.2. выдаёт в установленном порядке разрешения (лицензии) на: [предварительное заключение на получение лицензий] 5.2.2. содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, не отнесённых к объектам охоты и рыболовства; 5.3. согласовывает материалы для выдачи разрешений (лицензий) на:
	5.3.1. добывание объектов животного и растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации; 5.3.2. оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации; 5.3.3. вывоз (ввоз) из Российской Федерации (в Российскую Федерацию) зоологических коллекций ; 5.3.4. экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов; 5.3.5. экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых); 5.4. организует и проводит в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу [даёт заключение]; 5.4.8. иных видов документации , которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, охрану и использование природных ресурсов ; 5.5. осуществляет в пределах компетенции мониторинг объектов животного мира;	
1.7a 41	Минсельхоз России (постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.04 № 315 “Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации”).	[контроль обращения генетически модифицированных организмов] [принимает] порядок государственной регистрации селекционных достижений в животноводстве и семеноводстве, пестицидов и агрохимикатов, лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, в том числе изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов (п. 5.2.5.).
1.7a 42	Федеральное агентство по сельскому хозяйству [Россельхоз] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 328 “Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству”) (п. 5.4.4.).	[контроль обращения генетически модифицированных организмов] [ведёт] реестр лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, содержащих генно-инженерно-модифицированные организмы.

Таблица 5
(продолжение)

1.7a 43	Федеральное агентство по сельскому хозяйству [Россельхоз] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 328 “Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству”) (п. 5.3.12.).	[контроль обращения генетически модифицированных организмов] [осуществляет] организацию проведения регистрационных испытаний, экспертизы результатов регистрационных испытаний лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, пестицидов и агрохимикатов, селекционных достижений.
1.7a 44	Специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и агрохимической службы Российской Федерации с учетом международных стандартов утверждает (абз. 5 ст. 28 Ф3-52).	правила разработки, проведения испытаний и нормативы применения химических и биологических препаратов , а также перечень этих препаратов.
Функциональные А		
1.7a 45	Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (абз. 1 ст. 11 Ф3-52).	Государственное управление в области охраны <...> животного мира.
1.7a 46	Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (абз. 1 ст. 19 Ф3-52).	Организация охраны животного мира.
1.7a 47	Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (абз. 6 ст. 1 Ф3-52).	Обеспечение устойчивого существования животного мира [существование биологических видов, их популяций на определенных территориях, акваториях должно быть вне угрозы сокращения ареалов их распространения, сокращения численности популяций, применение концепции регионализма в охране редких видов животных].
1.7a 48	- / -	Создание условий для устойчивого воспроизводства объектов животного мира.
1.7a 49	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны <...> животного мира (абз. 5 ст. 5.).	координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации <...>;

1.7a 50	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны <...> животного мира (абз. 10 ст. 5.).	проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение типовой нормативно-методической документации, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.7a 51	- / - (абз. 11 ст. 5.).	осуществление мер по восстановлению объектов животного мира и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам;
1.7a 52	МПР России [вышестоящий орган - Правительство Российской Федерации] (постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.04 № 370 “Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации” - в ред. от 30.07.04 № 400).	осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере <...> охраны природных ресурсов, включая <...> использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).
1.7a 53	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) [МПР России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 400 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.04 № 370”).	Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований законодательства в области сохранения биоразнообразия (кроме объектов охоты и рыболовства); особо охраняемых природных территорий; <...>.
1.7a 54	Минсельхоз России [Правительство Российской Федерации] (постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.04 № 315 “Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации”).	осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса , включая <...>, а также в сфере <...> охраны, изучения, сохранения , воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.
1.7a 55	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 327 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору”).	осуществляет функции по контролю и надзору в сфере <...> охраны, <...> объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания , а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

1.7a 56	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 327 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору”, (п. 5.1.4.); постановление Правительства Российской Федерации от 08.04.04 № 201 “Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору” (абз. 8 пп. «д» п. 6).	[контроль обращения генетически модифицированных организмов] [осуществляет надзор] за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения.
1.7a 57	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета в области охраны <...> объектов животного мира отнесенных к объектам охоты, а также в области <...> охраны водных биологических ресурсов (ст. 6.).	охрана объектов животного мира , отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения; <...> охрана водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства.
1.7a 58	Федеральное агентство по сельскому хозяйству (Россельхоз) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 328 “Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству”, п. 1.).	осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая <...>, а также <...> охраны, изучения, <...> объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.
1.7a 59	Федеральное агентство по сельскому хозяйству (Россельхоз) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 328 “Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству”, п. 5.3.11.).	осуществляет организацию проведения противозооэпизоотических мероприятий, включая мероприятия по профилактике и ликвидации очагов болезней, общих для человека и животных.
1.7a 60	Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 295 “Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по рыболовству”).	осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере <...> рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Таблица 5
(окончание)

I.7a 61	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) [Минздравсоцразвития России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 322 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека”).	осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения <...>.
I.7a 62	Федеральное государственное учреждение “Московское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства” (ФГУ “Мосрыбвод”) [Управление надзора по охране, воспроизводству и использованию водных биологических ресурсов Минсельхоза России] (приказ Государственного комитета по рыболовству от 16.10.2000 № 277 / Положение о федеральном государственном учреждении “Московское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Мосрыбвод)” Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству” – копия)	Мосрыбвод осуществляет государственное регулирование и государственный контроль в области <...> охраны водных биологических ресурсов (рыб и других водных животных, водных растений) на водных объектах рыбохозяйственного значения Москвы и Московской области во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.
I.7a 63	Министерство экологии и природопользования Московской области (Минэкология Московской области) [Правительство Московской области] (постановление Правительства Московской области “О Министерстве экологии и природопользования Московской области” от 27.01.04 № 36/3 – в ред. от 26.11.04 № 715/47)	3.4. Организует [организовывает] разработку и исполнение областных целевых программ Московской области, включающих в себя: <...> - охрану окружающей среды, создание кадастра природных ресурсов и мониторинг их состояния; - сохранение животного мира; <...> - вопросы экологической, в том числе радиационной, химической и биологической, безопасности.

Компонент природной среды “животный мир”: Б

I.76 - компонент природной среды ЖИВОТНЫЙ МИР (часть, используемая в качестве природного ресурса)

Ресурсы животного мира имеют важное значение для жизни человеческого общества на всех этапах его развития. В отличие от животных в сельском хозяйстве⁵⁵, объекты животного мира, находящиеся в состоянии естественной свободы, постоянно утрачивают роль источника жизнеобеспечения человека (промысловая охота, промышленное рыболовство не могут обеспечить на прежнем уровне потребности растущего населения) и всё более приобретают опосредованное экономическое значение компонента природной среды, важного для сохранения биологической жизни.

Рациональное природопользование – система высокоэффективного хозяйствования на основе экономной эксплуатации природных ресурсов и условий [совокупность свойств, режимов, ландшафтов, необходимых для возникновения, осуществления или изменения кого-либо или чего-либо] с учётом их возобновления и восполнения, исключающая возникновение изменений окружающей среды, угрожающих здоровью населения. Рациональное природопользование тесно связано с концепцией устойчивого развития⁵⁶.

Согласно Г. Дали⁵⁷ устойчивое использование природных ресурсов должно удовлетворять трём условиям: использование возобновимых ресурсов не должно превышать скорости их регенерации; скорость изъятия невозобновимых ресурсов не должна превышать темпов производства их возобновимых заменителей; интенсивность выброса загрязняющих веществ не должна превышать ассимиляционной ёмкости экосистем.

Использование объектов животного мира - изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового (абз. 7 ст. 1 ФЗ-52).

⁵⁵ Несмотря на длительную тракторизацию, вклад не менее, чем 250 млн рабочих животных оценивается эквивалентным ежегодной экономии 239х106 баррелей дизельного топлива. Объем сэкономленного топлива графически можно иллюстрировать количеством в 150 танкеров, каждый из которых перевозит 200 000 тонн нефти. См.: *Chirgwin J.C.* Multipurpose use of animals. FAO, Rome [taken 21.05.05] <http://www.fao.org/ag/againfo/resources/documents/WAR/war/W0613B/w0613b01.htm>

⁵⁶ *Снакин В.В.* Экология и охрана природы. Словарь-справочник. Под ред. академика А.Л.Яншина. М.: Academia, 2000, 384 с., ил. С. 228, 244.

⁵⁷ *Stepniowski W., Stepnievska Z.* Oxygenology as a new discipline in the environmental sciences (a proposal for discussion) // *Int. Agrophysics.* 1998. V. 12. P.53-55. – Цит. по: *Снакин В.В.* – Указ. Соч. С. 296.

Закон устанавливает открытый перечень видов пользования животным миром (ст. 34 ФЗ-52):

охота;

рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;

изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;

извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;

получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром.

Рациональное использование объектов животного мира - термин не получивший нормативной интерпретации. По нашему мнению, в данное понятие следует включать:

обеспечение устойчивого существования объектов животного мира;

обеспечение устойчивого использования объектов животного мира.

Содержание понятий обеспечения устойчивого существования объектов животного мира и создания условий устойчивого использования объектов животного мира, включаемых в охрану животного мира, мы попытались раскрыть ранее. Для дополнения понятия рационального использования объектов животного мира рассмотрим в чём, по нашему мнению, заключается их устойчивое использование.

Устойчивое использование объектов животного мира

Устойчивое использование объектов животного мира - использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию (абз. 7 ст. 1 ФЗ-52).

С учётом рассмотренного выше очевидно, что устойчивое использование объектов животного мира не может быть обеспечено без реализации таких природоохранных мер, как:

возмещение используемых ресурсов;
сохранение видового (таксономического) разнообразия;
сохранение экосистемного разнообразия;
сохранение генетического разнообразия (в т.ч. сохранение генетических ресурсов);
сохранение способности животного мира к воспроизводству;
обеспечение устойчивого существования животного мира;
охрана среды обитания объектов животного мира;
восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира;
создание условий для устойчивого использования объектов животного мира;
воспроизводство объектов животного мира.

В числе наиболее важных мероприятий по охране природы, направленных на устойчивое использование объектов животного мира, находится сохранение способности животного мира к воспроизводству (обеспечение самовоспроизводства животного мира).

Устойчивое использование объектов животного мира кроме собственно природоохранных мер, его предопределяющих, естественно требует исполнения, таких элементов природопользования, как:

применение минимально природозатратных методов пользования;
нормирование (квотирование, лимитирование);
разрешительная деятельность (договоры, включающие обязательные обременения - конкретные формы реализации вышеупомянутых природоохранных мер, лицензирование);
мониторинг (ведение учёта, контроля, кадастров, регистров);
таксация (установление, накопление и целевое использование платы за пользование объектами животного мира);
надзор за соблюдением экологического законодательства, и др.

Каждый из обозначенных аспектов заслуживает отдельного и детального рассмотрения.

В правоприменительной практике возникают трудности, на которые Закон отвечает совокупностью положений, либо требуется решение прикладных задач с помощью биологических или даже лингвистических методов. Пример второго рода - материал о роли слова в праве (о таксах за гольцов) при охране объектов животного мира, его полный текст размещён в сети Интернет⁵⁸.

⁵⁸ *Высторобец Е. А.* О важности слова в праве (Taxes for *Barbatula megra* and *Salvelinus alpinus* (L.) Проблемы современного права в Российской Федерации (материалы научно-практической конференции). Выпуск 2. Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. - 328 с. С. 275-281. Полный текст: <http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>.

Обязанности (и права) Федерации по использованию животного мира

К позитивным обязанностям органов государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира относятся:

определение государственной политики в области <...> использования животного мира (абз. 2 ст. 5 ФЗ-52);

определение единой инвестиционной политики в области <...> использования животного мира (абз. 3 ст. 5 ФЗ-52);

разработка и совершенствование федерального законодательства в области <...> использования животного мира, контроль за его соблюдением (абз. 4 ст. 5 ФЗ-52);

координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области <...> использования животного мира в пределах территории Российской Федерации (абз. 5 ст. 5 ФЗ-52);

<...> государственный контроль и регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности на территории Российской Федерации, объектов животного мира, постоянно или временно населяющих континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации, и среды их обитания (абз. 6 ст. 5 ФЗ-52);

установление порядка предоставления лицензий на пользование животным миром, а также предоставление лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности (абз. 7 ст. 5 ФЗ-52);

проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение типовой нормативно-методической документации, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира (абз. 10 ст. 5 ФЗ-52);

установление единой для Российской Федерации системы государственного учета объектов животного мира и их использования, единого порядка ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира (абз. 14 ст. 5 ФЗ-52);

установление федеральных стандартов, правил, лимитов и нормативов в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира (абз. 16 ст. 5 ФЗ-52);

установление порядка государственной статистической отчетности в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира (абз. 17 ст. 5 ФЗ-52);

обеспечение проведения государственной экспертизы, включая государственную экологическую экспертизу, предпроектной и проектной документации при строительстве и реконструкции хозяйственных объектов и производств в части <...> воспроизводства и использования объектов животного мира (абз. 18 ст. 5 ФЗ-52);

защита прав, охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей на территориях их проживания в части <...> устойчивого использования объектов животного мира (абз. 19 ст. 5 ФЗ-52);

разрешение споров по вопросам <...> использования объектов животного мира между субъектами Российской Федерации (абз. 20 ст. 5 ФЗ-52);

заключение и реализация международных договоров Российской Федерации в области <...> использования животного мира (абз. 21 ст. 5 ФЗ-52).

Результатом осуществления принципа платности пользования животным миром (абз. 2 ст. 12 ФЗ-52) должно являться создание стабильной экономической основы охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира (абз. 3 ст. 50 ФЗ-52). Необходимая часть средств, получаемая с пользователей животным миром должна расходоваться именно на охрану, воспроизводство и устойчивое использование объектов животного мира.

Обязанности (и права) субъектов Федерации по использованию животного мира

Субъекты Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” (в ред. от 29.12.04 № 199-ФЗ) **однозначно обязаны:**

осуществлять государственное управление в области <...> использования животного мира (абз. 1 ст. 11 ФЗ-52);

[и Правительство Российской Федерации] утверждать требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи, разрабатываемые специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (абз. 9 ст. 28 ФЗ-52);

[органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания] организовывать и проводить с соблюдением

антимонопольных требований конкурсы при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию, акваторию для осуществления пользования животным миром (абз. 12-13 ст. 37 ФЗ-52);

[органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации] согласовывать Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты исходя из их статуса, численности, традиций в использовании, видов и качества получаемой продукции, составляемый специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, утверждаемый Правительством Российской Федерации (абз. 2 ст. 41 ФЗ-52);

Субъекты Российской Федерации **однозначно наделены** Федеральным законом от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” (в ред. от 29.12.04 № 199-ФЗ) обширными **правами** в области принятия законодательных и иных нормативных правовых актов, в частности, отражающих:

предоставление пользователям животного мира возможности пользоваться животным миром (абз. 14 ст. 1 ФЗ-52);

соответствие законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [и их обоснованность] в области <...> использования животного мира и среды его обитания положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам об охране окружающей природной среды (абз. 1 ст. 3 ФЗ-52);

отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях (абз. 2 ст. 3 ФЗ-52);

отношения в области охраны и использования среды обитания объектов животного мира (абз. 4 ст. 3 ФЗ-52);

вопросы владения, пользования, распоряжения животного мира (абз. 4 ст. 4 ФЗ-52);

отношения по владению, пользованию, распоряжению объектами животного мира, изъятыми из среды обитания в установленном порядке, которые могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности (абз. 16 ст. 4 ФЗ-52);

нормирование в области использования <...> животного мира и среды его обитания (абз. 1 ст. 17 ФЗ-52);

осуществление государственной экологической экспертизы в части охраны и использования объектов животного мира в соответствии с ними (абз. 4 ст. 20 ФЗ-52);

социальную защиту должностных лиц специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и использованию объектов животного мира и среды их обитания (ст. 32 ФЗ-52);

иные виды пользования животным миром (абз. 12 ст. 34 ФЗ-52);

что пользование животным миром осуществляется с соблюдением федеральных и территориальных стандартов, правил, лимитов и нормативов (абз. 7 ст. 35 ФЗ-52);

порядок принятия решения (на основании заключения соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания) о предоставлении заявленной территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, и согласования условий с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда на данной территории, со специально уполномоченным государственным органом управления и использования водного фонда (абз. 9 ст. 37 ФЗ-52);

исключительные случаи, в которых допускается применение ногозахватывающих капканов (абз. 24 ст. 40 ФЗ-52);

случаи, в которых права пользователей животным миром могут быть расширены или ограничены (абз. 25 ст. 40 ФЗ-52);

регулирование отношений в области охоты и охотничьего хозяйства (абз. 1 ст. 41 ФЗ-52);

регулирование отношений в области рыболовства и охраны водных беспозвоночных, рыб и морских млекопитающих (абз. 1 ст. 42 ФЗ-52);

порядок добывания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства (абз. 2 ст. 43 ФЗ-52);

случаи, в которых использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (почвообразователей, естественных санитаров среды, опылителей растений и других) без изъятия их из среды обитания не допускается (ст. 45 ФЗ-52).

Полномочия субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счёт субвенций из федерального бюджета (в части рационального использования животного мира) стоит рассмотреть отдельно.

Субъекты Российской Федерации имеют право расходовать субвенции из федерального бюджета (вне пределов пространств с особым режимом животного мира, исключая “списочные виды”⁵⁹) на осуществление таких мер как:

⁵⁹ Вне пределов федеральных ООПТ, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, исключая расходы на ОЖМ [объекты животного мира], подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации, или ОЖМ, включённые в перечень особо ценных в хозяйственном отношении, а также рыб и других водных животных, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, включённых в перечни анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных.

1. Регулирование использования ООЖМ [объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты]; 2. Ведение учёта и кадастра ООЖМ; 3. Выдача именных разовых и распорядительных лицензий на использование ООЖМ; 4. Организация и регулирование рыболовства ВБР [водных биологических ресурсов]. Закон предписывает субъектам Российской Федерации осуществлять полномочия за счёт субвенций из федерального бюджета, однако реализация данных полномочий целиком и полностью зависит от механизма их осуществления и исполнения своих функций федеральными органами исполнительной власти. Некоторые необходимые для этого условия указаны на странице 61.

Обеспечение рационального использования, каких объектов животного мира и прямо относящихся к животному миру охраняемых элементов природы, субъекты Российской Федерации обязаны обеспечивать за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации? Данная категория объектов животного мира из числа отнесённых к объектам охоты немногочисленна. Индивидуальное определение видов, в неё входящих станет возможным после определения состава “списочных видов” федеральными ведомствами. На вопрос о составе видов, входящих в настоящую категорию, и наиболее нуждающихся в регулировании рационального использования, ответ должны дать учёные биологи.

Возобновление и восполнение “не списочных видов” ресурсов животного мира должны осуществляться на основе порядка определения объектов и видов работ по регулированию численности объектов животного мира, установленного на уровне субъектов Федерации. По сути такой порядок представляет собой научно обоснованную методику определения прогнозных оптимальной численности видов и максимально востребованных объёмов интенсивного и эффективного изъятия с возложением на природопользователей обязанности принимать конкретные для разведения, воспроизводства, восстановления и поддержания численности.

Обязанности (и права) иных субъектов по использованию животного мира

Пользователи животным миром - граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, которым законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предоставлена возможность пользоваться животным миром (абз. 14 ст. 1 ФЗ-52). Закон прямо установил, что “пользователи животным миром обязаны: обеспечивать <...> воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения” (абз. 21 ст. 40 ФЗ-52) и с этой целью “проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира” (абз. 19 ст. 40 ФЗ-52).

Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учёт используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (абз. 4 ст. 14 ФЗ-52), осуществлять учёт и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания.

Законодательно установлены иные обязанности и права пользователей животным миром.

Граждане обладают широкими полномочиями для реализации своих экологических прав, предполагающими возможность <...> принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях, референдумах по охране окружающей среды; обращаться с письмами, петициями, требовать их рассмотрения; <...> ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан. Экологические общественные объединения граждан могут разрабатывать, утверждать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения развивать его экологическую культуру, <...> за счёт своих средств и добровольного участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов; оказывать содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства; <...> рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе, проводить общественную экологическую экспертизу (становящуюся юридически обязательной после утверждения её результатов органами государственной экспертизы); <...> выступать с изложением своей платформы в средствах массовой информации⁶⁰.

⁶⁰ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. Под. ред. Л. А. Окунькова. [взято 25.03.05] http://constitution.garant.ru/DOC_3301000.htm.

Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (в части использования животного мира)

Идеальные Б⁶¹		
1.76 1	Преамбула Федерального закона от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462 (далее указывается как ФЗ-52).	Животный мир является достоянием народов Российской Федерации, <...> рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.
1.76 2	Федеральный закон «О животном мире» (абз. 9 ст. 12 ФЗ-52) устанавливает	приоритет международного права в области использования <...> животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.
1.76 3	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области Основные требования к проектам положений о территориальных управлениях Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору [типовое положение о территориальном органе], утвержденные приказом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 24.01.05 № 4 “О создании территориальных органов Россельхознадзора” (пункт 3, приложение 2) [взято 21.05.05] http://www.mcx.ru/index.html?he_id=807&doc_id=5043	Проверяет у юридических лиц и граждан документы, разрешающие осуществлять пользование объектами животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов, а также разрешения органов внутренних дел на хранение и ношение огнестрельного оружия, находиться на особо охраняемой природной территории (акватории), в установленном порядке; 5.10. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4, а также Положения об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва и Московской области, утвержденного приказом Россельхознадзора от 02.03.05 № 60).
1.76 4	- / - (5.11.)	задерживает нарушителей законодательства в установленной сфере деятельности, составляет протоколы на совершенные ими правонарушения и доставляет указанных нарушителей в правоохранительные органы;
Средоохранные Б		
1.76 5	Пользователи животным миром обязаны (абз. 16 ст. 40 ФЗ-52):	применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ;
1.76 6	Пользователи животным миром обязаны (абз. 18 ст. 40 ФЗ-52):	осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания;
1.76 7	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания (5.1.1., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	выполнением юридическими лицами и гражданами <...> выполнением мероприятий по ликвидации очагов заразных и массовых незаразных болезней животных и мер по охране территории от заноса и распространения особо опасных и карантинных болезней животных;

⁶¹ Идеальные правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (по обеспечению и реализации права на благоприятную окружающую среду) в части использования животного мира (сфера правового регулирования - Б).

Таблица 6
(продолжение)

1.76 8	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания (5.3.1., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	выполнением юридическими лицами и гражданами требований федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания;
1.76 9	- / - (5.3.1., «в»)	деятельностью юридических лиц и граждан, осуществляющих пользование объектами животного мира, а также иные виды природопользования, в целях предотвращения и прекращения нанесения ущерба объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, и среды их обитания;
1.76 10	- / - (5.4.1., «ж»)	безопасным применением и хранением пестицидов и агрохимикатов для водных биологических ресурсов и среды их обитания;
1.76 11	- / - (5.4.1., «и»)	наличием и надлежащей работой рыбопропускных сооружений и рыбозащитных устройств, находящихся в ведении гидроэлектростанций, управлений оросительных систем и других юридических лиц;
1.76 12	- / - (5.4.1., «р»)	выполнением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами, в сфере охраны, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания.
1.76 13	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.4. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60):	проводит мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства и обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров (соглашений, конвенций) по рыболовству, участником которых является Российская Федерация в сфере охраны, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания;
1.76 14	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.6. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60):	изымает у лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания, находящиеся при них орудия добычи водных биологических ресурсов и предметы, явившиеся орудиями браконьерства, а также незаконно добытую продукцию лова, с оформлением изъятия соответствующими документами в установленном порядке;

Таблица 6
(продолжение)

Объектоохранные Б		
1.76 15	Пользователи животным миром обязаны (абз. 18 ст. 40 ФЗ-52):	осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания;
1.76 16	Пользователи животным миром обязаны (абз. 21 ст. 40 ФЗ-52):	обеспечивать <...> воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения;
1.76 17	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания (5.3.1., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	выполнением юридическими лицами и гражданами требований федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания;
1.76 18	- / - (5.3.1., «в»)	деятельностью юридических лиц и граждан, осуществляющих пользование объектами животного мира, а также иные виды природопользования, в целях предотвращения и прекращения нанесения ущерба объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, и среды их обитания;
1.76 19	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания (5.4.1., «ж» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	безопасным применением и хранением пестицидов и агрохимикатов для водных биологических ресурсов и среды их обитания;
1.76 20	- / - (5.4.1., «и»)	наличием и надлежащей работой рыбопропускных сооружений и рыбозащитных устройств, находящихся в ведении гидроэлектростанций, управлений оросительных систем и других юридических лиц;
1.76 21	- / - (5.4.1., «р»)	выполнением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами, в сфере охраны, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания.
1.76 22	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.4. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60):	проводит мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства и обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров (соглашений, конвенций) по рыболовству, участником которых является Российская Федерация в сфере охраны, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 23	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.6. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) согласовывает:	изымает у лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания, находящиеся при них орудия добычи водных биологических ресурсов и предметы, явившиеся орудиями браконьерства, а также незаконно добытую продукцию лова, с оформлением изъятия соответствующими документами в установленном порядке;
Операциональные Б		
1.76 24	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 7 ст. 5 ФЗ-52)	установление порядка предоставления лицензий на пользование животным миром, а также предоставление лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности;
1.76 25	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 15 ст. 5 ФЗ-52)	создание специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;
1.76 26	Органы государственной власти Российской Федерации в области использования животного мира [устанавливают] (п. 14 ст. 5 ФЗ-52):	Единую для Российской Федерации систему государственного учета объектов животного мира и их использования,
1.76 27	- / - (п. 14 ст. 5 ФЗ-52)	Единый порядок ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира;
1.76 28	- / - (п. 17 ст. 5 ФЗ-52)	Порядок государственной статистической отчетности в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.76 29	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 18 ст. 5 ФЗ-52)	обеспечение проведения государственной экспертизы, включая государственную экологическую экспертизу, предпроектной и проектной документации при строительстве и реконструкции хозяйственных объектов и производств в части <...> воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.76 30	Правительство Российской Федерации (абз. 5 ст. 14 ФЗ-52) [устанавливает]:	Порядок ведения государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира.
1.76 31	- / - (абз. 3 ст. 15 ФЗ-52)	Порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира.
1.76 32	- / - (абз. 2 ст. 16 ФЗ-52)	Порядок государственного контроля в области <...> использования объектов животного мира и среды их обитания
1.76 33	Правительство Российской Федерации (абз. 2 ст. 19 ФЗ-52) [определяет]:	Полномочия в области государственного контроля за использованием <...> животного мира и среды его обитания специально уполномоченных государственных органов.

Таблица 6
(продолжение)

1.76 34	Правительство Российской Федерации (абз. 3 ст. 20 ФЗ-52) [определяет]:	Порядок проведения государственной и общественной экологических экспертиз
1.76 35	- / - (абз. 4 ст. 24 ФЗ-52)	Порядок выдачи [допускаемой в исключительных случаях] специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации
1.76 36	- / - (абз. 2 ст. 29 ФЗ-52)	Порядок государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза в нее зоологических коллекций или отдельных экспонатов
1.76 37	Правительство Российской Федерации [утверждает, составленный специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации] (абз. 2 ст. 41 ФЗ-52).	Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты исходя из их статуса, численности, традиций в использовании, видов и качества получаемой продукции.
1.76 38	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания [устанавливают] (абз. 2 ст. 46 ФЗ-52).	Правила использования объектов животного мира в целях получения продуктов их жизнедеятельности.
1.76 39	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды его обитания [основные функции] (абз. 6 ст. 13 ФЗ-52)	организация проведения государственной экологической экспертизы;
1.76 40	- / - (абз. 7 ст. 13 ФЗ-52)	осуществление международного сотрудничества в области <...> использования объектов животного мира, изучение, обобщение и распространение международного опыта, обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации в области <...> использования объектов животного мира;
1.76 41	- / - (абз. 8 ст. 13 ФЗ-52)	осуществление иной деятельности по государственному регулированию использования <...> животного мира <...>.
1.76 42	Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (абз. 2 ст. 16.1. ФЗ-52)	представляют ежеквартально [в Минфин России] <...> отчет о расходовании предоставленных субвенций [в части ООЖМ]
1.76 43	- / - (абз. 2 ст. 16.1. ФЗ-52)	представляют ежеквартально [в Россельхознадзор] <...> отчет о проведенных мероприятиях в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Таблица 6
(продолжение)

1.76 44	Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (абз. 4 ст. 16.1. ФЗ-52)	представляют ежеквартально [в Минфин России] <...> отчет о расходовании предоставленных субвенций [в части ВБР].
1.76 45	- / - (абз. 4 ст. 16.1. ФЗ-52)	представляют ежеквартально [в Росрыболовство] <...> отчет о проведенных рыбоохранных мероприятиях.
1.76 46	Специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей природной среды [МГПР России] при участии других специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания [Минсельхоз России] [осуществляет] (абз. 1, 4 ст. 20 ФЗ-52).	Государственную экологическую экспертизу в части <...> использования объектов животного мира, которая предшествует принятию органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации хозяйственного решения, способного повлиять на объекты животного мира и среду их обитания.
1.76 47	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания [выдают] (абз. 1 ст. 26 ФЗ-52).	Лицензии на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.
1.76 48	Специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания [определяет] (абз. 3 ст. 27 ФЗ-52).	Объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию.
1.76 49	- / - (абз. 3 ст. 27 ФЗ-52).	Порядок регулирования численности объектов животного мира.
1.76 50	Орган исполнительной власти Российской Федерации в пределах его компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (абз. 1 ст. 21 ФЗ-52).	принимает решение [в форме распорядительного акта] об ограничении, приостановлении или запрете на определенных территориях и акваториях или на определенные сроки осуществления отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира
1.76 51	Пользователи животным миром имеют право (абз. 5 ст. 40 ФЗ-52):	выдавать гражданам именные разовые лицензии на использование объектов животного мира в пределах установленных норм, квот и лимитов;
1.76 52	- / - (абз. 6 ст. 40 ФЗ-52)	заключать договоры с юридическими лицами и гражданами на использование ими объектов животного мира с одновременной выдачей именных разовых лицензий;
1.76 53	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства [Минсельхоз России] утверждает (абз. 1 ст. 49.1. ФЗ-52).	Методику (норматив) по определению объема субвенций.

Таблица 6
(продолжение)

1.76 54	Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Московской области (“Управление Росприроднадзора по Московской области”) [Росприроднадзор \ МПР России] (приказ Росприроднадзора от 10.09.04 № 104 “Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Московской области”).	5.2. выдаёт в установленном порядке разрешения (лицензии) на: [предварительное заключение на получение лицензий] 5.2.1. добывание объектов животного мира, не отнесённых к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими; 5.4. организует и проводит в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу [даёт заключение];
	5.4.1. проектов правовых актов Московской области, реализация которых может привести к негативным воздействиям на природные ресурсы, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Московской области и регламентирующих хозяйственную деятельность, в том числе использование природных ресурсов; 5.4.2. материалов, подлежащих утверждению органами государственной власти Московской области, и предшествующих разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Московской области, в том числе: проектов генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил субъектов Российской Федерации [Московской области]; проектов территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования; 5.4.3. документации, обосновывающей соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, предусматривающие использование природных ресурсов, находящихся в ведении Московской области; 5.4.5. проектов схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении [_____], иной проектной документации в этой области, в том числе проектов лесоустройства, землепользования, охотоустройства; 5.4.7. материалов, обосновывающих получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых не относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти, включая изъятие из природной среды объектов животного и растительного мира; 5.6. осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о результатах контрольной и надзорной деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды на территории Московской области с предоставлением её в Росприроднадзор и Главное управление Росприроднадзора по Центральному федеральному округу в составе, объёме и сроке, устанавливаемые Росприроднадзором и Главным управлением Росприроднадзора по Центральному федеральному округу.	
1.76 55	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.1.1, «в» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	выполнением мероприятий по охране территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств;
1.76 56	- / - (5.1.1, «з»)	проведением диагностических, профилактических и лечебных мероприятий по предупреждению и ликвидации очагов особо опасных болезней животных, в том числе обеспеченностью в установленных нормах лекарственными средствами для проведения противоэпизоотических мероприятий против карантинных и особо опасных болезней животных и соответствием их использования требованиям действующих инструкций и установленных норм;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 57	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.3.1, «г» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	организацией и проведением учетов объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
1.76 58	- / - (5.3.1., «д»)	соблюдением режима особо охраняемых природных территорий в части, касающейся охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания;
1.76 59	- / - (5.3.1., «ж»)	соблюдением установленных сроков охоты и других ограничений по периодам и районам охоты;
1.76 60	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.3.2., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) выдает разрешения:	лицензии (разрешения) на проведение мероприятий по акклиматизации и переселению, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;
1.76 61	- / - (5.3.2., «б»)	долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты
1.76 62	- / - (5.3.2., «в», абз. 1)	- на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
1.76 63	- / - (5.3.2., «в», абз. 2)	- на проведение мероприятий по учету численности, изъятию объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, по регулированию численности этих объектов;
1.76 64	- / - (5.3.2., «г»)	удостоверения на право охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации;
1.76 65	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.1., «е» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	соблюдением порядка проведения работ по акклиматизации и переселению водных биологических ресурсов в целях предотвращения распространения нежелательных (чужеродных) видов;
1.76 66	- / - (5.4.1., «о»)	соблюдением юридическими лицами и гражданами правил промышленного, спортивного и любительского рыболовства;
1.76 67	- / - (5.4.1., «с»)	оплатой юридическими лицами и гражданами сбора за пользование водными биологическими ресурсами;
1.76 68	- / - (5.4.1., «т»)	соответствием вылова (добычи) водных биологических ресурсов выделенным объемам квот и ОДУ (общий допустимый улов);
1.76 69	- / - (5.4.1., «у»)	соблюдением установленных сроков промысла и других ограничений по периодам и районам лова;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 70	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.1., «х» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	использованием рыбопромысловых участков и соблюдением договоров о закреплении рыбопромысловых участков.
1.76 71	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.2., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) выдает:	лицензии (разрешения) на пользование водными биологическими ресурсами юридическим лицам и гражданам Российской Федерации;
1.76 72	- / - (5.4.2., «б»)	лицензии (разрешения) на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение водных биологических ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания юридическим лицам и гражданам Российской Федерации;
1.76 73	- / - (5.4.2., «в»)	разрешения на проведение мероприятий по учету, регулированию численности и изъятию водных биологических ресурсов в этих целях;
1.76 74	- / - (5.4.2., «г»)	иные лицензии, разрешения, сертификаты, регистрационные и иные удостоверения и свидетельства в установленных законодательством Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Минсельхозом России и Россельхознадзором случаях;
1.76 75	- / - (5.4.3., «в»)	оценку мер, предпринятых юридическими лицами и гражданами, по предотвращению ущерба водным биологическим ресурсам от их деятельности по осуществлению компенсационных мероприятий;
1.76 76	- / - (5.4.3., «г»)	подготовку информации по выданным лицензиям (разрешениям) в межведомственную комиссию для определения долей в общем объеме квот закрепляемых за заявителями на 5 лет;
1.76 77	- / - (5.4.3., «д»)	выявление и расследование фактов залпового загрязнения водных объектов и массовой гибели водных биологических ресурсов от хозяйственной и иной деятельности;
1.76 78	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.5., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) согласовывает:	проекты текущих и перспективных планов по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов для предприятий производственного назначения различных форм собственности;
1.76 79	- / - (5.4.5., «б»)	объемы работ по рыбохозяйственной мелиорации, в том числе водообеспечение естественных нерестилищ, строительство искусственных нерестилищ, мероприятия по борьбе с заморными явлениями и другие;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 80	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.5., «в» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) согласовывает:	условия водопользования при выдаче лицензирующим органом в области водопользования лицензий;
1.76 81	- / - (5.4.5., «г»)	проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной и иной деятельности и виды работ, которые могут оказать воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания;
1.76 82	- / - (5.4.5., «д»)	материалы обоснования лицензий, заявок на геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, прокладку подводных кабелей и трубопроводов, на создание искусственных островов, установок и сооружений, производство других видов работ на водных объектах рыбохозяйственного значения и в их водоохранных зонах, прибрежных защитных полосах, во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации;
1.76 83	- / - (5.4.5., «е»)	материалы о порядке применения в пределах зон водных объектов рыбохозяйственного значения средств защиты и стимуляторов роста растений, минеральных удобрений и других веществ;
1.76 84	- / - (5.4.5., «ж»)	проекты на строительство (реконструкцию) водозаборов промышленного, коммунального, энергетического, сельскохозяйственного назначения и других объектов, в том числе рыбозащитных устройств.
1.76 85	- / - (5.4.5., «з»)	проекты на строительство водохранилищ, прудов и других водных объектов, а также сооружений, ограждающих пойменные массивы;
1.76 86	- / - (5.4.5., «и»)	проекты общих допустимых уловов (ОДУ) и всех видов квот на вылов (добычу) водных биоресурсов по объектам и районам промысла, проектов правил промышленного, любительского и спортивного рыболовства, проектов планов по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, их акклиматизации и проведению рыбоводно-мелиоративных работ.
1.76 87	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.5., абз. 1 приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) проводит:	- сбор, обобщение и анализ информации о результатах контрольной и надзорной деятельности в закрепленной сфере деятельности в регионе осуществления полномочий, представляет ее в Россельхознадзор в составе, объеме и сроки, установленные Россельхознадзором;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 88	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.5., абз. 2 приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) проводит:	- учет выявленных административных правонарушений и представляет сведения по государственному статистическому наблюдению в Россельхознадзор по форме отчетности;
1.76 89	- / - (5.6.)	регистрирует подконтрольные объекты в установленной сфере деятельности;
1.76 90	- / - (5.7.)	осуществляет ведение реестров в закрепленной сфере деятельности.
1.76 91	- / - (5.8.)	осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в пределах своей компетенции;
1.76 92	- / - (5.9.)	выдает предписания юридическим лицам и гражданам, об устранении нарушений правил и норм в установленной сфере деятельности;
1.76 93	- / - (5.12.)	производит досмотр вещей и личный досмотр задержанных лиц, остановку и досмотр транспортных средств, проверку оружия и других орудий добывания объектами животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов, полученной от них продукции, в том числе и во время ее транспортировки, в местах складирования и переработки;
Функциональные Б		
1.76 94	МПР России [вышестоящий орган - Правительство Российской Федерации] (постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.04 № 370 "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации" - в ред. от 30.07.04 № 400).	осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, <...> природных ресурсов, включая <...> использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) , <...>.
1.76 95	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) [МПР России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.04 № 370").	осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований законодательства <...>; мониторинг, регистрацию, учет, государственную экологическую экспертизу, лицензирование и разрешительную деятельность согласно компетенции.
1.76 96	Минсельхоз России [Правительство Российской Федерации] (постановление Правительства Российской Федерации от 28.06.04 № 315 "Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации").	осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая <...>, а также в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских рыбных портах, находящихся в ведении Федерального агентства по рыболовству, <...>.

Таблица 6
(продолжение)

1.76 97	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 2 ст. 5 ФЗ-52):	определение государственной политики в области <...> использования животного мира;
1.76 98	- / - (абз. 3 ст. 5 ФЗ-52)	определение единой инвестиционной политики в области <...> использования животного мира;
1.76 99	- / - (абз. 5 ст. 5 ФЗ-52)	координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области <...> использования животного мира в пределах территории Российской Федерации;
1.76 100	- / - (абз. 6 ст. 5 ФЗ-52)	<...>, государственный контроль и регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности на территории Российской Федерации, объектов животного мира, постоянно или временно населяющих континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации, и среды их обитания;
1.76 101	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 10 ст. 5 ФЗ-52)	проведение единой научно-технической политики, разработка и утверждение типовой нормативно-методической документации, организация и финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.76 102	- / - (абз. 14 ст. 5 ФЗ-52)	установление единой для Российской Федерации системы государственного учета объектов животного мира и их использования, единого порядка ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира;
1.76 103	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 16 ст. 5 ФЗ-52)	установление федеральных стандартов, правил, лимитов и нормативов в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.76 104	- / - (абз. 17 ст. 5 ФЗ-52)	установление порядка государственной статистической отчетности в области <...> воспроизводства и использования объектов животного мира;
1.76 105	Органы государственной власти Российской Федерации в области <...> использования животного мира [(и не только они) принимают меры, направленные на] (абз. 20 ст. 5 ФЗ-52)	разрешение споров по вопросам <...> использования объектов животного мира между субъектами Российской Федерации;
1.76 106	- / - (абз. 21 ст. 5 ФЗ-52)	заключение и реализация международных договоров Российской Федерации в области <...> использования животного мира.

Таблица 6
(продолжение)

1.76 107	Специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды его обитания (абз. 2 ст. 13 ФЗ-52)	<...> регулирование использования объектов животного мира на территории Российской Федерации, континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
1.76 108	- / - (абз. 3 ст. 13 ФЗ-52)	осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством объектов животного мира, <...>;
1.76 109	- / - (абз. 5 ст. 13 ФЗ-52)	осуществление нормирования в области использования <...> животного мира и среды его обитания;
1.76 110	Соответствующие специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания [разрабатывают, а Правительство Российской Федерации или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждают] (абз. 23 ст. 40 ФЗ-52).	Правила, сроки и перечни орудий и способов добывания объектов животного мира, разрешенных к применению.
1.76 111	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере [Минфин России], и Счетная палата Российской Федерации. осуществляют (абз. 21 ст. 49.1. ФЗ-52).	Контроль за расходованием средств, полученных из Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете.
1.76 112	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) [Минсельхоз России] (постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 327 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору").	осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, <...> воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.
1.76 113	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания (5.3.1., «б» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	деятельностью государственных органов субъектов Российской Федерации в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
1.76 114	- / - (5.3.1., «е»)	деятельностью организаций, осуществляющих проведение охотничьих туров для граждан России и иностранных охотников;
1.76 115	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.3.4. приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60).	согласовывает перспективные планы развития охотничьих хозяйств пользователей при проведении ими охотоустроительных, проектно-исследовательских, исследовательских работ;
1.76 116	- / - совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (5.3.5.).	обеспечивает <...> проведение в установленном порядке конкурсов на право долгосрочного пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 117	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания (5.4.1., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	соблюдением органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров (соглашений, конвенций) по рыболовству, участником которых является Российская Федерация в закрепленной сфере деятельности;
1.76 118	- / - (5.4.1., «б»)	использованием водных биологических ресурсов в промышленных и научно-исследовательских целях, в целях воспроизводства и акклиматизации, любительского и спортивного рыболовства и других видов пользования;
1.76 119	- / - (5.4.1., «в»)	воспроизводством, акклиматизацией и переселением, водных биологических ресурсов, их содержанием и разведением в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, <...>;
1.76 120	- / - (5.4.1., «г»)	соблюдением биотехники на всех этапах производственного цикла рыбоводных предприятий;
1.76 121	- / - (5.4.1., «д»)	количеством и качеством выпускаемой рыбоводной продукции в естественные водные объекты и водохранилища;
1.76 122	- / - (5.4.1., «з»)	выполнением юридическими лицами и гражданами условий согласования проектных решений по производству работ на водных объектах, имеющих рыбохозяйственное значение;
1.76 123	- / - (5.4.1., «к»)	соблюдением условий, выданных лицензий (разрешений) на проведение работ в закрепленной сфере деятельности;
1.76 124	- / - (5.4.1., «л»)	выполнением юридическими лицами и гражданами обязательных требований законодательства Российской Федерации при комплексном использовании водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе при планировании и проведении различных видов хозяйственной и иной деятельности;
1.76 125	- / - (5.4.1., «м»)	организацией государственной охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания в поверхностных водных объектах Российской Федерации;
1.76 126	- / - (5.4.1., «н»)	организацией и регулированием промышленного, любительского и спортивного рыболовства;

Таблица 6
(продолжение)

1.76 127	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам, и среды их обитания (5.4.1., «п» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) контролирует и надзирает за:	выполнением пользователями водных биологических ресурсов обязательств по межправительственным соглашениям, конвенциям и другим договоренностям, в том числе по согласованию с пользователями за выгрузкой в иностранных портах продукции, произведенной из водных биологических ресурсов исключительной экономической зоны Российской Федерации;
1.76 128	- / - (5.4.1., «ф»)	осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области организации, регулирования промышленного, любительского и спортивного рыболовства и охраны водных биологических ресурсов;
1.76 129	Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области (5.4.3., «а» приложения 2 к приказу от 24.01.05 № 4 и приказа от 02.03.05 № 60) осуществляет:	государственную охрану водных биологических ресурсов и среды их обитания в поверхностных водных объектах;
1.76 130	- / - (5.4.3., «б»)	внесение изменений и дополнений в выданные юридическим лицам и гражданам РФ разрешения на пользование водными биологическими ресурсами и аннулирование этих разрешений в соответствии с установленным порядком;
1.76 131	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации , осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета в области охраны <...> объектов животного мира отнесенных к объектам охоты, а также в области <...> охраны водных биологических ресурсов (ст. 6.).	регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов: находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения; подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации; которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении и перечень которых определяется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства;
1.76 132	- / -	воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

Таблица 6
(окончание)

I.76 133	Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ «О животном мире» (в редакции от 29.12.04 № 199-ФЗ), СЗ РФ, 24.04.95, № 17, ст. 1462; относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета в области охраны <...> объектов животного мира отнесенных к объектам охоты, а также в области <...> охраны водных биологических ресурсов (ст. 6.).	ведение учета и кадастра объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и объектов животного мира, указанных в абзацах третьем - шестом настоящей статьи;
I.76 134	- / -	выдача именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, и объектов животного мира, указанных в абзацах третьем - шестом настоящей статьи;
I.76 135	- / -	организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства , за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства; <...>.

Природные объекты⁶²

Обеспечение права на благоприятную окружающую среду невозможно без постоянного приближения к решению задачи сохранения неизменной качественной и количественной совокупности показателей природных комплексов, образованных функционально и естественно между собой связанными природными объектами, сохранившими свои природные свойства, сохранения и восстановления:

1) естественных экологических систем, растения, животные, иные организмы и неживые элементы которых образуют единое функциональное целое;

2) природных ландшафтов - сочетаний определенных элементов, условий, территорий.

В то время как компоненты природной среды являются объектами охраны окружающей среды, природные объекты можно условно назвать объектами охраны природной среды (природоохранными объектами в узком смысле).

Согласно Федеральному закону “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ (в ред. от 09.05.05 № 45-ФЗ) **естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы**, не подвергшиеся антропогенному воздействию **подлежат охране в первоочередном порядке** (п. 2 ст. 4).

Образование [объявление, создание] природных объектов всемирного наследия относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (абз. 21 ст. 5 7-ФЗ).

⁶² Природные объекты - естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства наравне с компонентами природной среды и природно-антропогенными объектами подлежат охране для обеспечения права на благоприятную окружающую среду.

Особо охраняемые **природные** территории - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Природный объект - **естественная** экологическая система, **природный** ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Природный комплекс - комплекс функционально и естественно связанных между собой **природных** объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

Природный ландшафт - территория, которая **не подверглась изменению** в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Данное положение устанавливает единственное, закреплённое в Законе, название вида ООПТ [в собственном или более широком смысле?], основным объектом охраны в которых являются природные объекты. Оно вовсе не означает, что не могут быть созданы ООПТ других категорий (видов) для охраны природных объектов (п. 2 ст. 2 ФЗ-33). Несмотря на преобладание на современном этапе развития законодательства консолидационных тенденций сближения, а иногда смешения предметов общественных отношений, объектов охраны по функционально-лексическому признаку (“охрана”, “наследие”, “ценность”) над тенденцией специализации полного смешения благо не произошло.

Тем не менее, при перечислении оснований, целей охраны, установленным Федеральным законом “Об охране окружающей среды” законодатель говорит без ограничений “историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение” (абз. 3 ст. 4, ст. 58 ФЗ-7). В результате, при столь неопределённом значении, норма практически утрачивает конкретную смысловую нагрузку и приобретает общегуманистический характер.

Очевидно, что природные объекты в целом имеют значение практически для большинства сфер деятельности человека⁶³.

⁶³ Конвенции об охране всемирного природного и культурного наследия 1972 года также закрепляет понятие природного наследия (ст. 2):

“В настоящей Конвенции под **“природным наследием”** понимаются: природные памятники, состоящие из физических и биологических образований или групп таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;

геологические и физиографические образования и точно ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе [исчезновения] видов животных и растений, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или консервации [охраны природы];

природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, консервации или природной красоты”.

Там же закреплено понятие **“достопримечательные места”**: дело рук человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии (абз. 3 ст. 1), которое коррелирует с понятием **“достопримечательностей”**: совместные творения человека и природы, являющие собой места, частично застроенные и достаточно отличительные и однородные, чтобы их можно было определить топографически, и представляющие явный исторический, археологический, художественный, научный, социальный или технический интерес (п. 3 ст. 1 Европейской Конвенции об охране архитектурного наследия, Гренада, 03.10.85).

Связь человечества с природной окружающей средой объявлена Европейской конвенцией об охране археологического наследия (пересмотренной) (Валетта, 16.01.92) одним из признаков элементов археологического наследия. Отраднo, что археологические институты при этом не претендуют на охрану “археологического и природного наследия”.

Однако, для целей головного акта экологического законодательства существенно не это, он имеет вполне определённый предмет, смешивать который с другими сферами общественных отношений некорректно.

Объекты и комплексы, имеющие хоть и частично антропогенное происхождение и не сохраняющие свойств природных объектов не могут включаться в число ООПТ (не могут быть ООПТ самостоятельно, но могут находиться на их территории, и, соответственно в ведении их администраций). Цели, объекты и предметы регулирования экологического законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях отличаются от целей сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и предмета отношений, возникающих в этой связи⁶⁴.

“Историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение” в контексте Федерального закона “Об охране окружающей среды” имеет иное содержание, смысл, нежели в Федеральном законе “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” от 25.06.02 № 73-ФЗ (в ред. от 29.12.04)⁶⁵, Законе РСФСР “Об охране и использовании памятников истории и культуры” от 15.12.78 [б/н] (в ред. от 25.06.02 № 73-ФЗ), постановлении Совета Министров СССР “Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры” от 16.09.82 № 865 (с изм. от 25.06.02 № 73-ФЗ).

Упомянутое полномочие органов государственной власти Российской Федерации по образованию природных объектов всемирного наследия (абз. 21 ст. 5 ФЗ-7) лексически может ошибочно связывается с деятельностью в рамках Конвенции об охране всемирного природного и культурного наследия (Париж, 16.11.72).

Список ценностей природного и культурного наследия составляет, обновляет и публикует под названием “Список всемирного наследия” Межправительственный комитет по охране природного и культурного наследия всеобщего выдающегося значения, называемый “Комитет всемирного наследия”, учреждённый при ЮНЕСКО (п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 11 Конвенции).

Отмечая существование не единичных случаев действия Конвенции об охране всемирного природного и культурного наследия на благо охраны природных объектов, а также Европейской конвенции об охране археологического наследия, мы не склонны переоценивать значение

⁶⁴ Подробно об этом см.: *Высторобец Е. А.* Экологическое законодательство и Закон Московской области “Об ООПТ”. Эколого-правовые проблемы московского региона: сборник научных трудов интернет-конференции (декабрь 2004 г.) / ГОУ ВПО Моск. гос. ун-т леса; под общ. ред. *Е. И. Майоровой.* - Вып. 330 (2005). - М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2005. - 246 с., С. 134-151. <http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=yusmaks>.

⁶⁵ СЗ РФ, 01.07.02, № 26, ст. 2519.

законодательства о природном и культурном наследии в этом по сравнению с законодательством об ООПТ и законодательством в области охраны окружающей среды.

Статус объекта всемирного наследия в России получают территории уже являющиеся ООПТ. Отнесение природных объектов к объектам всемирного наследия в российской практике является дополнительной, вторичной мерой их охраны⁶⁶.

Для охраны природных объектов, имеющих особое значение устанавливается особый правовой режим, что не обязательно связано с созданием ООПТ, как следует из положения пункта 1 статьи 58 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ (в ред. от 09.05.05 № 45-ФЗ).

Правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством (п. 21 ст. 59 ФЗ-7). Номинально настоящее положение является отсылочной нормой.

⁶⁶ К началу 2000 года Список включал уже 128 природных, 480 культурных и 22 природно-культурных объектов из 118 стран мира.

Природная территория, претендующая на статус Объекта Всемирного Наследия, проходит тщательную экспертную оценку и обязательно должна соответствовать одному или нескольким критериям Комитета всемирного наследия:

I. являться выдающимся примером, представляющим основные этапы развития Земли, включая свидетельства древней жизни, значительные геологические процессы в стадии формирования форм рельефа, геоморфологических и физиографических элементов; или

II. являться выдающимся примером, представляющим экологические и биологические эволюционные процессы, развитие экосистем и наземных, речных, прибрежных и морских сообществ растений и животных; или

III. представлять собой природный феномен или территорию исключительной природной красоты и эстетического значения; или

IV. содержать наиболее представительные и важные места обитания для сохранения *in situ* биологического разнообразия, включая те ареалы, где обитают исчезающие виды, имеющие выдающееся мировое значение с точки зрения науки и сохранения природы. Природный объект также должен быть цельным.

Так, в период работы над номинацией “Башкирский Урал” был учреждён и включён в состав претендующей на Статус территории энтомологический заказник “Алтын солок”, площадью 93 580 га. В 1997 году, в процессе подготовки номинации “Западный Кавказ” в Республике Адыгея создаются три памятника природы (“Хребет Буйный”, “Верховье реки Цица” и “Верховья рек Пшеха и Пшехашха”) и природный парк “Большой Тхач”, общей площадью 12 869 га. Все эти ООПТ Адыгеи, вместе с Кавказским биосферным заповедником, в декабре 1999 года получили Статус объектов всемирного наследия.

Всего известно около 30 Российских природных объектов, включённых и (большей частью) представленных к включению в Список всемирного наследия. Все они изначально являются особо охраняемыми природными территориями. Самые известные из них 4: Девственные леса Коми; Озеро Байкал; Вулканы Камчатки; Алтай - Золотые Горы включают 11 ООПТ. Об этом см. *Батурин А.* Мы сохранили миру ... Лесной бюллетень. 15.09.00 [взято 25.06.03] <http://www.forest.ru/rus/bulletin/15/9.html>.

Правовой режим охраны природных объектов заключается в том, что запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной (п. 2 ст. 59 ФЗ-7).

Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации (п. 5 ст. 58 ФЗ-7).

Каково в этом положении содержание слов “находящиеся под особой охраной”, если установление особого правового режима не связано с созданием ООПТ и кто его устанавливает (п. 1 ст. 58 ФЗ-7)?

Закон гласит: **“Природные объекты**, имеющие особое природоохранное, научное, <...> значение, **находятся под особой охраной”** (п. 1 ст. 58 ФЗ-7). Отметить в натуре указателями и информационными стендами тот факт, что конкретный природный объект (экосистема, ландшафт) находится под охраной и принять постановление, устанавливающее его режим, может орган общей или специальной природоохранной компетенции любого уровня. Инициировать принятие ценного, но не охраняемого природного объекта под особую охрану может общественность. Обоснование данной необходимости должно быть подготовлено при участии академических, учебных, эколого-правозащитных институтов и включать предварительные заключения о ценности природного объекта от различных ведомств.

Обоснование необходимости осуществления особой охраны природного объекта и установления его режима должно включать проект распорядительного акта с пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием, и т.п., а также развернутую справку о целостности данного природного объекта, естественной экологической системе, природном ландшафте и составляющих их элементов, сохранивших свои природные свойства, взаимосвязях этих элементов.

Одним из неотъемлемых аспектов данного обоснования, по нашему мнению, являются ссылки на правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды (преимущественно идеальные и средоохранные А, например, 1.7a4; 1.7a8; 1.7a9; 1.7a12; 1.7a13; 1.7a15-17; 1.7a21).

Нормативные положения об охране природных объектов в целом в законодательстве немногочисленны. Обозначим некоторые из них.

Назначение природных объектов учитывается при установлении нормативов качества окружающей среды (согласно абз. 3 ст. 21 ФЗ-7). В этом случае, вероятно, имеется в виду их хозяйственно-естественное состояние, предшествовавшее настоящему периоду времени.

Цели сохранения природных <...> объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации в соответствии с Законом служат обоснованием для ограничения объёмов допустимого изъятия компонентов природной среды (п. 1 ст. 26 ФЗ-7).

В целях определения критериев безопасности и (или) безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него (п. 1 ст. 11 Федерального закона “Об охране атмосферного воздуха” от 04.05.99 № 96-ФЗ в ред. от 22.08.04 № 122-ФЗ).

При осуществлении лесопользования лесопользователи обязаны: вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов (абз. 8 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 29.01.97 № 22-ФЗ в ред. от 29.12.04 № 199-ФЗ).

Изучение ценных природных объектов Московской области связано с именем старшего научного сотрудника кафедры геоботаники МГУ М.Г.Вахрамеевой, кроме того выполнившей первичное описание памятника природы “Орхидная поляна” в Одинцовском районе.

П.1аб - природные объекты - ЕСТЕСТВЕННЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ (комплексный природный ресурс)

Сохранение естественных экологических систем непосредственно связано с сохранением экологического разнообразия (см. на стр. 46).

Объект охраны по сравнению с компонентами природной среды или природно-антропогенными объектами в данном случае выражен менее чётко. Отчасти по этой причине данное направление обеспечения благоприятной окружающей среды не получило пропорционального его важности развития на практике.

Вместе с тем, при достаточном его финансировании, никакие сложности в описании элементов и связей между элементами природных комплексов не должны быть препятствием для выработки научно обоснованных заключений о причинно-следственных связях и вариантах устранения угроз природным комплексам, исходящих от деятельности человека. Подобно созданию видовых заказников в целях охраны конкретных биологических видов необходимо объявление особо охраняемыми природными территориями естественных экологических систем.

Закон “Об особо охраняемых природных территориях” позволяет образовывать ООПТ любых категорий (видов).

Потребительская ценность естественных экологических систем не может быть сведена лишь к ней частично обусловленному размеру совокупных затрат на сохранение данного ресурса, который прежде всего зависит от уровня осознания государством, обществом и его членами эталонной, оригинальной, нерукотворной, первозданной ценности⁶⁷.

Тем не менее, проведение экономической оценки природных объектов относится к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды (абз. 7 ст. 14 ФЗ-7). Большая опасность состоит при буквальной трактовке данного положения (в широком смысле любых природных объектов), как возможности при современном уровне развития науки создать универсальный метод проведения экономической оценки природных объектов с учётом всего комплекса их элементов и взаимосвязей между ними.

Вероятность восстановления утраченного неживого компонента природной среды (осуществления теоретической возможности, например, восстановления атмосферного воздуха, поверхностных вод) даже в удалённой перспективе не высока. Но по сравнению с вероятностью технической возможности восстановления видов естественных экологических систем она предстаёт реальностью.

Устойчивое функционирование естественных экологических систем является одним из качественных показателей и условий, по которым возможно достоверно установить является окружающей среда благоприятной или нет.

⁶⁷ Эталоны природы – участок пространства (поверхностные слои литосферы, территория и акватория), отражающий состояние природы, принимаемое за естественное. Отличают собственно естественное, “девственное”, доантропогенное состояние природы, то есть в фазе экологического климакса, условно развивающегося в рамках чисто природно-эволюционной (вековой) динамики, и природно-техногенное состояние природы, сложившееся в ходе исторического взаимодействия природы и общества. Последнее разделяют на “природу вчерашнего дня”, находящуюся в состоянии экологического равновесия, бывшего в период исторически далёкого прошлого, длительно существовавшего относительно щадящего природно-техногенного режима (например, кочевого скотоводства в степях; постоянно опромышляемого охотниками, но не подвергающегося рубкам леса и т.п.), хозяйственно-естественного состояния (параклимакса, узлового сообщества), которое предшествовало рассматриваемому моменту времени (например, лес, подвергшийся выборочным рубкам в течение длительного времени, типа бывших монастырских лесов Валаама; леса Мордовского или Воронежского заповедников). В связи с глобальным воздействием человечества на природу Земли фактически изначально эволюционно-естественных эталонов природы не существует, но близкие к ним сохранились (Антарктида, внутренняя Гренландия, очень слабо населённые тропические леса, девственная тайга и т.п. участки). См.: Экологический словарь: Авторы-составители: Делятицкий С., Зайонц И., Чертков Л., Экзарьян В. Конкорд Лтд-Экопром. – М: Слог, 1993. – 202 с., С. 103.

Названия ООПТ, основным объектом охраны в которых являются естественные экологические системы, могут быть даны по местному названию территории.

Безусловно, необходимо при образовании таких ООПТ учитывать их особую черту - осмысленность и целесообразность существования при постоянном проведении комплексных, по времени не менее чем наполовину, натуральных (полевых) исследований природных процессов для подготовки предписаний о смягчении и устранении угроз естественным экологическим системам.

По своему содержанию ООПТ, основным объектом охраны в которых являются естественные экологические системы, наиболее близки к категории (виду) ООПТ в английской классификации, называемой “территории особого научного интереса” (sites of special scientific interest, SSSIs), объявляемые в соответствии с британским Законом о диких животных и сельской местности 1981 года. Порядок взаимоотношений владельцев и тех, кто находится на территории SSSI, с Английским советом по охране природы (Инглиш Нэйче) регулируется специальными соглашениями, подготовка которых регламентирована “Руководством о платежах в рамках соглашения об управлении и других с этим связанных вопросах”⁶⁸.

II.1aб - природные объекты – ПРИРОДНЫЕ ЛАНДШАФТЫ (комплексный природный ресурс)

Содержание данного подвида природных объектов характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях. Природные ландшафты более статичны по сравнению с естественными экологическими системами.

Проведение ландшафтных физико-географических исследований требует значительных затрат ресурсов. Так например, составлению Ландшафтной карты Подмосковья, включающей Москву и ближнее Подмосковье её автор - доцент МПГУ (б. МГПИ им. В.И.Ленина) С.Г.Любушкина посвятила 50 лет⁶⁹.

⁶⁸ [Http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/cl/gmapay/pdf/payments.pdf](http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/cl/gmapay/pdf/payments.pdf).

⁶⁹ Однородные по происхождению и истории развития территории, состоящие из однотипного набора доминантных и субдоминантных морфологических единиц ранга урочищ и их сочетаний образуют ландшафты, которые выделяются на карте по цветовой гамме.

Сама карта масштаба 1 : 100 000 (М.: ООО АКЦ, 2005) и Ландшафтная характеристика Подмосковья (пояснительный текст к “Ландшафтной карте Подмосковья”) могут быть использованы при установлении режима особой охраны конкретных урочищ.

Карта рекомендована к опубликованию Министерством экологии и природопользования Московской области и Министерством культуры Московской области. Справки по тел. в Москве (не междугородный, не мобильный, а новая АТС): **8 499 740 3664 (Любушкина Светлана Георгиевна).**

Природно-антропогенные объекты

Главное, что объединяет природные объекты и природно-антропогенные объекты - все они сохраняют естественные свойства природных объектов. Различия между изменёнными природными объектами (подвида природно-антропогенных) и природными объектами условны.

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года устанавливает, что термин “охраняемый район” означает географически обозначенную территорию, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей. В этом смысле ООПТ возможно отнести к природно-антропогенным объектам.

В соответствии с Конвенцией (Статья 8. Сохранение in-situ) Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно:

а) создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;

б) разрабатывает, при необходимости, руководящие принципы отбора, создания и рационального использования охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;

с) регулирует или рационально использует биологические ресурсы, имеющие важное значение для сохранения биологического разнообразия в охраняемых районах или за их пределами, для обеспечения их сохранения и устойчивого использования; <...>

е) поощряет экологически обоснованное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к охраняемым районам, в целях содействия охране этих районов; <...>.

Ограничение свободы действий человека необходимо для сохранения природно-антропогенных объектов.

Основания ограничения прав собственников земельных участков указаны в законодательстве и не требуют дополнительных мотиваций или обоснований. Однако для непримиримых поборников частной собственности, в частности, на землю, для радикальных защитников частных прав и свобод, не замечающих очевидных публичных прав, отметим следующее. Исходным теоретическим обоснованием ограничения прав собственника является сервитут сохранения естественной среды обитания и миграции диких животных - право и обязанность государства проводить на земельном участке любой формы собственности мероприятия, направленные на охрану среды обитания и миграции диких животных. Если изъятие не применяется, собственник не лишается своих правомочий.

Охрана животного мира в пределах ООПТ

Основную роль в охране особо охраняемых природных территорий играют органы тех уровней власти, которые соответствуют уровню конкретной ООПТ. Различают ООПТ федерального уровня, регионального уровня (в конкретном случае правильнее поименовать: республиканского, краевого, областного, города федерального значения, автономной области, автономного округа) и местного уровня.

Субъекты Российской Федерации **не имеют право** расходовать в пределах федеральных ООПТ субвенции из федерального бюджета на: охрану, регулирование использования, воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (ООЖМ).

Субъекты Российской Федерации **имеют право** расходовать средства собственных бюджетов в пределах федеральных ООПТ на природоохранную деятельность, кроме осуществляемой за счёт федерального бюджета в отношении ООЖМ и ВБР. Государственные природные (в т.ч. биосферные) заповедники, национальные парки, природные парки и др. категории (виды) ООПТ распоряжаются в установленном порядке средствами, полученными в порядке безвозмездной помощи (физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций) и благотворительных взносов.

Повторим положение Закона, обязывающее органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **создавать необходимые условия для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира** (Федеральный закон от 24.04.95 № 52-ФЗ “О животном мире” в ред. 29.12.04 № 199-ФЗ, абз. 3 ст. 24).

В полной мере логичным является финансирование субъектами Российской Федерации на территории ООПТ любого уровня, охраны видов, включённых в красные книги данных субъектов, но не вошедших в Красную книгу Российской Федерации.

В пределах ООПТ в первую очередь должны реализовываться обязанности субъектов Российской Федерации в отношении животного мира:

всемерная охрана животного мира как неотъемлемого элемента природной среды (преамбула ФЗ-52);

сохранение генетического фонда диких животных (преамбула ФЗ-52);

обеспечение [**сохранение**] **биологического разнообразия** (ст. 2 ФЗ-52);

сохранение и восстановление среды обитания животного мира (ст. 2);

охрана среды обитания объектов животного мира (ст. 22) (природной среды, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы, абз. 9 ст. 1);

предотвращение ухудшения среды обитания объектов животного мира (абз. 3 ст. 28 ФЗ-52).

сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира (абз. 11 ст. 1 ФЗ-52);

восстановление объектов животного мира и среды их обитания (абз. 11 ст. 6 ФЗ-52);

сохранение условий размножения объектов животного мира (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52).

сохранение условий нагула объектов животного мира (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52);

сохранение условий отдыха объектов животного мира (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52);

сохранение путей миграции объектов животного мира (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52);

обеспечение неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий (абз. 2 ст. 22 ФЗ-52);

сохранение мест постоянной концентрации объектов животного мира, в том числе в период размножения и зимовки (абз. 3 ст. 22 ФЗ-52);

выделение защитных участков [зонирование] территорий и акваторий (абз. 4 ст. 22 ФЗ-52);

[создание комплексных условий] выращивания молодняка (абз. 3 ст. 22 ФЗ-52);

[создание комплексных условий] осуществления др. жизненных циклов объектов животного мира (абз. 3 ст. 22 ФЗ-52);

защита здоровья и жизни объектов животного мира от выжигания растительности, хранения и применения ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства (абз. 3 ст. 28 ФЗ-52);

осуществление агротехнических мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир (абз. 4 ст. 28 ФЗ-52);

осуществление биологических мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир (абз. 4 ст. 28 ФЗ-52);

осуществление других мероприятий в целях уменьшения вредного воздействия на животный мир (абз. 4 ст. 28 ФЗ-52);

акклиматизация (переселение) новых объектов животного мира [и её разновидности] (ст. 25 ФЗ-52).

Разграничение собственности на природные ресурсы в пределах ООПТ

Образование ООПТ регионального федерального, областного или местного значения не означает, что все природные ресурсы в её пределах автоматически переходят в собственность Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования. Оно не всегда связано с изъятием земли и ещё реже с переводом природных объектов в собственность конкретного субъекта. Даже возникновение права собственности на земельный участок в результате образования ООПТ и изъятия его из оборота не влечёт за собой автоматического возникновения права собственности на иные природные ресурсы, связанные с этим земельным участком (на участки лесного фонда, на объекты животного мира, водные объекты и пр.). Эти природные ресурсы могут по различным основаниям, предусмотренным федеральным законодательством, оставаться в собственности Российской Федерации.

Следует также отметить, что разграничение собственности не является решающим условием образования ООПТ областного или местного значения. Главная цель образования всех категорий ООПТ - сохранение и восстановление природных объектов. Вместе с тем выявление в пределах одной, крупной ООПТ всей совокупности природных ресурсов, находящейся в той или иной собственности представляет регулятивно-мотивационную природоохранную ценность. Координацию деятельности по охране окружающей среды ООПТ надлежит выполнять органам уровня власти, соответствующего значению ООПТ. При этом участие бюджетов различного уровня в этой деятельности должно быть соразмерно уровню затрат, необходимых для сохранения и воспроизводства природных ресурсов, находящихся в разных видах собственности. Такой подход позволяет избежать возложения необоснованного бремени только на один из бюджетов.

До полного разграничения собственности на природные ресурсы сохраняется противоречивая ситуация. Органы муниципального образования или субъекта Российской Федерации в установленном законодательством порядке образовали ООПТ и как бы оказались один на один с проблемами территории. Например, при возникновении массовых очагов возгорания в федеральном лесном фонде, на деле это, прежде всего, проблема субъекта Федерации. Участие Федерации в решении природоохранных проблем природных ресурсов, находящихся в её собственности, должно быть полным, так же как и помощь субъекта Федерации муниципальному образованию по охране ресурса, относящегося к собственности субъекта. Что же касается элементов природной среды, собственность на которые не может быть установлена или не установлена, то их охрана - общее дело всех, и финансироваться должна всеми бюджетами.

Последовательное урегулирование отношений собственности на природные ресурсы, находящиеся в пределах той или иной ООПТ позволяет чётко определить полномочия государственных или муниципальных органов по управлению данной ООПТ и избежать дублирования управленческих функций.

Кроме правовых требований экологического императива, прямо касающихся охраны определённых объектов (А, Б), существуют правовые требования экологического императива, направленные на решение природоохранных задач, вопросов, проблем, осуществление функций (В).

Реализация требований В косвенно способствует обеспечению права на благоприятную окружающую среду, однако, имеют второстепенное значение по отношению к реализации правовых требований экологического императива, касающихся определённых объектов.

Это подтверждает Закон. Установлен абсолютный приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов (Федеральный закон “Об охране окружающей среды от 10.01.02 № 7-ФЗ, ст. 3 абз. 13).

Например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), подведомственная непосредственно Правительству Российской Федерации, охраны животного мира не осуществляет, но принимает меры, которые косвенно способствуют охране условий и среды обитания объектов животного мира.

В частности, Управление по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Московской области (краткого наименования нет) [Ростехнадзор по Московской области] осуществляет следующие основные функции: <...>

государственный экологический контроль (п. 7.1.7.);

7.1.8. за соблюдением <...> требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

ведёт государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух (в установленном порядке и в пределах установленного разграничения соответствующих полномочий между Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и её территориальными органами)⁷⁰.

Правовое пространство в сфере регулирования экологических отношений В потенциально имеет больший объем, чем сферы А и Б. Экологизированной должна быть любая деятельность человека. При этом экологизация не должна осуществляться за счёт сокращения расходов на охрану живой природы. Сферы А, Б и В необходимо чётко различать.

⁷⁰ Приказ Ростехнадзора от 22.11.04 № 181 “Об утверждении и введении в действие Положения об Управлении по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Московской области”, регистрационный № Ростехнадзора РД-02-002-2004.

Благоприятная окружающая среда и экологическая безопасность

“Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в экосфере становится актуальным направлением деятельности государства и общества. Важнейшей задачей обеспечения национальной безопасности в экосфере является обеспечение жизнедеятельности населения в техногенно безопасном и экологически чистом мире”⁷¹.

Знакомство с указанными вопросами создаёт основу знаний о роли обеспечения экологической безопасности в совокупности с охраной окружающей природной среды и возможностях совершенствования природоохраны, охраны жизненно важных интересов для прогрессивного развития личности, общества и государства путём объединения усилий различных секторов государственного механизма. Особенно важным представляется проведение специальных предупредительно-профилактических мероприятий, внедрение безопасных технологий, борьба с радиоактивным загрязнением, использование ресурсо- и энергосберегающих технологий. Комплексный подход к решению проблем, возникающих при взаимодействии природы и общества - основа национальной безопасности.

Понятие “экологическая безопасность” (ЭБ) широко используется в юридических документах, прочно вошло в специализированные монографии.

Основной Закон России относит вопрос обеспечения экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пп. “д” п. 1 ст. 72).

Закон “О безопасности” от 05.03.92 № 2446-1 называет ЭБ видом безопасности (ст. 13).

В ноябре 1991 года в рамках Государственного Совета России были определены основы концепции экологической безопасности. В конце 1992 года в Минприроды России разработало концепцию федеральной программы “Экологическая безопасность России”, а в начале 1993 года - рассмотрело Концепцию экологической безопасности России.

Важнейшей общей задачей в области охраны окружающей среды является **обеспечение экологической безопасности - состояния защищенности природной среды** и жизненно важных интересов человека **от возможного негативного воздействия** хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (Федеральный закон “Об охране окружающей среды от 10.01.02 № 7-ФЗ, абз. 37 ст. 1).

⁷¹ Серов Г.П., Байдаков С.Л. Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере. Курс лекций. - М.: МНЭПУ, 1999, С. 57.

Объекты защиты при обеспечении экологической безопасности - **природа** (природная среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов - Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ, ст. 1 абз. 3) **и жизненно важные интересы человека** (законные интересы личности, общества, государства, осуществление которых не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, в т.ч. права на благоприятную окружающую среду).⁷²

Термин ЭБ получил широкое распространение ещё в XX в.⁷³

⁷² В связи с появлением проекта концепции национальной безопасности возникла критическая точка зрения по поводу применения её понятийного аппарата - неприемлемость сделанного в проекте концепции выбора П.Белов объясняет такими причинами как: “принципиальная невозможность юридически точно выразить такое понятие, как “жизненно важные интересы”; сложность классификации подобных интересов личности, общества и государства, поскольку они часто не совпадают и всегда сугубо индивидуальны: (“чи-то” — по определению и “для кого-то” — по содержанию). Место “интересам” — скорее в бытовом и политическом лексиконе, где они обычно используются для прикрытия низменных ценностей или амбициозных потребностей. Более того, упомянутые “права и свободы, демократия, конституционный строй” являются, строго говоря, не жизненно важными интересами, а общезначимыми или кардинальными ценностями, обеспечивающими всего лишь вынужденное взаимодействие и желание каждого жить в соответствии со своими ориентирами. По сути, они выражают не то, что обязаны делать люди, а то, что они хотят”. (Белов П. Какой должна быть Концепция национальной безопасности. Обозреватель - Observer. Внутренняя политика. [Http://www.nasledie.ru/oboz/N01_00/01_02.htm](http://www.nasledie.ru/oboz/N01_00/01_02.htm) 26.02.05, 13.03.05).

Жизненно важные интересы (ЖВИ) - совокупность потребностей, удовлетворение которых надёжно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства (Закон Российской Федерации от 05.03.92 № 2446-1 “О безопасности”, ст. 1 Вед. СНД и ВС РФ, 1992, № 15, ст. 769). Действительно, что значит защитить прогрессивное развитие личности, общества и государства? Практически любой ответ прозвучит весьма субъективно.

⁷³ См.: - Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) (ст. П.1.г, ст. П.1.к, ст. П.1.к); - Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды от 05.06.93 (Преамбула - 3 раза, ст. 1, ст. 3); - Общероссийский классификатор специальностей высшей научной квалификации ОК 017-94 (ОКСВНК) (утв. постановлением Госстандарта России от 26.12.94 № 368) 20 02 00 7 Военно-специальные науки 20 02 26 1 Экологическая безопасность деятельности Вооруженных Сил - 78919; - Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации” от 14.04.95 № 41-ФЗ (ст. 4); - Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Удмуртской Республики о разграничении полномочий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности от 17.10.95 (только в заголовке); - Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1998 год” от 26.03.98 № 42-ФЗ (Прил. 3 п. 1, Прил. 6 п. 21); - ГОСТ “Услуги общественного питания” (Общие требования. ГОСТ Р 50764-95, п. 7. Требования экологичности услуг) устанавливает: “7.1. Экологическая безопасность услуги должна обеспечиваться соблюдением установленных требований охраны окружающей среды к территории, техническому состоянию и содержанию помещений, вентиляции, водоснабжению, канализации и другим факторам, согласно СанПиН № 42-123-5777-91, СНиП 2.08.02-89 и положений государственных стандартов системы безопасности труда (ССБТ)”.

Рассмотрим некоторые имеющиеся точки зрения о понятии ЭБ.

Г.П. Серов предлагает следующее его определение: “ЭБ личности, общества и государства - состояние защищённости жизненно-важных интересов личности, общества и государства в процессе взаимодействия общества и природы от угроз: - со стороны природных объектов, естественные свойства которых изменены путём загрязнения, засорения в результате либо антропогенной деятельности (при возникновении аварий, катастроф, при осуществлении длительной хозяйственной, оборонной и иных видов деятельности); либо преднамеренно (с целью экологических диверсий, экологической агрессии), либо природных явлений и стихийных бедствий; - обусловленных уничтожением, порчей или истощением природных объектов (то есть от угрозы необеспеченности общества и государства природными ресурсами)”⁷⁴. Г.П. Серов также считает, что под экологической безопасностью следует понимать “состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, создаваемых вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”⁷⁵.

Другое определение ЭБ было дано в отчёте о НИР “Обоснование предложений по совершенствованию законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности населения и территорий РФ”⁷⁶ - “Экобезопасность - состояние защищенности жизненно-важных интересов объектов экобезопасности (личности, населения, территорий) от угроз, создаваемых природными объектами, загрязненными при осуществлении антропогенной деятельности (в результате аварий, катастроф, длительной хозяйственной, военно-оборонной- и иной деятельности), а также вследствие природных явлений и стихийных бедствий”.

Там же отмечалось, что в практической деятельности ряда ведомств под экобезопасностью понимают - состояние потенциального источника опасности, при котором исключается или сводится к минимуму возможность его неблагоприятного воздействия (загрязнения) на природные объекты, а через них на жизненно-важные интересы личности, населения, территорий.

Ранее дефиниция ЭБ формулировалась как: “процесс обеспечения защищённости жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду”⁷⁷.

⁷⁴ Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. - М.: Ось-89, 1998, С. 33.

⁷⁵ Экологическое право Российской Федерации. Курс лекций / Под редакцией проф. Ю.Е.Винокурова. 2-е изд. перераб. доп. - М.: МНЭПУ, 1999, С. 12.

⁷⁶ Никитин А.Т., Серов Г.П., Загорский Г.И., Винокуров Ю.Е. - М.: МНЭПУ, 1997, С. 19.

⁷⁷ Серов Г.П. Основы экологической безопасности. Учебно-методическое пособие. - М.: МНЭПУ, 1993, С. 81.

Н.Ф. Реймерс писал: “ЭБ - совокупность действий, состояний и процессов, прямо или косвенно не приводящих к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде, отдельным людям и человечеству”⁷⁸. Автор монографии “Природопользование” приводил ещё одно определение: “ЭБ - комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающий экологический баланс на Земле и в любых её регионах на уровне, к которому физически, социально-экономически, технологически и политически готово общество”.

Согласно А.А. Тер-Акопову ЭБ необходимо сформулировать как “обеспеченность жизненно важных интересов человека природными ресурсами и защищённость его от воздействия негативных факторов природной среды”⁷⁹.

У В.В. Снакина ЭБ определяется как: “состояние защищённости жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего его прав на чистую, здоровую, благоприятную для жизни окружающую природную среду”⁸⁰.

Считают, например, что “ЭБ - это система мер, направленных на защиту жизненно важных интересов человека от неблагоприятного воздействия окружающей среды”⁸¹.

Эффективное использование богатств природы для увеличения экономического потенциала России и решения социальных проблем её народов обеспечивают специальные меры, которые, по мнению С.А. Боголюбова, направлены на формирование экологического правопорядка, обеспечивающего ЭБ. С.А. Боголюбов пишет: “Данное понятие [ЭБ - прим. авт.] включает и окружающую природную среду и её должное качество (благоприятность этой среды)”⁸².

ЭБ также определяется как **состояние защищённости**: жизненно важных интересов личности, общества, государства (В.В. Петров 1995); **биологических основ жизни**, здоровья и развития человека (Э.Н. Жевлаков 1995); населения, животного и растительного мира, окружающей природной среды в целом от последствий антропогенного воздействия, а также от стихийных бедствий и катастроф (Ю.Е. Винокуров 1993)⁸³.

⁷⁸ Реймерс Н.Ф. Природопользование. - М.: Мысль, 1990.

⁷⁹ Тер-Акопов А.А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). - М.: МНЭПУ, 1998, С. 181.

⁸⁰ - М.: Экология, 1995

⁸¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Учебник. 2-е изд. перераб. и доп. - М.: Юрист, 1996, С. 12.

⁸² Комментарий к Закону Российской Федерации [РСФСР] “Об охране окружающей природной среды”. Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., профессор С.А.Боголюбов. - М.: Издательская группа ИНФРА • М - НОРМА, 1996, С. 11.

⁸³ Цитируется по: Серов Г.П., Байдаков С.Л. Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере. Курс лекций. - М.: МНЭПУ, 1999, С. 30.

В утверждённом 24.05.95 Минприроды России варианте Концепции экологической безопасности ЭБ определяется как устойчивое состояние окружающей среды, обеспечивающее возможность улучшения качества жизни людей, защищённость от природных и техногенных катастроф, возможность стабильного прогресса общества и государства.

В Федеральной целевой комплексной научно-технической программе экологическая безопасность рассматривается как проблема, а кроме того, даётся следующее определение: **“ЭБ для человека (с одной стороны как биологического вида и элемента биотической составляющей природных экосистем, а с другой - активно воздействующего на них, доводя в ряде случаев в результате хозяйственной деятельности до деградации и разрушения) должна рассматриваться как количественная оценка возможных изменений в природных комплексах и экосистемах, при которых не нарушаются их основные структурные и функциональные характеристики и их соотношения”**⁸⁴.

Статья 1 Рекомендательного законодательного акта “О принципах экологической безопасности в государствах Содружества”⁸⁵ вводит следующую формулировку: “Экологическая безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от последствий антропогенного воздействия на окружающую природную среду, а также стихийных бедствий и катастроф. Угрозу экологической безопасности может представлять деятельность физических и юридических лиц, а также других государств, связанная с преднамеренным или непреднамеренным воздействием на окружающую природную среду, а также стихийные природные процессы и явления”.

В источниках можно встретить определение “ЭБ - новое междисциплинарное научное направление, целью которого является комплексное исследование проблем экологии и рационального природопользования”⁸⁶ и множество других.

⁸⁴ Цитируется по: Серов Г.П. Основы экологической безопасности. Учебно-методическое пособие. - М.: МНЭПУ, 1993, С. 81 также в: Серов Г.П., Морозов В.Н. Экологическая безопасность - составная часть национальной безопасности России: проблемы законодательного обеспечения. Материалы российско-германского теоретического семинара. - М.: МНЭПУ, 1994, С. 28-37. Цитируется по: Захаров Е.П. Биосфера и экологическая безопасность жизнедеятельности. Учебное пособие по дисциплинам: “Основы экологической безопасности территорий и акваторий” и “Безопасность жизнедеятельности” <http://referat.ru/up/03/>.

⁸⁵ Принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Санкт-Петербург, 29.12.92.

⁸⁶ Якимова В.П.. Об экологических терминах. Экологическая Безопасность No 01(07) 97.

Проект федерального закона “Об экологической безопасности” (принят Государственной Думой 17.11.95), содержал следующее определение: ЭБ - состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества, защищённости окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на неё.

Автор отмечает солидарность в подходах к определению понятия ЭБ, которые высказаны исходя из признания двоякой сущности человека и необходимости охраны природы от человека, а не наоборот.

Независимо от указанных различий, подавляющее большинство авторов согласно с тем, что ЭБ является качеством (свойством) окружающей среды, которое может обеспечивать её устойчивость, служить предпосылкой гармоничного развития природы, социума и экономики. Из приведённых определений также следует, что ЭБ - величина многоуровневая, комплексная, она изменяется в зависимости от: остроты глобальной экологической проблемы; удовлетворения жизненно-важных интересов человека (ЖВИ); предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Закон варьирует состав объектов и субъектов безопасности в зависимости от видов обеспечиваемой безопасности. Различны взгляды учёных-юристов на то, непосредственно или опосредованно (через нормирование качества окружающей среды) обеспечивается ЭБ человека (защита ЖВИ). Безотносительно к этому представляется справедливой “Классификация уровней экобезопасности” (Г.П. Серов), основанная на понимании состава основных объектов безопасности, т.е. построенная исходя из величины объекта с учётом классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.96 № 1094).

Принципиальные основы экологической безопасности демонстрируют генетическую взаимосвязь охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экобезопасности, построения и функционирования систем экологической безопасности иллюстрируют соответствующие основные принципы.

Закономерно, что базовые принципы экологической безопасности отражают основные принципы обеспечения безопасности: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности; интеграция с международными системами безопасности (ст. 5 Закона “О безопасности”).

Основные принципы охраны окружающей среды закреплены в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” (ст. 3). Из таблицы 7 очевидна связь современных понятий, с действовавшими до января 2002 года.

Состав объектов и субъектов в зависимости от видов ЭБ

Объекты	Субъекты
безопасности - государство, общество личность, ЖВИ (ст. 1 Закона РФ «О безопасности»).	государство (осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей), граждане, общественные и иные организации и объединения (ст. 2 Закона РФ «О безопасности»).
обороны - конституционный строй, территория, суверенитет (ст. 1-3 ФЗ «Об обороне»).	граждане (военная обязанность), федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и организации независимо от форм собственности, а также собственники транспортных средств (военно-транспортная обязанность), войска, воинские и специальные формирования.
защиты – природная среда и ЖВИ человека (ст. 1 ФЗ-7).	органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.
защиты - государство, территория, общество, имущество, личность (ст. 1 ФЗ «О пожарной безопасности»).	пожарная охрана (Государственная противопожарная служба; ведомственная пожарная охрана; добровольная пожарная охрана; объединения пожарной охраны) (ст. 4 ФЗ «О пожарной безопасности»).
экологической безопасности - личность с ее правом на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду; общество с его материальными и духовными ценностями, зависящими от экологического состояния страны; природные ресурсы и природная среда как основа устойчивого развития общества и благополучия будущих поколений (ст. 2 Рекомендательного акта «О принципах экобезопасности ...»)	государство, осуществляющее свои функции в этой области через органы национальной законодательной, исполнительной и судебной власти; юридические и физические лица, в том числе граждане, организации и объединения, обладающие правами и обязанностями по обеспечению безопасности в соответствии с национальным законодательством Государства (ст. 3 Рекомендательного законодательного акта «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества»).
защиты - население (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства), территории (всё земельное, водное, воздушное пространство в пределах Российской Федерации или его части, объекты производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды) (преамбула ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций ...»).	федеральные органы исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, граждане и объединения (ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).



Рис. 4 Взаимосвязь некоторых направлений охраны природы

Международный институт устойчивого развития разработал базу данных “Принципы устойчивого развития”, обеспечивающую доступ к оригинальным текстам, отражающим такие аспекты устойчивого развития, как окружающая среда, экономика и общество, содержащую более 100 групп принципов (<http://iisd1.iisd.ca/sd/principle.asp>). Представляется плодотворным дальнейшее развитие концепции экологической безопасности в части общих принципов ЭБ и дифференциации по направлениям основных принципов, применимых к обеспечению ЭБ при различных видах деятельности с учётом принципов устойчивого развития.

Согласно Конституции Российской Федерации вопросы безопасности находятся в ведении Российской Федерации (пп. “м” п. 1 ст. 71), а обеспечение экологической безопасности в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. “На основании этого в письме Президента Российской Федерации Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации “Об отклонении законопроекта “Об экологической безопасности” (от 21.12.95 № Пр-1844) сделан вывод о том, что экобезопасность не может быть составной частью безопасности”⁸⁷.

Несмотря на это, вопрос о соотношении обеспечения безопасности в различных сферах представляет не только теоретический, и практический интерес. “Возможное соотношение компонентов экологической безопасности в общем спектре безопасности личности, общества и государства” графически иллюстрирует часто публикуемая схема⁸⁸.

Действительно ЭБ всеобъемлюща, её обеспечение невозможно на отдельно взятом уровне, силами одного или даже нескольких специализированных органов. Деятельность по обеспечению национальной безопасности в экологической сфере и ЭБ как её составной части должна осуществляться всеми субъектами безопасности (в широком смысле) повсеместно, основываясь на соответствующий организационный и системообразующий подход со стороны государства.

Экологическая безопасность обладает некоторыми общими чертами с гражданской защитой. Разумеется данные области деятельности только соприкасаются, а не совпадают. Главное, что у них есть общего - это идея обеспечения ЖВИ личности.

⁸⁷ Экология, охрана природы и экологическая безопасность. Учебное пособие для системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих. Под общ. ред. проф. В.И. Данилова-Данильяна. - М.: МНЭПУ, 1997, С. 631.

⁸⁸ Источник: Экологическая безопасность России. Вып. 1. Материалы Межведомственной комиссии по экологической безопасности (октябрь 1993 г. - июль 1994 г.). - М.: Юрид. лит., 1995, С. 8.

Основы экобезопасности при этом отличаются высокой нравственностью и прогрессивностью, поскольку устанавливают ответственность человека перед природой, учитывают и научно обосновывают беспрецедентно широкий спектр объектов защиты, прав, интересов и источников опасности, предполагают более широкий комплекс мер по обеспечению безопасности.

В обращении по случаю Всемирного дня гражданской обороны 1 марта 1996 г. Генеральный секретарь Международной организации гражданской обороны (МОГО) Садок Знаиди сказал: “Государственные органы должны постоянно осуществлять разработку планов в сфере ГО, и уровень власти, ответственной за эту работу, должен быть адекватен величине и вероятности опасности. Национальным службам ГО принадлежит ведущая роль, они могут гарантировать и осуществлять межсекторную координацию, требуемую для сравнительного анализа опасностей природных или техногенных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, являющихся результатом социальной ситуации в государствах. Лозунг Всемирного дня ГО: “анализировать риски для лучшего предотвращения чрезвычайных ситуаций: основная задача гражданской защиты в контексте социального развития”. Как Генеральный секретарь ICDO я желаю всем национальным службам ГО успехов и заверяю в полной поддержке их предложений со стороны МОГО”.

Отличие понятия “гражданская оборона” от понятия “гражданская защита” чётко определено в Комментариях к протоколу 1 (1977) к Женевским Конвенциям (ст. 61-68), где сказано, что последнее “является частью гражданской обороны и включает мероприятия по спасению жизней и уменьшению ущерба”. Таким образом, гражданская защита признана международным гуманитарным правом, которое предоставило ей международный защитный статус, такой же, как службам здравоохранения, Красному Кресту и Красному Полумесяцу. Независимо от указанных различий Международная организация ГО считает, что природа упомянутых видов деятельности определена их задачами, которые носят гуманитарный характер.

В условиях обострения проблем международного терроризма, продолжения последствий волюнтаристского решения государственных вопросов управления экономикой, и, как следствие, крайнего дефицита бюджета, Концепция национальной безопасности отмечает объективно сохраняющуюся общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности и устанавливает приоритеты в экологической сфере.

Таким образом, переход основ экологической безопасности из теории в практику в настоящее время должен осуществляться через возможности международного сотрудничества (на межгосударственном и глобальном уровне) и по пути реализации следующих приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере (на других уровнях):

рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;

предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов; предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Представляется, что первым значительным шагом, предпосылкой решения проблемы обеспечения экобезопасности в единой, целостной системе национальных интересов и целей России, могло бы стать создание федерального министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов с возложением на него обязанности выработки государственной политики в области обеспечения экологической безопасности и осуществления межведомственной координации в этой сфере при предоставлении соответствующих финансовых возможностей.

Упомянутые выше особенности экологической безопасности различны по содержанию и имеют в теории и на практике неодинаковый удельный вес, зависящий от их реализации через систему конкретных мер. Но, в любом случае, механизмы обеспечения экологической безопасности представляют собой материальную силу, которая способна и должна обеспечить охрану природы, гармоничное развитие общественной жизни, охранять законные интересы граждан и объединений, выступать гарантом эколого-ориентированной политики.

Что должна отражать государственная система обеспечения экологической безопасности, чтобы быть эффективной? Эффективность функционирования системы экобезопасности (обеспечения национальной безопасности в экосфере) связана с учётом принципов её построения и деятельности.

Кроме того, на наш взгляд, для обеспечения реальной гарантированности прав на благоприятную окружающую среду особое значение имеет человеческий фактор, определяющий степень доверия и взаимной ответственности гражданина и государства, осознание всем обществом приоритета решения экологических проблем.

Авторы курса лекций “Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере” отмечают, что один из основополагающих принципов построения и функционирования систем ЭБ - принцип использования концепции оценки и управления экологическим риском должен быть научно-практической основой системы ЭБ⁸⁹. Действительно, этот критерий должен учитываться в первую очередь при определении приоритетов в области обеспечения ЭБ.

В качестве количественных показателей ЭБ авторы предлагают считать:
риск (аварийность, уязвимость стихийными бедствиями);
напряжённость антропогенной экологической ситуации (социально-экологические аспекты);
средняя ожидаемая продолжительность жизни;
жизненный уровень;
индекс общественного развития;
индекс прав человека.

Для ориентировочной количественной оценки изменения уровня ЭБ в одной стране во времени наряду с упомянутыми показателями можно также использовать комплексный индекс, включающий:

взвешенное сравнение показателей соблюдения экологического законодательства и экологического принуждения;
соотношение показателей качества окружающей среды (нормы воздействия и экспозиции), динамики обновления и расширения нормативной базы;
отношение скорости исчерпания природо-ресурсного потенциала (по показательным элементам) к скорости восстановления, изъятия из оборота и замещения угрожаемых видов ресурсов новыми;
отношение уровня стабильности крупных экосистем и популяций;
сопоставление объёма и удельного веса финансовых затрат на обеспечение ЭБ по отношению к затратам на решение других задач государства.

Кроме того, на наш взгляд, оценка будет более объективной с точки зрения экобезопасности человека при учёте изменений “тонкой материи” - социологического (стратификационного, межличностного), психологического характера (ценностно-нормативных характеристик, потребностей, притязаний), особенностей образа жизни.

⁸⁹ Серов Г.П., Байдаков С.Л. Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере. Курс лекций. - М.: МНЭПУ, 1999, С. 138.

Для обеспечения эффективного функционирования системы ЭБ должны быть учтены такие факторы, как исторические традиции, национальная психология, религиозное сознание, культурная среда, уровень идеологизации и политизации общества, географические факторы и многое другое. Многие зависят от политика и исполнителя - сотрудника государственного органа. В этой связи, непреходящее значение имеет кадровая политика.

Иными словами, действенность, эффективность системы экологической безопасности зависит от соответствия её структуры реальным условиям в данной стране в настоящее время, от людей, их общей и правовой культуры, образованности, социальной защищённости.

Основополагающий вопрос в процессе принятия решения о формах, методах, а по сути об эффективности, планируемой природоохранной деятельности (в т.ч. по обеспечению экологической безопасности) **кому это выгодно?**

Полезны результаты некоей деятельности неограниченному кругу лиц, или лишь избранным или проживающим на определенной территории людям?

Вернёмся к объектам защиты при обеспечении экологической безопасности – это природа и жизненно важные интересы. Проблема изменения в практической деятельности понятия экологической безопасности заключается в том, что о первом (и приоритетном) объекте охраны (природа) “блестяще забывают”, а второй трактуется, как чуть ли не исключительно безопасность личности, то есть безопасность индивидуальная или безопасность ограниченной группы лиц.

При этом вольно или невольно ослабляется конституционная гарантия равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, поскольку ЖВИ отдельной личности или группы лиц защищаются в ущерб обществу и государству в целом, за счёт нереализованных для них возможностей по снижению риска экологической опасности.

Представим гипотетическую ситуацию: все имеющиеся материально-технические ресурсы используются только в целях обеспечения низких уровней безопасности (личности, группы лиц), меры по обеспечению экологической безопасности общества, государства, глобальной экологической безопасности социальной среды и в пределах антропогенных объектов не предпринимаются, а охране природы вообще практически не уделяется внимания, ни то, что средств.

Совершенно очевидно, что в подобной ситуации ЭБ не обеспечена, предупредительные меры и меры по увеличению “запаса прочности” экосистемы не предпринимаются. Однако, с формальной точки зрения, данная деятельность (ЭБ личности, группы лиц) находится в сфере обеспечения экологической безопасности и вытесняет другие, более важные направления обеспечения экологической безопасности.

Экологически жизненно важные интересы личности, общества, государства определены источниками экологической политики - основными доктринальными, концептуальными, стратегическими, конституционными, уставными документами государств и международных организаций⁹⁰.

Отграничение экологических ЖВИ от прочих независимо от выбора критерия приводит к пониманию первичности охраны природы.

Прежде всего, необходимо обеспечить экологическую безопасность высоких уровней (глобальный, государственный). Без этого невозможно обеспечение экологической безопасности низких уровней (общества, личности). **Экологически жизненно важные интересы личности, общества и государства (защищённость ЖВИ человека) обеспечиваются через достижение глобальной и государственной экологической безопасности.**

Результаты истинной природоохранной (некоммерческой) деятельности, деятельности по обеспечению экологической безопасности сразу могут быть оценены только идеально, они доставляют удовлетворение от чувства исполненного долга, радость сопереживания проявляется в коллективе. Позиция “то, что хорошо одному - всем ничто” - враждебна природоохранным интересам, нарушает требования экологического императива.

Каков тематический, содержательный состав природоохранных мероприятий. Охраняем мы природу или всё-таки человека [отдельных людей]? Рассмотрим состав мероприятий областной целевой программы “Экология Подмосковья” с точки зрения их направленности на обеспечение права на благоприятную окружающую среду и на обеспечение экологической безопасности в части, касающейся животного мира⁹¹. Насколько содержание мероприятий соответствует целям программы, т.е. в какой мере мероприятия, вошедшие в программу, являются программно-целевыми?

⁹⁰ См. *Высторобец Е. А., Дунак В. Я.* Государственная и региональная экологическая политика. Информ.-метод. материалы. Учеб.-метод. пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”. МОУЦ “Нахабино” - М.: Одна восьмая, 2005, 60 с. Полный текст: <http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>.

⁹¹ Закон Московской области от 15.05.01 № 91/2001-ОЗ (ред. от 21.02.03) “Об областной целевой программе “Экология Подмосковья на 2001-2002 годы”, “Ежедневные Новости. Подмосковье”, № 47, 31.05.01; Закон Московской области от 23.04.03 № 40/2003-ОЗ (ред. от 06.11.04) “Об областной целевой программе “Экология Подмосковья на 2003-2004 годы” “Ежедневные Новости. Подмосковье”, № 81, 06.05.03.

Каким образом сбалансированы мероприятия по различным подотраслям (направлениям) охраны окружающей среды и по соотношению предупредительных, восстановительных и связанных с ликвидацией последствий негативных воздействий на окружающую среду?

Цели и задачи областной целевой программы “Экология Подмосковья на 2001-2002 годы” в её паспорте определены как “улучшение экологической обстановки и сохранение природных комплексов в Московской области для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения”.

При изложении данных целей и задач в формулировке, соответствующей действующему Федеральному закону “Об охране окружающей среды”, максимально снижающей возможность разночтений в следствие использования обиходных выражений взамен терминов установленных законодательно, получаем следующие “цели и задачи”.

Данная формулировка обнаруживает направленность программы на решение таких задач и достижение таких целей (цели и задачи мы здесь не разделяем сознательно, так уж в принятой программе), как:

- предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, а именно ограничение воздействий на окружающую среду согласно нормативам допустимого воздействия на окружающую среду и восстановление состояния окружающей среды согласно нормативам качества (природоохранным нормативам) [при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие] (абз. 11, 19 ст. 1 ФЗ-7);

- сохранение природных комплексов – комплексов функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками, а именно естественных экологических систем, природных ландшафтов и составляющих их элементы, сохранивших свои природные свойства, в том числе: компонентов природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир [их объекты, условия, связи, пространства] <...>, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле) (абз. 4, 5, 9 ст. 1 ФЗ-7);

- обеспечение реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду (его содержание детально рассмотрено выше).

Обозначенные цели и задачи носят истинно природоохранный характер. Перечисленные выше в правовом изложении цели и задачи служат критерием установления доли соответствия Программы объявленным целям и задачам.

Перед определением оптимального для выполнения программных задач и достижения программных целей, состава и условно-расчетного удельного веса мероприятий определим критерии для очередной программы, чтобы иметь возможность провести сравнение по отдельным программам и в целом по программам за четырёхгодичный период.

Цели и задачи областной целевой программы “Экология Подмосковья на 2003-2004 годы”, установленные в её паспорте сформулированы намного продолжительнее: “Стабилизация экологической обстановки в Московской области, повышение технического уровня и безопасности функционирования водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений, снижение ущерба от вредного воздействия сточных вод, предотвращение и ликвидация вредного воздействия твердых бытовых отходов на окружающую природную среду, разработка технологий использования вторичного сырья, вовлечение отходов в хозяйственный оборот, предотвращение деградации и сохранение природных комплексов, сохранение и восстановление редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, создание системы комплексного экологического мониторинга состояния окружающей природной среды, экологическое образование и воспитание молодежи Московской области, обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду”.

Присвоим номера данным целям и задачам: 1) стабилизация экологической обстановки в Московской области; 2) повышение технического уровня и безопасности функционирования водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений; 3) снижение ущерба от вредного воздействия сточных вод; 4) предотвращение и ликвидация вредного воздействия твердых бытовых отходов на окружающую природную среду; 5) разработка технологий использования вторичного сырья; 6) вовлечение отходов в хозяйственный оборот; 7) предотвращение деградации и сохранение природных комплексов; 8) сохранение и восстановление редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений; 9) создание системы комплексного экологического мониторинга состояния окружающей природной среды; 10) экологическое образование и воспитание молодежи Московской области; 11) обеспечение реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Первая и последняя из них (№№ 1 и 11) подобны первой и последней в предыдущей программе. В целом цели и задачи соответствуют определению деятельности по охране окружающей среды, хотя по пунктам № 2 и 3 весьма условно. Последовательно разберём явно нечёткие № 2 и 3.

2) повышение технического уровня и безопасности функционирования водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений;

Водным законодательством установлены такие термины, как уровень водных объектов, воды, загрязнения ..., содержания

Нормы водного законодательства, связанные с безопасностью, касаются только: ограничения прав пользования водными объектами в той мере, в которой это для неё необходимо (ст. 63, 89 ВК); выдачи лицензирующим органом в области водопользования с разрешения федерального органа исполнительной власти в области безопасности государства лицензии на пользование трансграничными (пограничными) водными объектами (абз. 5 ст. 83 ВК); пожарной безопасности (ст. 85, 146 ВК).

Требований к эксплуатации (не функционированию) касается значительный пласт норм водного законодательства. При этом они не регулируют уровень риска, технический уровень. Это понятия относительные, не правовые (но правомерно ставить вопрос о соответствии водохозяйственной деятельности требованиям водного законодательства).

При формулировке № 2) в неё не вкладывался смысл статей 63, 85, 89, 100, 105-107, 114, 139, 140, 144-146 Водного кодекса Российской Федерации. Тем более что на момент принятия Программы действовал Водный кодекс Российской Федерации в редакции от 24.12.02 № 176-ФЗ, Однако, при проверке ранее бывших в силе статей 66, 67 содержание № 2) не раскрывается. Формулировка № 2) выбрана неудачно.

Возможность интерпретировать правовым языком № 2) есть. Однако данная интерпретация весьма объёмна в силу нечёткости своего прообраза. Итак, под № 2), следует понимать, что:

Водопользователи при использовании водных объектов обязаны содержать в исправном состоянии очистные, гидротехнические и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства (абз. 9 ст. 92 ВК) - сооружения, связанные с использованием, восстановлением и охраной водных объектов и их водных ресурсов (абз. 27 ст. 1 ВК), безусловно выполняя производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов (абз. 2 ст. 94 ВК)

Организации, эксплуатирующие гидроэнергетические и гидротехнические сооружения на водохранилищах и других водоемах, обязаны обеспечить режим наполнения и сработки водохранилищ, соблюдая приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также потребности рыбного хозяйства на участках рек и водохранилищ, имеющих важное значение для сохранения и воспроизводства рыбных ресурсов (абз. 2 ст. 139 ВК).

В действующей редакции Водного кодекса Российской Федерации рациональное использование, восстановление и охрану водных объектов в интересах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечивают федеральные органы исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда (ст. 73 ВК).

Признание статей 66-67 Водного кодекса Российской Федерации утратили силу (Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ) и ограничение полномочий субъектов Российской Федерации является ошибкой, которая должна быть исправлена.

3) снижение ущерба от вредного воздействия сточных вод;

Юридический смысл данного словосочетания ясен вполне, если исключить слово “сточных”. Что есть вредное воздействие вод и сточные воды? По порядку. Запрещается ввод в эксплуатацию:

оросительных, обводнительных и осушительных систем, водохранилищ, плотин, каналов и других гидротехнических сооружений до проведения мероприятий, предотвращающих вредное воздействие вод (абз. 10 ст. 105 ВК);

гидротехнических сооружений без рыбозащитных устройств, а также устройств для пропуска паводковых вод и рыбы (абз. 11 ст. 105 ВК).

Понятие вредное воздействие вод определяется как затопление, подтопление и другое вредное влияние поверхностных и подземных вод на определенные территории и объекты (абз. 24 ст. 1 ВК). Поверхностные и подземные (в т.ч. минеральные) воды находятся в водных объектах - сосредоточениях вод на поверхности суши в формах её рельефа либо в недрах, имеющих границы, объем и черты водного режима (абз. 4, 5, 7 ст. 1 ВК). Мероприятия по предотвращению вредного воздействия вод описаны в специальной литературе⁹². **Вредное воздействие вод - явление природного характера**, оно безотносительно их состава, но происходит вследствие стихии, их природной мощи. С учётом физико-географических особенностей Московской области вредное воздействие вод в размерах, представляющих угрозу окружающей среде (природным объектам) здесь маловероятно.

Общеизвестно, что сточные воды это то, что необходимо очищать различными способами, в том числе на очистных сооружениях⁹³, это вода, сбрасываемая в установленном порядке в водные объекты после её использования или поступившая с загрязненной территории (абз. 17 ст. 1 ВК). Водный кодекс Российской Федерации предусматривает установление водопользователю на определенный срок лимитов сброса сточных вод нормативного качества (абз. 1 ст. 90 ВК). Требование охраны водных объектов [не территорий] от загрязнения (от сверхнормативного воздействия) обеспечивается <...> ограничением использования токсичных веществ и тяжелых металлов, введением научно обоснованных методов измерения и расчетов сбросов сточных вод в водные объекты и выбросов в атмосферу (ст. 98 ВК). Сброс сточных вод, содержащих токсичные вещества (материалы), в водные объекты допускается только после их очистки в установленном порядке, захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ (материалов) в водные объекты запрещаются (абз. 2, 3 ст. 104 ВК).

⁹² См., например: *Евсегнеев В.А.* Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. СПбГУ. - М.: Былина, 2003, 424 с.

⁹³ Нагрузка по загрязняющему веществу сточных вод – масса загрязняющих веществ сточных вод в интервал времени, отнесённая к единице поверхности или объёма сооружения (ГОСТ 25150-82).

Расход сточных вод – объём сточных вод, протекающий в интервал времени для расчета сетей и сооружений канализации (ГОСТ 25150-82).

Гидравлическая нагрузка сточных вод – объём сточных вод, протекающий в интервал времени, отнесённых к единице поверхности или объёма очистных сооружений (ГОСТ 25150-82).

Кроме того, не разрешается эксплуатация объектов, находящихся на поверхности водных объектов, без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся объектах (ст. 100 ВК).

Обязанность очистки, нейтрализации вредных примесей, до безопасного нормативного состояния, в том числе жидких сбросов, выбросов от них, отходов, стоков Законом возложена на владельцев объектов, их осуществляющих.

Другими словами “**сточные воды**” понятие, означающее, что воды уже очищены, это **явление антропогенное**.

Вредное воздействие (эрозия, наводнения, паводки) объёмов сточных вод, образующихся в результате антропогенной деятельности, в силу их незначительности невозможно, а о случаях ущерба, доказанных по суду убытках (от антропогенных сточных вод), приведённых к денежному эквиваленту нам не известно.

На не естественное происхождение объёмов сточных вод мы обращаем внимание в связи с тем, что в Программе под данным словосочетанием могут подразумеваться коммунальные стоки, что естественно не одно и то же.

Однако, в класс опасности для окружающей природной среды практически всех видов отходов от водоподготовки, обработки сточных вод, и использования воды, жидких отходов очистных сооружений, а также прочих коммунальных отходов не определён⁹⁴. Ущерб окружающей среде от коммунальных стоков (нечистот), таким образом, рассчитываться не может, не представляют они опасности окружающей среде.

Серьёзно рассматривать можно не ущерб окружающей среде (определить его, например, без официально зафиксированного замора водных биологических ресурсов проблематично), а вред, нанесенный местному населению, организациям из-за ухудшения условий проживания или невозможности функционирования в рабочем режиме. Несоответствие инженерных сооружений нормативам качества - проблема коммунального предприятия, местной власти. С природоохранной деятельностью поддержание экономической активности такого хозяйствующего субъекта, как коммунальное предприятие ну никак не связано. Даже поддержка совершенствования технологий очистки должна осуществляться через содействие их разработчикам, поставщикам, а не индивидуальную помощь конкретному коммунальному предприятию на приобретение, реконструкцию оборудования. Это сфера ведения Министерства жилищно-коммунального хозяйства. Формулировка № 3) также выбрана не совсем удачно.

⁹⁴ Исключение составляют мусор с защитных решёток при водозаборе и мусор с защитных решёток электростанций – класс 5 (содержание возбудителей инфекционных болезней) – см.: приказ МПР России от 02.12.02 № 786 “Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов” - в ред. от 30.07.03, зарегистрированный в Минюсте России 09.01.03 № 4107.

Записанная словами, отражающими правовое содержание использованных в ней понятий формулировка звучит ирреально в целом и абсурдно для природоохранной деятельности в частности.

Защита условий проживания населения и функционирования объектов экономики от эрозии, наводнений, паводков, затоплений, подтоплений, теоретически допустимых в случае превышения объёмов очищенных вод над объёмами вод в водных объектах, которые могут гипотетически произойти вследствие аномальных в Московской области природных причин.

Благо, прочие цели и задачи сформулированы вполне чётко и в правовом смысле соответствуют содержанию природоохранной деятельности.

Итого за 4-летний период в рамках программ “Экология Подмосковья” освоено 773107,7 тыс. руб. из них на обеспечение конституционного права на благоприятную окружающую среду 133171,8 тыс. руб. (17,22%), в т.ч. едва ли 29910 тыс. руб. (3,86%) на живую природу.

Доля затрат на обеспечение конституционного права на благоприятную окружающую среду (всего 24,25%) и на живую природу в структуре природоохранных расходов областного бюджета (без муниципальных образований) при комплексном рассмотрении природоохранных расходов увеличивается за счёт работ в области лесного хозяйства.

За период 2001-2004 годов израсходовано 1 156 066,7 тыс. руб., в том числе в рамках областной целевой программы (ОЦП) “Леса Подмосковья” 147 197 тыс. руб., ОЦП “Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы на 2001-2005 годы” 123 441 тыс. руб., ОЦП “Развитие земельной реформы в Московской области на 2001-2003 годы” 54 550 тыс. руб., Государственной программы Московской области “Радиационная безопасность Московской области на 1999-2005 годы” 57 771 тыс. руб. (в т.ч. 2005 год, т.к. расходы отдельной строкой не даны). Из общей суммы финансирования пяти программ затраты на живую природу составили 177 107 тыс. руб. (15,31%). Данные цифры учитывают только выделенные средства, а не тот объём, средств, которые ежегодно собирается в различные бюджеты на какой-либо территории в виде “экологических доходов” (плата за нормативные и сверхнормативные сбросы и выбросы вредных веществ, размещение отходов, плата за пользование водными объектами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, платежи за пользование лесным фондом, земельный налог, плата за пользование объектами животного мира, [рента, аренда, др. “налоги”]). Данные цифры не учитывают и эффективность мероприятий. Удельный вес реального сектора среди программных работ, то, что оплачивается “просто бумажная” работа, мониторинг или непосредственное повышение возможности самовосстановления экосистемы, также не учитывается.

Мероприятия ОЦП “Экология Подмосковья”⁹⁵

Сферы регулирования (А, Б, В)	Некоторые сферы деятельности	Номера п/п мероприятий, сумма (тыс руб)		Итого (т.р., %)
		2001 и 2002 годы	2003 и 2004 годы	
А (касаются объектов, прямо не используемых человеком, [в т.ч. живой природы])	исследования, образование etc., комплексная очистка (рек), упр. качеством	1.36.; 1.37.; 1.49.; 1.51.; 2.1.1.; 2.1.6.; 2.1.7.; 3.1.; 3.2.; 4.; 6.; 24810 - 17,26%; [10750 - 7,48%]	1.7.; 1.13.; 2.42.; 2.44.; 1.60.; 1.70.; 4.; 5.; 6.; 3.9.; 3.5.; 3.17.; 3.20.; 48650 - 7,72%; [19160 - 3,04%]	+23840 +9,54% +8410 -4,44%
Б (касаются объектов используемых в хозяйственной деятельности и имеющих потребительскую ценность [вопросы, касающиеся ресурсов живой природы условно переведены в категорию А])	мониторинг, информация, кадастр источников воздействия, укрепление берегов, селективный сбор, ресурсо-сбережение, использование вторсырья, системные и комплексные мероприятия	2.1.4.; 2.1.5.; 2.1.8.; 2.1.11.; 1.47.; 1.48.; 2.1.2.; 1.6.; 1.9.; 15661,8 - 10,89%	3.3.; 3.8.; 3.10.; 3.11.; 3.12.; 3.13.; 3.14.; 3.15.; 3.16.; 3.18.; 3.21.; 3.22.; 3.23.; 3.25.; 1.61.; 1.62.; 1.46.; 1.50.; 1.64.; 2.24.; 2.43.; 2.37.; 2.38.; 1.17.; 1.21.; 44050 - 6,99%	+28388,2 -3,9%
В (направлены на охрану природной среды косвенно)	очистные (для социальных учреждений), очистка, ликвидация подтопления, рекультивация, обезжелезивание, гидрометеорологическое обеспечение	1.3.; 1.4.; 1.10.; 1.13.; 1.14.; 1.18.; 1.19.; 1.20.; 1.21.; 1.24.; 1.26.; 1.28.; 1.29.; 1.30.; 1.31.; 1.32.; 1.33.; 1.38.; 1.45.; 1.52.; 1.53.; 1.58.; 2.1.9.; 2.1.10.; 2.1.12.; 2.2.; 5.; 67852,1 - 47,21%	1.3.; 1.4.; 1.5.; 1.9.; 1.10.; 1.15.; 1.20.; 1.22.; 1.23.; 1.25.; 1.26.; 1.29.; 1.30.; 1.31.; 1.32.; 1.34.; 1.36.; 1.37.; 1.38.; 1.40.; 1.42.; 1.44.; 1.45.; 1.47.; 1.49.; 1.51.; 1.52.; 1.54.; 1.55.; 1.56.; 1.58.; 1.59.; 1.63.; 1.68.; 1.69.; 2.1.; 2.3.; 2.4.; 2.8.; 2.9.; 2.11.; 2.13.; 2.15.; 2.16.; 2.17.; 2.19.; 2.20.; 2.23.; 2.31.; 2.33.; 2.34.; 2.35.; 3.1.; 3.2.; 3.7.; 3.19.; 188564 - 29,95%	+120711,9 -17,26%
Не связаны с отношениями в области охраны окружающей среды, прямо относятся к другим сферам жизнедеятельности.	коллекторы, дюкеры, водопроводные инженерные сооружения, канализационно-насосные станции, строительство полигонов ТБО	1.1.; 1.2.; 1.5.; 1.7.; 1.8.; 1.12.; 1.15.; 1.16.; 1.17.; 1.22.; 1.23.; 1.25.; 1.27.; 1.34.; 1.35.; 1.39.; 1.40.; 1.41.; 1.42.; 1.43.; 1.44.; 1.46.; 1.50.; 35374,8 - 24,61%	1.1.; 1.6.; 1.8.; 1.11.; 1.12.; 1.14.; 1.16.; 1.18.; 1.19.; 1.24.; 1.27.; 1.28.; 1.33.; 1.39.; 1.41.; 1.43.; 1.48.; 1.53.; 1.65.; 1.71.; 2.5.; 2.7.; 2.12.; 2.18.; 2.27.; 2.28.; 2.29.; 2.32.; 2.39.; 2.40.; 2.41.; 3.4.; 3.6.; 3.24.; 348145 - 55,31%	+312770,2 +30,7%

⁹⁵ Утверждены Законом Московской области от 15.05.01 № 91/2001-ОЗ (ред. от 21.02.03) “Об областной целевой программе “Экология Подмосковья на 2001-2002 годы”, и Законом Московской области от 23.04.03 № 40/2003-ОЗ (ред. от 06.11.04) “Об областной целевой программе “Экология Подмосковья на 2003-2004 годы”.

Вопрос о том, в какой мере мероприятия, вошедшие в программу, являются программно-целевыми, проиллюстрирован в таблице 8. Мероприятия, не вошедшие в сферы А, Б, В не связаны с отношениями в области охраны окружающей среды и не могут, при ближайшем рассмотрении, быть признаны отвечающими объявленным целям и задачам.

Провести в рамках настоящего исследования детальный многопрофильный анализ структуры и удельного веса целевого финансирования не представляется возможным. Выполнимым оказывается вычленение охраны живой природы, использования природных ресурсов. Примечательно, что эти важнейшие направления, сферы деятельности по объёму затрат, численности мероприятий, отнюдь не доминируют над остальными.

Процедура принятия решения по финансированию природоохранных мероприятий должна быть прозрачна для общественности в режиме реального времени. Оценку эффективности природоохранных работ в абсолютном выражении произвести практически невозможно, а вот в относительных величинах допустимо.

Основания выбора мероприятий различны по их группам (по сферам, по направлениям и по соотношению предупредительных, восстановительных и связанных с ликвидацией последствий негативных воздействий на окружающую среду). Безусловно, приоритетные мероприятия (сфера А) должны получать не менее трети сил и средств природоохранных органов.

При определении приоритетности тех или иных природоохранных работ в рамках сфер Б и В в их обосновании необходимо сравнение степени нарушения состояния окружающей среды, которое с помощью конкретных мер предполагается преодолеть и доли, требующихся для этого средств. Например, если в первом случае численность биологического вида на 20 процентов ниже нормативной и размер предполагаемых затрат условно равен 100 рублей, а во втором случае 10 процентов и 40 рублей соответственно, то второе мероприятие более эффективно, а с учётом всеобщей взаимосвязи, возможно, и более целесообразно (нормализация нарушенного состояния в одном благоприятно скажется на другом).

Для того чтобы приоритетность мероприятия получила дополнительное обоснование, снова может и должен использоваться формально-юридический подход. Правовой критерий, определяющий приоритетность и оптимальный для выполнения программных задач и достижения программных целей, условно-рассчётный удельный вес мероприятий очевиден – это уровень, сила действия и степень определённости, субъективной вменённости, диспозитивности соответствующих целям и задачам правовых требований экологического императива. Предлагая данные выводы для размышления, предлагаем считать их в определённой мере в качестве конструктивной критики, без которой любая система разрушается. Мы же желаем охране окружающей среды укрепления и развития.

Оптимальный условно-рассчётный удельный вес мероприятий

Цели и задачи ОЦП на / (годы)	01- 02	03- 04	Сферы (А, Б, В)	Затраты в период 2001-2004 гг.		Итого (т.р., %)
				фактические	оптимальные	
7) предотвращение деградации и сохранение природных комплексов;	-	•	А	73460 (9,5%)	257676,79 (33,33%)	+184216,79 +23,83%
8) сохранение и восстановление редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;	-	•	А			
10) экологическое образование и воспитание молодежи Московской области;	-	•	А			
11) обеспечение реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.	•	•	А			
5) разработка технологий использования вторичного сырья;	-	•	Б	59711,8 (7,72%)	283421,28 (36,66%)	+223709,48 +28,94%
6) вовлечение отходов в хозяйственный оборот;	-	•	Б			
9) создание системы комплексного экологического мониторинга состояния окружающей природной среды;	-	•	Б			
1) стабилизация экологической обстановки в Московской области;	•	•	В	256416,1 (33,16%)	232009,62 (30,01%)	-24406,48 -3,15%
4) предотвращение и ликвидация вредного воздействия твердых бытовых отходов на окружающую природную среду;	-	•	В			
2) повышение технического уровня и безопасности функционирования водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений;	-	•	-	383519,8 (49,6%)	0 (0%)	-383519,8 -49,6%
3) снижение ущерба от вредного воздействия сточных вод;	-	•	-			
мероприятия, не связанные с охраной окружающей среды	-	-	-			

Послесловие

Завершая данное пособие приятно понимать, что оно послужит охране животного мира. Неожиданным результатом работы стало осознание того, что обеспечению конституционного права на благоприятную окружающую среду в части охраны объектов, условий, связей животного мира государство уделяет внимание не просто недостаточное, а проявляет по отношению к нему практически “полный индеферентизм”. Законодательство исполняется условно, а политика исполнения наиболее важных правовых требований экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды, в части охраны объектов, условий, связей животного мира, не является целостной, системной, в отдельные периоды блистательно отсутствует.

Сегодня речь идёт не борьбе концепций антропоцентризма и биоцентризма, а о том что, надлежит руководствоваться интересами сохранения глобальной экосистемы (экоцентризм).

Признавая безусловную ценность жизни и здоровья человека и его “центральное положение” в сфере здравоохранения, нам с той же определённой необходимостью позиционировать живую природу в природоохранной (экологической, средоохранной) сфере.

Здоровье и жизнь человека являются ли они ядром природоохранных ценностей? Этому вопросу в специальной литературе уделено значительное внимание. Положение данных категорий в числе природоохранных ценностей, по нашему мнению, не непосредственное. Здоровье нами понимается в значении, изложенном в преамбуле Устава ВОЗ, как коллективное, а не индивидуальное достояние. Эти категории имеют ценность, связанную с благополучием всего общества и обеспечиваются его постоянным стремлением к достижению идеальных природоохранных ценностей, к поддержанию благоприятного качества окружающей среды, являются отчасти его следствием (в биологическом плане). Обеспечение здоровья и жизни одного человека или группы лиц в неблагоприятной окружающей среде с точки зрения эколога абсурдно.

Врачу дано бороться за физическое, психическое здоровье и сохранение жизни человека, облегчать его страдания. Экологу также должно охранять живую природу, бороться за сохранение биологической жизни на Земле. Это в его работе самое главное.

Охрана окружающей среды должна осуществляться специалистами, делами своими доказавшими свою преданность интересам обеспечения благоприятной окружающей среды, а именно интересам сохранения естественных экосистем. Не эколог тот, чья работа полезна только группе людей.

Своими поступками эколог должен укреплять в других понимание приоритетного по Закону правового требования - увеличивать резервы способности экосистем к самовосстановлению, упреждать и пресекать деятельность, угрожающую объектам, связям, условиям и территориям живой природы.

Настоящее пособие является инструментом отстаивания права на благоприятную окружающую среду в части охраны и обеспечения рационального использования ресурсов животного мира. Здесь воедино собраны и достаточно подробно рассмотрены основы природоохранной деятельности, связанной с животным миром.

Описать механизм защиты права на благоприятную окружающую среду вряд ли когда либо представится возможным. Основные способы защиты данного права и защиты других экологических прав - общие.

Тем не менее, приблизится к этой цели возможно следующими общим и специальным путями.

В качестве одного из результатов проведённой работы на предварительном этапе предполагалось составить схему сфер деятельности органов в области животного мира. Схема на одном листе, включающая ссылки на конкретные правовые нормы, повысит скорость доступа к информации об ответственных за решение определённых практических задач. Теперь очевидно, что на одном листе стандартного размера не уместить данные, которые необходимо передать. Создание данного инструмента возможно при наличии соответствующего финансового обеспечения.

Полезным в практической деятельности представляется составление на основании анализа законодательства и правоприменительной практики алгоритмов решения конкретных практических вопросов, по сути документов (руководств), являющихся инструментами методического содействия защитникам природы и природопользователям.

Главой Администрации Московской области принято постановление от 06.05.94 № 105 “Об Управлении охотничьего хозяйства Администрации Московской области” и положение об органе двойного подчинения. Органа Правительства Московской области в рассматриваемой сфере нет. Вопрос обоснования его необходимости не развивается из-за отсутствия средств. Нам представляется необходимым объединение в этом органе всей полноты власти, предоставленной Законом органам государственной власти субъектов Федерации (охрана, использование в т.ч. среды обитания животного мира).

В этом случае идея его формирования приобретает двойной смысл и может получить деятельную поддержку широкой общественности. В качестве варианта названия “Управление по охране, использованию, воспроизводству животного мира и среды его обитания в [название субъекта Российской Федерации]”. При этом, естественно, субъектам Федерации необходимы, как минимум, специальные программы по охране, использованию, воспроизводству животного мира и среды его обитания.

В последнее время под различными углами в средствах массовой информации достаточно интенсивно обсуждается проблема компенсации ущерба, причинённого окружающей среде⁹⁶. Обсуждается она и общественностью. К сожалению, дискурс иногда сводится к тому сколько взять с нарушителя и как осуществить взыскание. При этом, как правило, рассматривается прямой ущерб. На наш взгляд порядки, методики, таксы по данному вопросу являются вторичными инструментами. Главное здесь – возместить окружающей среде, причинённый ей вред в натуре. Помимо собственно возмещения, пропорционально причинённому вреду, нарушители должны отвечать за дополнительное увеличение способности экосистем к самовосстановлению, поскольку не все 100 процентов нарушителей законодательства могут быть “пойманы” на месте совершения правонарушения или преступления.

Национальное экологическое законодательство зарубежных стран, международное право окружающей среды содержат значительное многообразие работающих вариантов решения конкретных государственных задач. Их нормы помогают не только при трактовке терминов, временно не имеющих понятийной расшифровки в отечественном законодательстве, но могут служить в качестве примера удачного решения вопросов, пока не решённых в России.⁹⁷

Приблизится к решению экологических проблем поможет экологизация сознания. Думается, вышесказанное вносит свою небольшую лепту в этот процесс.

⁹⁶ *И. Огилько*. “Штрафы за грязное дело”. “Российская газета” от 24.05.05 № 108(3777); *А. К. Веселов*. Актуальные проблемы возмещения экологического ущерба. Экологическое досье России. № 2(19) 2005, С. 3.

⁹⁷ Объём российского экологического законодательства мал, каждая его императивная норма должна соблюдаться. «В.Б.Исаков, исследовав тенденции развития регионального законодательства, отмечает неуклонный рост удельного веса законодательства субъектов РФ и органов местного самоуправления, указывая, что федеральное законодательство в настоящий период составляет не более 10 процентов всего количества нормативных актов. В то же время, по его данным, в структуре законодательства субъектов РФ “законодательство об охране природы и пользования природными ресурсами (об охране окружающей среды, о земле, о недрах, об охране лесов, об охране вод, животного мира)” составляет 6,7 процентов». (*Исаков В.Б.* Законодательство субъектов РФ: объём, структура, тенденции развития // Ежегодник российского права. — М.: Издательство НОРМА, 2000. — С. 288-304. - цит. по: *Навасардова Э.С.* Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне. Дисс. ... д-ра юрид. наук. - М.: 2002. - 529 с.)

Краткий и развёрнутый указатели приложений⁹⁸

1. Положение о Минздравсоцразвития России от 30.06.04.
2. Вопросы Минздравсоцразвития России от 06.04.04.
3. Положение о Роспотребнадзоре от 30.06.04.
4. Вопросы Роспотребнадзора от 06.04.04.
5. Примерная структура территориального управления Роспотребнадзора по субъекту РФ от 08.12.04.
6. Основные функции отделов территориального управления Роспотребнадзора по субъекту РФ от 08.12.04.
7. Положение о МПР России от 22.07.04.
8. Вопросы МПР России от 06.04.04.
9. Положение о Росприроднадзоре от 30.07.04.
10. Положение об Управлении Росприроднадзора по МО от 10.09.04.
11. Положение о Росводресурсах от 16.06.04.
12. Вопросы Росводресурсов от 06.04.04.
13. Положение об отделе Росводресурсов в субъекте РФ от 25.01.05.
14. Положение о Рослесхозе от 16.06.04.
15. Вопросы Рослесхоза от 06.04.04.
16. Общее Положение об органе управления лесным хозяйством в субъекте РФ от 15.04.98.
17. Положение о Мослесхозе от 24.08.04.
18. Положение о Роснедрах от 17.06.04.
19. Вопросы Роснедр от 06.04.04.
20. Положение о Минсельхозе России от 28.06.04.
21. Вопросы Минсельхоза России от 07.04.04.
22. Положение о Россельхознадзоре от 30.06.04.
23. Вопросы Россельхознадзора от 08.04.04.
24. Приказ о создании территориальных органов Россельхознадзора от 24.01.05.
25. Основные требования к проектам Положения о территориальных управлениях Россельхознадзора от 24.01.05.
26. Положение об Управлении Россельхознадзора по городу Москва и МО от 02.03.05.
27. Положение о Росрыболовстве от 17.06.04.
28. Вопросы Росрыболовства от 07.04.04.
29. Положение о ФГУ Мосрыбвод от 16.10.00.
30. Положение о Россельхозе от 30.06.04.
31. Положение о Государственной службе защиты растений Минсельхоза России от 09.10.00.
32. Приказ Мособлохотуправления "Об открытии охоты на пернатую дичь" от 21.07.03.
33. Положение о Минэкономразвития России от 27.08.04.

⁹⁸ Очередность включения положений о государственных органах исполнительной власти в настоящее приложение соответствует указу Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 20.05.04, с изм. от 15.03.05, "РГ" № 50, 12.03.04, СЗ РФ № 11, 15.03.04, ст. 945); совместному распоряжению Администрации Президента Российской Федерации № 1363, Аппарата Правительства Российской Федерации № 1001 от 06.08.04 "О перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти" (ред. от 10.12.04, "РГ" № 170, 11.08.04); Закону Московской области от 26.03.04 № 47/2004-ОЗ "О структуре исполнительных органов государственной власти Московской области" ("Вестник Московской областной Думы", № 7, июль 2004; "Ежедневные Новости. Подмосковье", № 64, 07.04.04) [включаются в электронную версию издания].

34. Положение о Роснедвижимости от 19.08.04.
35. Вопросы Роснедвижимости от 08.04.04.
36. Положение об Управлении Роснедвижимости по МО от 30.12.04.
37. Положение о Ростехнадзоре от 30.07.04.
38. Положение о Ростехнадзоре по МО от 22.11.04.
39. Положение о Росатоме от 28.06.04.
40. Положение о Росгидромете от 23.07.04.
41. Устав ГУ Московский ЦГМС-Р от 24.04.02.
42. Закон МО "Об экологическом подразделении ГУВД МО" от 28.07.99.
43. Положение о Главном управлении по ЧС и пожарной безопасности МО 10.12.04.
44. Положение о Минэкологии МО от 27.01.04.
45. Положение о Минжилкомхозе МО от 16.06.04.
46. Положение о Главархитектуре МО от 11.02.04.
47. Положение о Госадмтехнадзоре МО от 31.12.04.
48. Положение о Министерстве по делам ГО и ЧС по МО от 09.10.02.
49. Положение о проведении Дней защиты от экологической опасности на территории МО от 01.04.02.
50. Порядок размещения на сервере Правительства МО информации, получаемой исп. органами гос. власти МО от органов местного самоуправления муниципальных образований МО от 31.12.03.
51. Приложение к Порядку Рубрикатор информации, получаемой исп. органами гос. власти МО от органов местного самоуправления муниципальных образований МО и размещаемой на сервере Правительства МО от 31.12.03.
52. Распоряжение Минэкологии МО "О проведении Дней защиты от экологической опасности" (с Составом Организационного комитета по проведению Общероссийских дней защиты от экологической опасности на территории МО) от 09.04.03.
53. Положение об областном ежегодном смотре-конкурсе "Эколог года Подмосковья" от 02.04.04.

1. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 321 (ред. от 31.12.04 № 904). (СЗ РФ, 12.07.04, № 28, ст. 2898).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 153 "Вопросы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации" (ред. от 31.12.04.). (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1445).
3. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 322. (СЗ РФ, 12.07.04, № 28, ст. 2899).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 154 "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека" (ред. от 16.12.04.). (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1446).
5. Приложение № 2 к Приказу Роспотребнадзора от 08.12.04 № 27. Примерная структура территориального управления по субъекту Российской Федерации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.12.04 № 6232) ("РГ", № 7, 19.01.05.).
6. Приложение № 3 к Приказу Роспотребнадзора от 08.12.04 № 27. Основные функции отделов территориального управления по субъекту Российской Федерации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.12.04 № 6232). ("РГ", № 7, 19.01.05.).

7. Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.04 № 370 (ред. от 30.07.04 № 400). (СЗ РФ, 02.08.04, № 31, ст. 3260).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 160 "Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации". (СЗ РФ 12.04.04, № 15, ст. 1452).
9. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 400. (СЗ РФ, 09.08.04, № 32, ст. 3347).
10. Положение об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Московской области. Утверждено приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 10.09.04 № 104.
11. Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.04 № 282 (ред. от 30.07.04 № 401). (СЗ РФ, 21.06.04, № 25, ст. 2564).
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 169 "Вопросы Федерального агентства водных ресурсов" (СЗ РФ, 12.04.04 № 15, ст. 1461).
13. Приложение к приказу Федерального агентства водных ресурсов от 25.01.05 № 06. Типовое положение "Об отделе водных ресурсов бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов в субъекте Российской Федерации".
14. Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.04, № 283. (СЗ РФ, 21.06.04, № 25, ст. 2565).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04, № 170 "Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства". (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1462).
16. Общее положение об органе управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации. Утверждено приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 15.04.98 № 58. (взято 23.05.05. <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Committee/Forest/polojen.html>).
17. Приложение 10 к приказу Федерального агентства лесного хозяйства от 24.08.04 № 16. "Положение об Агентстве лесного хозяйства по Московской области и г.Москва".
18. Положение о Федеральном агентстве по недропользованию. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.04 № 293. (СЗ РФ, 28.06.04, № 26, ст. 2669).
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 171 "Вопросы Федерального агентства по недропользованию". (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1463).
20. Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.06.04 № 315. (СЗ РФ, 05.07.04, № 27, ст. 2778).
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.04 № 181 "Вопросы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации". (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1474).
22. Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 327. ("РГ", № 150, 15.07.04).
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.04.04 № 201 "Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору" (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1493).
24. Приказ "О создании территориальных органов Россельхознадзора" от 24.01.05 № 4. (взято 21.05.05. http://www.mcx.ru/i№ dex.html?he_id=807&doc_id=5043).

25. Приложение № 2 к приказу Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 24.01.05 № 4. "Основные требования к проектам положений о территориальных управлениях Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору". (взято 21.05.05. http://www.mcsx.ru/i№dex.html?he_id=807&doc_id=5043).
26. Положение об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва и Московской области. Утверждено Приказом Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору 02.03.05 № 60.
27. Положение о Федеральном агентстве по рыболовству. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.04 № 295. (СЗ РФ, 21.06.04, № 25, ст. 2576).
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.04 № 182 "Вопросы Федерального агентства по рыболовству".
29. Положение "О федеральном государственном учреждении "Московское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Мосрыбвод)" Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству". Утверждено Приказом Государственного Комитета по рыболовству 16.10.00. (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1475).
30. Положение о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.04 № 328. (СЗ РФ, 12.07.04, № 28, ст. 2903).
31. Положение о Государственной службе защиты растений Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 9.10.00 № 756 (СЗ РФ, 16.10.00, № 42, ст. 4136).
32. Приказ Мособлохотуправления от 21.07.03 № 18 "Об открытии охоты на пернатую дичь" (извлечение). ("Родник", № 63, 13.08.03.).
33. Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.04 № 443. (СЗ РФ, 06.09.04, № 36, ст. 3670).
34. Приложение к Постановлению Правительства Российской Федерации от 19.08.04 № 418. Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости (СЗ РФ, 23.08.04, № 34, ст. 3554).
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.04.04 № 202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости" (ред. от 19.08.04.) (СЗ РФ, 12.04.04, № 15, ст. 1494).
36. Приложение № 4 к приказу Роснедвижимости от 30.12.04 № П/119 Положение "Об Управлении Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Московской области".
37. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401. (СЗ РФ, 09.08.04, № 32, ст. 3348).
38. Положение об управлении по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Московской области. Утверждено приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 22.11.04 № 181.
39. Положение о Федеральном агентстве по атомной энергии. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.06.04 № 316.
40. Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.04 № 372. (СЗ РФ, 02.08.04, № 31, ст. 3262).

41. Устав государственного учреждения "Московский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды с региональными функциями" Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Утвержден Руководителем Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Бедрицким А.И. 24.04.02.
42. Закон Московской области от 28.07.99 № 49/99-ОЗ "Об экологическом подразделении Главного управления внутренних дел Московской области". ("Вестник Московской областной Думы", № 9, 09.99).
43. Положение о Главном управлении по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 10.12.04 № 753/48 (ред. от 19.01.05.).
44. Положение о Министерстве экологии и природопользования Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 27.01.04 № 36/3 (ред. от 25.02.05). ("Информационный вестник Правительства Московской области", № 2, 2004).
45. Положение о Министерстве жилищно-коммунального хозяйства Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 16.06.04 № 317/20 (ред. от 26.11.04.).
46. Положение о Главном управлении архитектуры и градостроительства Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 11.02.04 № 73/3 (ред. от 26.11.04). (Информационный вестник Правительства МО", № 3, 03.04.).
47. Положение о Главном управлении государственного административно-технического надзора Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 31.12.04 № 828/53.
48. Положение о Министерстве по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям по Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 09.10.02 № 215-ПГ (29.11.04 № 259-ПГ утратило силу).
49. Положение о проведении Дней защиты от экологической опасности на территории Московской области. Утверждено постановлением Правительства Московской области от 01.04.02 № 112/11.
50. Порядок размещения на сервере Правительства Московской области информации, получаемой исполнительными органами государственной власти Московской области от органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области. Утвержден постановлением Правительства Московской области от 31.12.03 № 749/47.
51. Приложение к Порядку Рубрикатор информации, получаемой исполнительными органами государственной власти Московской области от органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и размещаемой на сервере Правительства Московской области.
52. Распоряжение Министерства экологии и природопользования Московской области от 09.04.03 № 140-РМ "О проведении Дней защиты от экологической опасности" (извлечения) (с Составом Организационного комитета по проведению Общероссийских дней защиты от экологической опасности на территории Московской области). (взято 18.04.05. http://www.mosreg.ru/data/index.php?chapter_id=173&data_id=117&do=view_single).
53. Положение "Об областном ежегодном смотре-конкурсе "Эколог года Подмосковья". Утверждено распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 02.04.04 № 99-РМ.

[Настоящие приложения включаются в электронную версию издания]

Система органов природо-ресурсного блока в Московской области

Федеральные органы исполнительной власти / территориальные органы федеральных органов исполнительной власти \ центральные исполнительные органы государственной власти Московской области

Росприроднадзор, Росприроднадзор по ЦПО 111 8809 [МПР России 254 4800] / Росприроднадзор по Московской области. Руководитель – Харьков Сергей Александрович, 111 0533, ф. 111 0004, ф. 115 0436, metod@sovintel.ru \ Минэкологии Московской области [Правительство Московской области 206 6042]. Министр экологии и природопользования Правительства Московской области – Качан Алла Сергеевна, 200 3404, ф. 200 3426, prirodop@mominpr.obladm.msk.su

Росводресурсы 124 1833 [МПР России] / Московско-Окское бассейновое водное управление (МОБВУ). Заместитель Руководителя – Попов Василий Константинович, ф. 111 0409, нет

Рослесхоз 953 3785 [МПР России] / Мослесхоз. Руководитель – Сопин Сергей Анатольевич, 115 9800, ф. 111 5103, mosleshoz@rambler.ru

Роснедра 252 0545 [МПР России] / Отдел Регионального агентства ЦФО по Москве и Московской области 111 0149

Россельхознадзор 975 4347, ф. 207 5111 [Минсельхоз России 207 4243] / Управление Россельхознадзора по городу Москва и Московской области. Руководитель – Волков Алексей Борисович, 101 2958, ф. 101 2967, meridian61@mail.ru

Росрыболовство ф. 207 6666 [Минсельхоз России] / ФГУ “Мосрыбвод”. Начальник – Коньков Михаил Михайлович, 263 0113, 265 3090, ф. 261 5011, нет

Роспотребнадзор [Минздравсоцразвития России 923 8406] / Роспотребнадзор по Московской области. Руководитель – Главный государственный врач по Московской области – Гавриленко Ольга Леонидовна, 586 1078, ф. 586 1268, 586 4324, centr@mosoblse.ru

Роснедвижимость [Минэкономразвития России 200 0745, 209 8251] / Роснедвижимость по Московской области. Руководитель – Брайченко Юрий Леонтьевич, 264 4332, ф. 264 2123, u50@r50.kadastr.ru \ Минимущества Московской области, 958 2400, ф. 954 5260, oblim@comail.ru

Ростехнадзор [Правительство Российской Федерации 203 9034, 205 6005] / Ростехнадзор по Московской области. Руководитель – Можяев Игорь Леонидович, 928 2735, ф. 928 8661, 924 4007, sprogtn@dol.ru

Росгидромет 252 1467 [Правительство Российской Федерации] / “Московский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды с региональными функциями” (ГУ Московский ЦГМС-Р). Начальник – Ефименко Николай Владимирович, / 951 1316, 234 7024, 281 7984 / 5609, 288 9408, ф. 255 2097

МВД России 939 6500 / 6532 [Президент Российской Федерации 925 3581] / 222 3973 Управление по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды ГУВД Московской области («экологическая милиция»). Начальник – Поеров Сергей Анатольевич, 317 9359, ф. 317 9355, ф. 317 9356, 222 3973

МЧС России 925 0745, 926 3553 [Президент Российской Федерации] / Главное управление МЧС России по Московской области. Начальник – Мустафаев Юнис Абуталыбович, 542 2100, ф. 424 1800, admin@mchs-mo.ru \ ГУ по ЧСИПБ Московской области, 510 3321, ф. 334 9520, info@mchs-mo.ru

Межрайонная природоохранная Прокуратура Московской области, ф. 923 9847, 921 2975

\ Минжилкомхоз Московской области, 200 5166, 209 3359, ф. 209 4183, gkhcom@obladm.msk.su

\ Главархитектура Московской области, 229 6630, ф. 229 2393, glavvarh@obladm.msk.su

\ Госадмтехнадзор Московской области, ф. 580 7300

\ Главгосархстройнадзор Московской области, 229 8664, ф. 229 5234

Перечень компаний, использующих генетически изменённые организмы⁹⁹

Компании, поставляющие ГМ-продукты; Компания-производитель Kellogg's; Corn Flakes (хлопья); Frosted Flakes (хлопья); Rice Krispies (хлопья); Corn Pops (хлопья); Smacks (хлопья); Froot Loops (цветные хлопья-колечки); Apple Jacks (хлопья-колечки со вкусом яблока); All-bran Apple Cinnamon/Blueberry (отруби со вкусом яблока, корицы, голубики); Chocolate Chip (шоколадные чипсы); Pop Tarts (печенье с начинкой, все вкусы); Nutri-grain (тосты с наполнителем, все виды); Crispix (печенье); Smart Start (хлопья); All-Bran (хлопья); Just Right Fruit & Nut (хлопья); Honey Crunch Corn Flakes (хлопья); Raisin Bran Crunch (хлопья); Cracklin" Oat Bran (хлопья); Компания-производитель Hershey's; Toblerone (шоколад, все виды); Mini Kisses (конфеты); Kit-Kat (шоколадный батончик); Kisses (конфеты); Semi-Sweet Baking Chips (печенье); Milk Chocolate Chips (печенье); Reese's Peanut Butter Cups (арахисовое масло); Special Dark (темный шоколад); Milk Chocolate (молочный шоколад); Chocolate Syrup (шоколадный сироп); Special Dark Chocolate Syrup (шоколадный сироп); Strawberry Syrup (клубничный сироп); Компания-производитель Mars; M&M's; Snickers; Milky Way; Twix; Компания-производитель Nestle; Crunch (шоколадно-рисовые хлопья); Milk Chocolate Nestle (шоколад); Nesquik (шоколадный напиток); Компания-производитель Cadbury Cadbury/Hershey's (шоколад); Fruit & Nut; Компания-производитель Heinz; Ketchup (regular & no salt) (кетчуп); Chili Sauce (соус чили); Heinz 57 Steak Sauce (соус к мясу); Компания-производитель Hellman's; Real Mayonnaise (майонез); Light Mayonnaise (майонез); Low-Fat Mayonnaise (майонез); Компания-производитель Coca-Cola; Coca-Cola; Sprite; Cherry Coca; Minute Maid Orange; Minute Maid Grape; Компания-производитель PepsiCo; Pepsi; Pepsi Cherry; Mountain Dew; Компания-производитель Frito-Lay/PepsiCo (ГМ-компоненты могут содержаться в масле и других ингредиентах); Lays Potato Chips (all); Cheetos (all); Компания-производитель Cadbury/Schweppes; 7-Up; Dr. Pepper; Компания-производитель Pringles (Procter&Gamble); Pringles (чипсы со вкусом Original, Low Fat, Pizza-licious, Sour Cream & Onion, Salt & Vinegar, Cheezeums); *Информация предоставлена Greenpeace*; **Компании, которые не опрашивались 'Гринпис', но в продуктах которых были обнаружены ГМИ;** AGP (США); Bellako Spolka (Польша); Degussa Texturant Systems (Германия); Protein Technologies International (США); Solbar Hatzor LTD (Израиль); ООО 'Балт Фуд' (Россия); ООО 'Биостар Трейд' (Россия); 'Гербалайф' (США); ООО 'Делайт' (Россия); Интерактив Ньютриш (Канада); ООО 'Могунция-Интеррус' (Россия); ООО 'Новopak-ТМ' (Россия); ООО 'Офис Арсенал' (Россия); 'Палсгаард' (Дания); ЗАО 'Пи-Пролайф'; 'Полсмаки' (Польша); ООО 'Рост-Лайн' (Россия); 'САНФ для Витамакс' (Гала импорт); ООО 'Соевые продукты'; ООО 'СОЮЗ'; ЗАО 'Урал Курск Пищевые технологии'; Хи Спайс Ко ЛТД (Корея); Централ Соя Протеин Групп (Дания); ООО 'Эко Трейд'; *По данным исследования Головного испытательного Центра пищевой продукции при ГУ НИИ питания РАМН*; **Кто из московских производителей использует ГМ-компоненты;** **Мясо и мясопродукты** ОАО 'Таганский мясоперерабатывающий завод'; ОАО 'Черкизовский МПЗ'; ОАО 'Айс-Фили'; ОАО 'Биком' Бирюлевский мясокомбинат; ЗАО 'Восточная пристань' (т.м. 'Пельмешки от Олешки'); ЗАО 'Главпродукт'; ОАО 'Икма'; ООО 'Ильинский колбасный завод'; ООО 'Компания от Палыча'; ОАО 'Мосагропром'; АООТ 'Московский хладокомбинат # 14'; ОАО 'Московский хладокомбинат # 9'; ЗАО 'Русский колбасный дом'; ОАО ТПО 'Русское бистро'; ОАО 'Хладокомбинат # 7'; Экспериментальный завод консервно-колбасных изделий; ООО 'Эсна ТМ'; ООО 'Юкон'; **Кондитерские, хлебобулочные и мучные изделия, продукты быстрого приготовления;** ОАО 'Большевик'; ЗАО Группа компаний 'Бородино'; ООО 'Гранд-Сервис'; ООО 'Диланес'; ООО 'Дисо'; ОАО 'Добрынинский комбинат мучнисто-кондитерских изделий'; ГУП 'Крекер' Московский пищекомбинат; ООО 'МОРСБИ'; ОАО 'Московский пищекомбинат'; ЗАО 'Московский хлеб'; ООО 'Победа' Кондитерская фабрика; ООО 'Полет'; ТПО, ОАО 'Русское бистро'; ООО 'Русторг' Группа компаний; ООО 'Французская пекарня и бистро'; ОАО 'Хлебозавод # 12'; ОАО 'Хлебозавод # 22'; ООО 'Центропродукт'; **Рыбные продукты;** ООО 'Диланес'; ГУП 'Мосрыбокомбинат'; ЗАО 'Лабиринть' **Детское питание, молочные продукты;** ОАО 'Айс-Фили'; ОАО 'Черкизовский мясоперерабатывающий завод'; **Соевые продукты, овощные консервы, пищевые добавки, растительные масла;** ООО СП 'Vartex'; ООО 'Фили'.

⁹⁹ Составлено по: *Иванченко С.А.* Эколого-правовые проблемы обращения с ГМО. Дипломная работа. Минсельхоз России, Россельхоз, ФГОУ ВПО МСХА им. К. А. Тимирязева. Факультет почвоагрохимэк. Защита состоялась 03.06.05. См. на интернет-конференции МИРмпОС "Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве" по адресу: <http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>.

Summary

Wystorobets Eugene A. **Animal World and Right for Favourable Environment**. Inform.-method. materials and reference complex. Stud.-method. manual on the course: “Ecology, Nature Conservation, Environmental Safety”. MIELD - M.: Odná vosimaya [one eighth], 2005, 151 c. 11 ill., bibl. 140 sourc. Russian. Engl. contents. (Green book of Podmoskovie, Vol. 2, series est. in 2004)

ISBN

The manual is addressed to the geographers, ecologists, environmentalists, lawyers, wide circle of specialists and practitioners, interested in the issues of environmental protection, conservation of biological diversity and rational use of the animal world resources.

The manual is prepared on the basis of lectures, read by the author in Moscow oblast studying centre “Nakhabino” to the ordains of refreshment courses. The materials cites acting normative acts related to the provision of realisation of the right for favourable environment in the context of relations of protection and use of the objects, connections, conditions, habitats of the objects of animal world in the Russian Federation and for instance in Moscow oblast.

53 supplements allow to acquire initial data on organisation of environmental protection, rational use of natural resources and provision of environmental safety.

A number of the author’s innovations such as graphic figure of legal meaning of the environment, figure and classification of legal requirements of environmental imperative, separation of legal norms at applicable in the spheres of legislative regulation А, Б, В with specific object and matter of relations, and others are of definite interest.

А - is a sphere of relations (regulation) related to the objects, which are not directly used by men.

Б [like “ba” in “battle”] - is a sphere of relations (regulation) related to the objects, which are used in economic activities (natural resources – components of natural environment, natural objects, the objects of natural and anthropogenic origin, which are used or may be used in economic activities and other activities as the sources of energy, products of production and objects of consumption and have consuming value).

В [like “ve” in “very”] - is a sphere of relations (regulation) related to indirect conservation of nature, environmental improvement of anthropogenic objects, not related to nature, neither to natural resources.

Thus “green” and “grey” norms and substance are separated and environmental imperative is strengthened.

Содержание

	стр.
Вступительное слово	3
Предисловие	5
Сокращения и аббревиатуры, латинская фразеология	6
Введение	7
Окружающая среда (понятие) (рис.)	9
Право на благоприятную окружающую среду	10
Экологические дела Европейского суда по правам человека (табл.)	18
Отражение права на благоприятную окружающую среду в некоторых международно-правовых документах (табл.)	22
Деятельность по обеспечению благоприятной окружающей среды и охрана окружающей среды (табл.)	24
Сферы правового регулирования: А, Б и В	29
Правовые требования экологического императива по обеспечению благоприятной окружающей среды	31
Неофедерализм и Закон	34
Компоненты природной среды	39
Компонент природной среды “животный мир”: А	41
Охрана животного мира	41
Сохранение биологического разнообразия	42
Сохранение видового (таксономического) разнообразия	43
Сохранение экологического разнообразия	46
Сохранение генетических ресурсов животного мира	47
Обращение с генетически измененными организмами	48
Обеспечение устойчивого существования животного мира	50
Создание условий для устойчивого использования объектов животного мира	53
Создание условий для воспроизводства объектов животного мира	54
Обязанности (и права) Федерации по охране животного мира	55
Обязанности (и права) субъектов Федерации по охране животного мира	59
Обязанности (и права) иных субъектов охраны животного мира	67
Компонент природной среды “животный мир”: Б	78
Устойчивое использование объектов животного мира	79
Обязанности (и права) Федерации по использованию животного мира	81
Обязанности (и права) субъектов Федерации по использованию животного мира	82
Обязанности (и права) иных субъектов по использованию животного мира	85
Природные объекты	103
Природно-антропогенные объекты	111
Охрана животного мира в пределах ООПТ	112
Разграничение собственности на природные ресурсы в пределах ООПТ	114
Благоприятная окружающая среда и экологическая безопасность	116
Послесловие	139
Краткий и развёрнутый указатели приложений	142
Система органов природо-ресурсного блока в Московской области	147
Перечень компаний, использующих генетически изменённые организмы	148
Summary	149
Содержание	150
Contents	151
Институциональные механизмы природопользования в России *	153
Положения об органах природо-ресурсного блока федерального уровня *	163
Положения об органах природо-ресурсного блока в Московской обл. * ..	453-509

* - включаются в электронную версию издания

Contents

	стр.
Introductory word.....	3
Foreword.....	5
Acronyms and abbreviations, Latin phraseology.....	6
Introduction.....	7
Environment (definition) (fig.).....	9
Right for favourable environment	10
Environmental cases of the European Court on Human Rights (tab.).....	18
Reflection of the right for favourable environment in certain documents of international law (tab.).....	22
The activities on provision of favourable environment and environmental protection (tab.).....	24
Spheres of legal regulation: А, Б и В	29
Legal requirements of ecological imperative on provision of favourable environment.....	31
Neofederalism and Law.....	34
The components of natural environment	39
Component of natural environment “animal world”: А.....	41
Protection of animal world.....	41
Conservation of biological diversity.....	42
Conservation of species (taxonomic) diversity.....	43
Conservation of environmental diversity.....	46
Conservation of genetic resources of animal world.....	47
Management of genetically modified organisms.....	48
Provision of sustainable existence of animal world.....	50
Creation of conditions for sustainable use of the objects of animal world.....	53
Creation of conditions for reproduction of the objects of animal world.....	54
Obligations (and rights) of the Federation on protection of animal world.....	57
Obligations (and rights) of the subjects of Federation on protection of animal world.....	59
Obligations (and rights) of the other subjects of protection of animal world.....	67
Component of natural environment “animal world”: Б.....	78
Sustainable use of the objects of animal world.....	79
Obligations (and rights) of the Federation on use of animal world.....	80
Obligations (and rights) of the subjects of Federation on use of animal world.....	82
Obligations (and rights) of the other subjects of use of animal world.....	85
The objects of nature	103
The objects of natural and anthropogenic origin	111
Protection of animal world in the limits of specially protected natural areas.....	112
Property separation in the limits of specially protected natural areas.....	114
Favourable environment and environmental safety	116
Epilogue.....	139
Short and detailed indexes of the supplements	142
The system of environmental and natural resources bodies in Moscow oblast.....	147
List of companies using genetically modified organisms.....	148
Summary (in English).....	149
Contents.....	150
Contents (in English).....	151
Institutional mechanisms of nature management in Russia *.....	153
Statutes (by-laws) of federal level environmental and natural resources bodies *.....	163
Statutes (by-laws) of Moscow oblast env’al and natural resources bodies *.....	453-509

* - included into electronic version of the issue

**Московская инициатива в развитие
международного права окружающей среды**

Тел.: (095) 475 4874, 474 6027

Тел./Факс: (095) 475 4874, e-mail: measure@mail.ru

<http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure>

**Государственное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
Московский областной учебный центр “Нахабино”**

Тел.: (095) 566 1560 / 62, 994 8868

Тел./Факс: (095) 994 8867, 566 0084

<http://nahabino-centr.ru>

**Животный мир
и право на благоприятную
окружающую среду**

Информационно-методические материалы и справочный комплекс
Учебно-методическое пособие по курсу: “Экология,
охрана природы, экологическая безопасность”

Высторобец Евгений Анатольевич

Печатается в авторской редакции

Вычитка М. А. Ермолина, В. П. Иванова, И. В. Писцова

Вёрстка, оформление, перевод, графическая
основа обложки Е. А. Высторобец

Вывод плёнок М. Г. Кузнецов

Корректор Т. А. Кузьмина

Подписано в печать 12.07.05

Формат 60x84/16. Компьютерная верстка. Гарнитура “Times”.

Офсетная печать. Усл. печ. л. 9,5. Авт. л. 24,9 (полная версия)

Тираж 200 экз. Заказ № 133/2005 от 12.07.05

Изд-во «Одна восьмая» 129278, Москва,

ул. Павла Корчагина, 2

Тел./Факс: 262 7392, 747 5113

www.tipo.ru