

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаулский юридический институт

А.А. Странцов

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ

Курс лекций



Барнаул 2018

ББК 67.407я73
С 831

Странцов, А.А.

С 831 Экологическое право России : курс лекций / А.А. Странцов. –
Барнаул : Барнаулский юридический институт МВД России,
2018. – 156 с.

ISBN 978-5-94552-337-1

Рецензенты:

Баер Е.А. – заместитель председателя Октябрьского районного
суда г. Барнаула;

Шалабода А.Н. – заместитель председателя Октябрьского район-
ного суда г. Барнаула.

В курсе лекций рассмотрены основные институты экологического права Российской Федерации, а также международно-правовой механизм охраны окружающей среды, что функционально взаимосвязано с содержанием рабочих программ дисциплины «Экологическое право». Раскрыты наиболее важные положения правового регулирования общественных отношений по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, в том числе с участием сотрудников органов внутренних дел.

Курс лекций предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России, а также научных и практических работников при изучении вопросов правового регулирования экологических отношений.

ББК 67.407я73

ISBN 978-5-94552-337-1

© Барнаулский юридический
институт МВД России, 2018

© Странцов А.А., 2018

Введение

Настоящий курс лекций, помимо прочего, посвящен 2017 году, объявленному в соответствии с Указом Президента РФ¹ Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий.

Вопросы охраны окружающей среды возникают в повседневной деятельности сотрудников полиции в сфере обеспечения экологической безопасности при исполнении полномочий по привлечению правонарушителей к юридической ответственности за посягательства на окружающую среду и ее природные компоненты. Профессиональная подготовка следователей и дознавателей органов внутренних дел обуславливает необходимость качественного практико-ориентированного обучения для поддержания эффективного уровня борьбы с экологическими правонарушениями путем их результативного предупреждения, выявления, расследования и раскрытия. Служебная деятельность участкового уполномоченного полиции достаточно многогранна, и в т.ч. она связана с выявлением признаков экологических преступлений и правонарушений, а также профилактической работой по поддержанию экологического и смежного правопорядка.

Курс лекций «Экологическое право России» является частью учебно-источниковой базы дисциплины «Экологическое право» и предназначен для реализации основной авторской цели по приобретению обучающимися теоретико-правовых знаний, а также развитию компетенций, связанных с применением правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации. Кроме того, данная обучающая работа была подготовлена с дополнительной целью: информационное освоение таких дисциплин, как «Теория государства и права», «Гражданское право», «Земельное право», «Уголовное право», «Административное право». При написании настоящего курса лекций, помимо законодательства и судебной практики, использовались материалы диссертационного исследования автора по теме: «Криминологическое обоснование уголовной ответственности за вред, причиненный экологическими преступлениями», а также опубликованные труды других ученых.

¹ О проведении в Российской Федерации Года экологии: Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 // СЗ РФ. 11.01.2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.

Настоящий курс лекций подготовлен с учетом профиля подготовки образовательной организации и некоторой специфики служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В нем рассмотрены основные институты экологического права Российской Федерации, международно-правовой механизм охраны окружающей среды, что функционально взаимосвязано с содержанием рабочих программ дисциплины «Экологическое право», а также раскрыты наиболее важные положения правового регулирования общественных отношений по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, в т.ч. с участием сотрудников органов внутренних дел.

Соответственно, подготовленный курс лекций структурирован с ориентированием на вышеизложенные задачи работы и состоит из введения, десяти глав, заключения, а также списка источников и литературы.

Во введении излагается актуальность изучения правового регулирования общественных отношений по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, определяются цель, задачи и структура курса лекций.

В первой главе раскрываются понятие экологического права, его предмет, метод, а также система экологического права как отрасли права, ее соотношение с другими российскими правовыми отраслями. Особое внимание уделяется системе источников экологического права, их понятию, видам, иерархии по юридической силе с соответствующими примерами.

Во второй главе определяется понятие и структура экологических правоотношений, формулируются их отличительные особенности. Кроме того, осуществляется анализ существующих вещных прав на природные ресурсы, их динамики всех форм и видов.

В третьей главе рассматриваются вопросы, посвященные понятию, видам и содержанию управления в экологических правоотношениях. Классифицируется система органов власти, осуществляющих экологическое управление. Проводится анализ мер экономического регулирования в сфере рационального использования и охраны природных ресурсов.

Четвертая глава посвящена таким специфическим институтам экологического права, как оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза. Излагаются их понятия, виды, субъекты, этапы, условия и проблемы проведения.

Пятая глава является наиболее важной составляющей данного курса лекций, которая определяет рассмотрение понятия, функций, видов юридической ответственности за посягательства на объекты экологического характера. Анализируются основания юридической ответственности: соответствующие составы экологических правонарушений, в т.ч. преступлений.

В шестой главе детальное внимание уделяется видам функциональной нагрузки правоохранительных органов по обеспечению экологических прав граждан. Отдельно рассматривается деятельность прокуратуры и органов внутренних дел по охране объектов экологического права, связанных с ними прав и законных интересов граждан. В конце главы называются и анализируются отдельные способы защиты прав граждан как во внесудебном, так и судебном порядке.

Седьмая глава содержит учебный материал относительно соблюдения экологических требований в местах концентрированной жизнедеятельности представителей социума – в городах и иных населенных пунктах. Анализируются примеры негативной экологической обстановки в европейской части России и в Сибири, в т.ч. по г. Барнаулу.

В восьмой главе говорится о юридической регламентации режима заповедников, заказников, памятников природы, иных особо охраняемых территорий и объектов с точки зрения экологического права, в т.ч. вопросов привлечения к юридической ответственности за соответствующие правонарушения. При этом выдерживается региональный аспект: приводятся примеры по некоторым видам особо охраняемых природных территорий и объектов, находящихся в Алтайском крае.

Девятая глава, являющаяся наиболее содержательной, посвящена правовым аспектам рационального использования, а также охраны основных компонентов природной среды: земли, недр, атмосферного воздуха, водных ресурсов, лесных насаждений и животного мира.

В последней (десятой) главе излагаются сведения об основных принципах международного сотрудничества в области экологии, источниках международного права окружающей среды, международных организациях по охране окружающей среды, без которых реализация эколого-охранительного механизма на международном уровне была бы невозможной.

В заключении формулируются общие выводы по всем главам настоящего курса лекций.

Необходимо подчеркнуть, что знание соответствующих норм экологического законодательства Российской Федерации, безусловно, необходимо будущему сотруднику органов внутренних дел для полноценного осуществления своих должностных обязанностей, в т.ч. следователю, дознавателю или участковому уполномоченному полиции.

Данный курс лекций предназначен для обучающихся по специальностям 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»; 40.05.02, 40.02.02 «Правоохранительная деятельность», направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция». Соответствует содержанию действующих федеральных государственных образовательных стандартов по указанным специальностям, направлению подготовки.

§ 1.1. Понятие, предмет и метод экологического права

Термин «экология» впервые был использован немецким ученым Эрнстом Генрихом Геккелем в 1866 г. Длительное время оно применялось в рамках биологии. Геккель понимал под экологией «науку об экономии, домашнем быте животных организмов», исследующую отношения животных как в неорганической, так и в органической среде¹. Сегодня под экологией (от греч. *οἶκος* – жилище, местопребывание и *λόγος* – учение) понимается биологическая наука, изучающая организацию и функционирование надорганизменных систем различных уровней. Часто экологию определяют также как науку о взаимоотношениях организмов между собой и с окружающей средой. Современная экология интенсивно изучает также проблемы взаимодействия человека и биосферы, это так называемая социальная экология. В нее вошла правовая экология – совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

С момента введения в научный оборот термина «экология» и до выделения в ней структурных образований (отдельных учений) произошли существенные изменения в жизни социума. С продуктами сгорания органического топлива в атмосферу поступает до 6 млрд тонн углекислого газа, нарушающего радиационный баланс атмосферы, что не может не вызвать обеспокоенности общественности большинства стран отсутствием равновесия в мировом использовании природных ресурсов. Глобализация экономики также привела к существенному нарушению экологических и социальных процессов в обществе. Таким образом, возникновение экологического права есть прямое следствие негативных процессов развития цивилизации. Конечно, оно сложилось позже других отраслей права, постепенно обособившись от земельного, однако стало одной из ведущих отраслей права с присущими ей специфическими контрольно-надзорными и регулятивными функциями.

¹ Голубев С.И. Экологическое преступление: в лабиринте определений // *Lex russica*. 2017. № 9. С. 134-147. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Специфическими чертами экологического права являются следующие:

➤ молодость. Концептуально экологическое право начало формироваться только в XX в., причем в России как самостоятельная отрасль – лишь во второй половине XX в.;

➤ интенсивность развития. Начало пика законотворческой деятельности принято связывать с 1995 г., когда только на федеральном уровне были сформированы десятки нормативных правовых актов, в т.ч. актуальные специализированные законы – Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и другие законодательные акты, среди которых наибольшее значение имеет Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

➤ специфичность терминологии. В экологическом праве используется естественно-научная терминология, известная другим отраслям российского права, но не так широко, как здесь. Например, именно в рамках экологического права постоянно будут встречаться такие термины, как «экологическая система», «биологическое разнообразие», «популяция», «природоохранные нормативы», «технологический норматив», «наилучшая существующая технология» и т.д. и т.п.;

➤ глобальность и значимость проявляются в реализации международных принципов экологического права. Это вытекает из ст. 81 основополагающего источника экологического права – Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

О значении для Земли может косвенно свидетельствовать и День эколога, учрежденный Указом Президента РФ 21.07.2007 по инициативе Комитета по экологии Государственной Думы РФ¹. День эколога – профессиональный праздник всех российских защитников природы, специалистов по охране окружающей среды, общественных деятелей и экологов-активистов, провозглашенный на 27-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1972 г.², празднуется в тот же день, что и Всемирный день окружающей среды (англ. *World Environment Day*, исп. *Día mundial del medio ambiente*, фр. *Journée mondiale de l'environnement*), т.е. 5 июня.

Вышеуказанное позволяет утверждать, что нормы экологического права очень тесно связаны с нормами других отраслей права (уголовным, гражданским, земельным, горным, лесным, административным

¹ О Дне эколога: Указ Президента РФ от 21.07.2007 № 933 // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4019.

² 27-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН. Резолюция № A/RES/2994 (XXVII) от 16 декабря 1972 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/> (дата обращения: 18.01.2017).

и т.д.). При этом отграничение отраслей права происходит по двум критериям: предмету и методу.

В соответствии с общей теорией права предметом отрасли права являются общественные отношения, которые урегулированы нормами права.

Предметом экологического права являются следующие общественные отношения:

1. Изъятие веществ и энергий из природной среды. Так, охота сопряжена с отстрелом и отловом диких животных, недропользование – с изъятием полезных ископаемых, водопользование – водных ресурсов и т.п.

2. Использование полезных качеств объекта экологии. Например, использование земель для сельскохозяйственного производства основано на плодородии почв, использование животного мира – на полезных для человека свойствах их жизнедеятельности (дериваты, мёд и др.).

3. Внедрение в природную среду веществ и энергий, практически не существовавших ранее в природе, например, внедрение в могильники отходов; выбросы вредных веществ в пределах установленных лимитов в атмосферный воздух; использование водных объектов для аквакультуры и т.п.

4. Преобразование природного объекта:

➤ критическое преобразование, в ходе которого изменяется изначальная функция этого объекта (создание искусственного земельного участка, лесопосадок и т.п.);

➤ частичные изменения используемого природного объекта, при которых усиливаются его экологические функции (мелиорация земель влечет улучшение биофизических свойств почв и повышает их продуктивность; внесение удобрений повышает плодородие почв; применение севооборотов устраняет почвоутомление и т.п.).

5. Охрана и защита используемых природных компонентов, объектов, комплексов и окружающей среды в целом.

Важно отметить, что предметом экологического права выступают только те отношения, которые имеют:

1) исторический характер, т.к. порождены особенностями обстановки конкретного исторического периода (например, необходимость межгосударственного сотрудничества в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также потребность в преимущественно природоохранительном подходе к экологии);

2) производственный характер, т.к. тесно связаны с различными аспектами производства и потребления;

3) особые цели:

➤ сохранение природных объектов в ходе их использования, т.е. недопущение необратимых отрицательных изменений природных объектов (запрет лова водных биоресурсов в период нереста);

➤ улучшение природных объектов в ходе их использования (обязанности землепользователей по устранению эрозийных процессов и повышению плодородия почв);

➤ восстановление нарушенных природных объектов (вырубка леса – лесовосстановительные работы, вылов рыбы – рыборазведение и т.п.).

Центральное место в предмете экологического права занимают следующие объекты:

1. Компоненты природной среды:

➤ земли, недра, почвы;

➤ поверхностные и подземные воды;

➤ леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

➤ атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство;

➤ некоторые другие.

2. Природные объекты (водоемы и водотоки, земельные и лесные участки и т.д.).

3. Природные комплексы (заповедники, заказники, национальные парки и др.).

Что касается метода экологического права, то им является система приемов, средств и способов правового воздействия путем юридического закрепления субъектов, объектов и содержания экологических правоотношений с помощью дозволения и обязывания.

Императивному методу присуще неравенство участников экологических отношений, когда в норме права устанавливается предписание, обеспечивающееся государственным принуждением к должному исполнению.

Диспозитивный метод исходит из равноправия и независимости сторон отношений, которые заключают соглашение, предусматривающее добровольное определение своих прав и обязанностей. Например, институт права собственности, конкурсы и аукционы на получение права природопользования и т.п.

Однако, несмотря на широкое использование указанных общеправовых методов, для экологического права ведущим является метод экологизации. Метод экологизации заключается в том, что любые экологические отношения связаны с применением природных

закономерностей, иными словами, требуется экологизировать каждое деяние субъектов по отношению к объектам природной среды.

Итак, экологическое право – это самостоятельная отрасль российского права как система эколого-правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности в интересах настоящих и будущих поколений людей.

§ 1.2. Система и источники экологического права

Под системой экологического права понимается структура основных элементов, частей рассматриваемой отрасли – подотраслей, правовых институтов, отдельных правовых норм.

Важно отметить, что экологическое право существует в трех традиционных качествах: отрасль права, наука и учебная дисциплина. Поэтому вопрос о структуре целесообразно рассмотреть применительно к каждому из них, т.к. их структура не совпадает. Она определяется практическими потребностями последовательного, рационального и наиболее полного решения задач, стоящих перед законодателем, преподавателем и исследователем.

Комплексный характер отрасли экологического права определен тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая конституционное, уголовное, административное, гражданское, предпринимательское, земельное и др. Развитие перечисленных отраслей и экологического права в целом связано с реализацией дифференцированного подхода к правовому регулированию общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды применительно к отдельным природным объектам.

Следует также отметить, что экологическое право делится на две большие подотрасли: природоохранное и природоресурсное право.

Природоохранное право – нормы, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды как единого целого, устанавливающего общие требования к субъектам хозяйственной деятельности. Это, прежде всего, нормы Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В целом в экологическом праве принято выделять следующие правовые институты:

- принципы экологического права,
- основы государственного управления охраной окружающей среды,
- экологический надзор и контроль,
- экологический мониторинг,
- экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду,
- экономический механизм охраны окружающей среды,
- охрана особо охраняемых природных территорий,
- эколого-правовое просвещение,
- юридическая ответственность за экологические правонарушения и др.

При определении структуры экологического права как учебной или научной дисциплины применяется комбинация оснований, позволяющая наиболее полно и успешно решить стоящие перед ними задачи.

При этом структура экологического права как учебной дисциплины может включать общую часть (куда входят в основном положения, обосновывающие наличие отрасли экологического права, и институты данной отрасли), особенную часть (содержащую специфические правовые меры по обеспечению рационального использования и по охране земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных территорий и др.) и специальную часть (право окружающей среды в зарубежных государствах и международное право окружающей среды).

Основным источником экологического права является нормативный правовой акт, также значительную роль играет нормативный правовой договор.

Система экологического законодательства (эколого-правовых актов) представляет собой многоуровневую конструкцию.

I. Первый уровень – Конституция Российской Федерации (ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36, ст. 41, ст. 42, ст. 58 и др.).

Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные нормативно-правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

Центральное место среди экологических норм Конституции РФ занимает ч. 1 ст. 9, где указывается, что земля и другие природные

ресурсы в РФ используются и охраняются как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В развитие этого положения в Конституции РФ есть две нормы:

➤ статья 42, закрепляющая право каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением;

➤ часть 2 ст. 9, которая провозглашает право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы.

Важное значение имеют и такие конституционные нормы, как:

➤ часть 2 ст. 36 «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде...»;

➤ часть 1 ст. 72 «В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

д) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;

к) земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды».

➤ некоторые другие.

Также не следует забывать о федеральных конституционных законах («О Правительстве Российской Федерации» (от 17.12.1997 № 2-ФКЗ), «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 21.07.1994 № 1-ФКЗ), «Об арбитражных судах Российской Федерации» (от 28.04.1995 № 1-ФКЗ) и др.).

II. Второй уровень экологического законодательства – международный.

Примером может выступать Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды (Извлечение) от 16.06.1972.

Следует помнить: чтобы норма международного права стала обязательной для исполнения на территории РФ, вводится процедура имплементации, т.е. трансформации международно-правовой нормы в национальные законодательные акты и иные нормативно-правовые акты.

Только после соблюдения всех необходимых, предусмотренных данным законом процедур международный договор становится обя-

зательным на территории России. Такая процедура может быть реализована следующим образом:

1. Путем принятия нормативно-правового акта РФ о ратификации, утверждении, принятии международного договора, присоединении к нему либо о применении любого иного способа выражения согласия РФ на обязательность для нее международного договора, о котором условились договаривающиеся стороны. Например, так был принят Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»¹.

2. Включение норм международного договора в действующие нормативно-правовые акты путем внесения в них изменений и дополнений.

3. Принятие нового нормативно-правового акта, реализующего нормы международного акта, либо включение соответствующих правовых норм в нормативно-правовые акты в процессе развития законодательства.

Следует заметить, что данное направление имеет ряд существенных недостатков и, прежде всего, это большие временные рамки, разделяющие момент заключения определенного международного соглашения и момент закрепления его положений в нормативно-правовых актах РФ.

Так, для механизма реализаций положений Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. на уровне РФ серьезное значение имело включение в состав преступлений, предусмотренных УК РФ, такого состава, как экоцид (ст. 358). Однако Конвенция была ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 16 мая 1978 г. и вступила в силу для СССР 5 октября 1978 г., а ст. 358 УК (экоцид) появилась лишь через 19 лет (!) с момента введения в действие УК РФ, т.е. с 1 января 1997 г.

4. Указание на прямое включение акта международного права в систему национальной отрасли законодательства в кодифицированном законодательном акте данной отрасли.

III. Третий уровень источников экологического права – федеральные законы.

На основании Конституции РФ были приняты следующие федеральные законы: Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, федеральные законы от 22.03.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 15.02.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

территориях», от 27.01.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 19.07.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и др.

10 января 2002 г. был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который является тем систематизированным нормативно-правовым актом, появления которого давно ждала юридическая общественность России. Закон регулирует основные отношения общества и природы и специфические отношения, обусловленные особенностями природных объектов.

IV. Четвертый уровень – указы Президента Российской Федерации.

Статья 90 Конституции РФ устанавливает, что указы Президента РФ занимают особое место среди источников экологического права и не относятся к подзаконным нормативным актам. В качестве примера можно назвать Указ Президента РФ от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды».

V. Пятый уровень – иные подзаконные нормативные правовые акты.

1. Правительственные нормативные правовые акты. Эти акты имеют значительный удельный вес среди источников экологического права. Это, например, постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» и др.

2. Межведомственные нормативные правовые акты. Например, письмо МЧС РФ № 3-1239-1, Рослесхоза № ВР-02-46/2447 от 17.04.2006 «О вопросе лицензирования деятельности по предупреждению и тушению лесных пожаров».

3. Ведомственные нормативные правовые акты. Например, приказ Минприроды России от 16.11.2010 № 512 «Об утверждении Правил охоты».

VI. Шестой уровень – нормативные правовые акты субъектов РФ.

Органы представительной и исполнительной власти субъектов РФ, реализуя предоставленные им Конституцией РФ и федеративными договорами полномочия, принимают (издают) различные по форме и юридической силе нормативные правовые акты, регулирующие на региональном уровне общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Круг ведения субъектов Федерации определяется законодательными актами об этих органах и отраслевым законодательством. Основное требование, предъявляемое к актам, принимаемым органами субъектов Федерации, – соответствие их Конституции РФ и федеральным законам, например Закон Алтайского края от 01.02.2007 № 3-ЗС «Об охране окружающей среды в Алтайском крае», указ Губернатора Алтайского края от 21.10.2013 № 54 «О создании Главного управления природных ресурсов и экологии Алтайского края».

VII. Седьмой уровень – нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Основное требование к таким актам – соответствие их не только Конституции РФ и федеральным законам, но и актам органов власти субъектов Федерации. Примером может выступать постановление администрации города Барнаула от 04.09.2014 № 1911 «Об утверждении муниципальной программы «Благоустройство, экологическая безопасность и природопользование города Барнаула на 2015-2020 годы».

VIII. Восьмой уровень – локальные нормативные акты, принимаемые в рамках действующего законодательства в целях организации деятельности экологических служб на специальных горно- и нефтедобывающих предприятиях, а также по заготовке древесины и других природных ресурсов.

Такие акты должны быть надлежащим образом утверждены, подписаны уполномоченным лицом, иметь соответствующие реквизиты, период действия, быть обязательными для исполнения работниками соответствующих хозяйствующих субъектов.

IX. Девятый уровень – вспомогательные нормативно-технические акты (стандарты). Например, «Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов. ГОСТ 17.2.3.01-86» (утв. постановлением Госстандарта СССР от 10.11.1986 № 3395).

X. Десятый уровень – решения Конституционного Суда РФ, а также руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ. В качестве примера можно назвать постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”».

В отношении руководящих постановлений Пленума Верховного Суда РФ нет единого мнения по поводу того, относить или не относить судебную практику к источникам экологического права. Однако следует заметить, что судебная практика содержит нормы-определения, которые широко используются на практике (например, понятия «существенный экологический ущерб», «повреждение», «уничтожение» и т.д.).

Судебная практика способствует совершенствованию экологического законодательства, укреплению законности и правопорядка, соблюдению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, однако, скорее всего, источником экологического права она не является, например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

В научной общественности не до конца решен вопрос относительно отнесения к источникам экологического права иных «правовых» и «неправовых» форм. К примеру, представляется, что источником экологического права могут быть обычаи, которые либо санкционированы государством и в силу этого стали общеобязательными, либо не санкционированы им, но в силу сложившихся традиций и привычек воспринимаются подавляющей частью населения как обязательные для исполнения. Например, издавна уже установлены особые (отличительные) правила пользования объектами животного мира малочисленными коренными народами Крайнего Севера и Дальнего Востока, ведущими традиционный образ жизни.

В завершение главы следует отметить, что экологическое право как никакая другая отрасль права склонно и способно к расширению круга источников права, т.е. того, чем руководствуются специалисты, принимая решения о поступках, имеющих правовые последствия, и совершая таковые во благо реализации правомерных экологических интересов.

§ 2.1. Понятие, состав и виды экологических правоотношений

Экологическое правоотношение – это реально существующее общественное отношение, урегулированное нормами экологического права, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей.

Признаки экологического правоотношения:

- возникают, изменяются и прекращаются в сфере действия норм экологического права;
- субъекты правоотношения обладают конкретными правами и корреспондирующими обязанностями;
- носят выраженный сознательно-волевой характер;
- стабильность гарантируется государством и охраняется в необходимых случаях его силой государственного принуждения.

Экологические правоотношения направлены на обеспечение интересов человека, общества, местного самоуправления и государства в рамках предмета экологического права, т.е. отношений по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредоносных воздействий в процессе антропогенной деятельности, по созданию условий для экологической безопасности.

Правоотношения в сфере экологии возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов, которые являются определенными жизненными обстоятельствами, действиями или событиями. Действия представляют собой осознанные и волевые акты поведения людей. Они подразделяются на правомерные и неправомерные. В свою очередь, все действия классифицируются на юридические акты и поступки. Действия, направленные на достижение определенных юридических последствий, принято называть юридическими актами, а действия, которые независимо от намерения субъекта влекут возникновение юридических последствий, – это юридические поступки. События имеют место вне зависимости от воли участников правоотношений, например, обстоятельства непреодолимой силы природного или техногенного характера.

При рассмотрении классификации экологических правоотношений следует констатировать существование множества критериев для таковой.

Так, экологические правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные, исходя из функций норм права. Если регулятивные экологические правоотношения направлены на обеспечение нормальной реализации общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды, то охранительные правоотношения подразумевают ситуации, связанные с защитой экологических прав и применением юридической ответственности за экологические правонарушения.

Кроме того, экологические отношения могут быть общие и конкретные. В отличие от общих, конкретные правоотношения возникают на основе происходящих юридических фактов незаконной охоты, добычи водных биологических ресурсов и т.д.

Также экологические правоотношения дифференцируются на абсолютные и относительные по степени определенности субъектов. В абсолютных экологических правоотношениях определена только одна сторона – носитель субъективного права, например, конституционного права на благоприятную окружающую среду. Такому участнику правоотношения противопоставляется неопределенный круг лиц, обязанных его право не нарушать. В относительном экологическом правоотношении стороны определены персонально. К примеру, в правоотношении по аренде лесного участка одной стороной является территориальный орган по управлению лесным фондом (арендодатель), другой – предприятие, которое выступает арендатором по договору.

В структуру экологического правоотношения включаются субъекты, объекты и содержание. Учитывая, что субъектно-объектные элементы рассматриваются более подробно в следующем вопросе темы, перейдем к рассмотрению содержания экологических правоотношений. Содержание экологических правоотношений представляет собой систему субъективных экологических прав и юридических обязанностей участников. Субъективное экологическое право выражается в мере дозволительного поведения субъекта правоотношения. Иногда субъективное право одновременно является и юридической обязанностью (полномочия сотрудников органов внутренних дел и иных должностных лиц).

Юридическая обязанность – это мера должного поведения субъекта экологического правоотношения, закрепленная в экологической правовой норме. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение обя-

занности нарушает субъективные права других лиц и является основанием для привлечения к юридической ответственности.

Субъектами экологического права являются соответствующие лица, обладающие экологической правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью).

Экологическая правоспособность – определенная законом способность лица быть носителем экологических прав и обязанностей. Правоспособность физического лица в экологическом праве часто возникает с момента рождения человека. Она связана с признанием законом его определенных прав. Экологическая правоспособность организации возникает на основаниях и в порядке, предусмотренном законом.

Экологическая дееспособность – это способность физического лица как субъекта экологического права и правоотношения осуществлять своими действиями принадлежащие ему экологические права и обязанности. Сущность экологической дееспособности проявляется в том, что гражданин, к примеру, реализуя свое право на специальное природопользование, может обратиться в уполномоченные государственные органы для получения лицензии. Праву на природопользование корреспондирует обязанность по охране природы. Если в процессе такого природопользования будет причинен экологический вред, то гражданин будет обязан его возместить.

Экологическая дееспособность, в отличие от правоспособности, всегда возникает по достижении определенного законом возраста.

Под экологическими правами человека понимаются законные, имеющие правовые основания притязания индивида на природные ресурсы, связанные с удовлетворением или возможным удовлетворением его разнообразных потребностей при взаимодействии с ней и обеспечением такого удовлетворения. Рациональное использование природных ресурсов – одно из базовых понятий современного экологического и природоресурсного права, законодательства и эколого-правовой доктрины¹.

Представляется возможным объединить экологические права в следующие категории:

1. Права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет природных ресурсов. Например, право на благоприятную

¹ Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29.

среду обитания (ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

2. Права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. В той степени, в какой состояние здоровья человека зависит от состояния окружающей среды, к этой разновидности прав можно отнести конституционные права на охрану здоровья, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, и некоторые другие.

3. Права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды.

4. Право собственности на природные ресурсы.

Согласно ст. 36 Конституции РФ граждане вправе иметь в частной собственности землю. С учетом специфики природных объектов как объекта права собственности недр, воды, леса, животный мир должны находиться преимущественно в публичной собственности, прежде всего государственной.

5. Экологические права будущих поколений. Эта разновидность экологических прав еще не оформлена должным образом в российском законодательстве.

Таким образом, самым важным субъектом экологического правоотношения является гражданин, осуществляющий взаимодействие с объектами экологического права.

Следует сказать, что объектами экологических отношений могут быть не все указанные в ст. 4 ФЗ объекты, а лишь те, которые обладают следующим признаками: естественное происхождение и взаимосвязь с природной средой.

Под объектом экологических отношений понимаются общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения.

Отражая реализуемые на практике интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, современное законодательство в качестве самостоятельных объектов таких отношений выделяет:

- а) окружающую среду,
- б) природные комплексы,
- в) природные объекты,
- г) природные компоненты.

В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды» окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, при-

родных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками. Природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. 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.

Является ли объектом экологических отношений сам человек, его жизнь и здоровье? В законодательстве четкого ответа нет. Однако, основываясь на анализе действующего российского законодательства об окружающей среде, можно утверждать, что человек является субъектом экологического права, несмотря на то, что он – органический элемент природы. С другой стороны, жизнь и здоровье человека прямо охраняется государством с использованием правовой системы, поэтому названные блага также являются объектом экологических правоотношений. Соответственно, каждый человек имеет право на возмещение ущерба, причиненного его имуществу экологическим правонарушением.

§ 2.2. Право собственности и право природопользования

Право собственности на природные ресурсы традиционно имеет две сущности: это и правовой институт, и система правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы в объективном смысле как правовой институт представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права – конституционного, гражданского, экологического права. Поэтому следует говорить об этом правовом институте как комплексном.

Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, водами, лесными ресурсами и другими объектами собственности.

Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии со ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему полномочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в процессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные законодательством.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Что понимать под иными формами собственности, в законодательстве пока не расшифровывается, но подразумевается возможность смешанных форм собственности.

Статья 9 Конституции России установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В статье 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Действительно, правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 Земельного кодекса РФ. В частной собственности находятся земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Иностранцы граждане, лица без гражданства и

иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Государственная собственность на природные ресурсы является закономерно доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ устанавливают право собственности соответственно на водные объекты и лесные участки. Вопрос же о субъектах государственной собственности на природные ресурсы в законодательстве решен по-разному. Так, Лесной кодекс РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

В собственности муниципальных образований могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами, пруды, обводненные карьеры, отдельные лесные насаждения.

Оценивая значение природопользования в рамках экологического права, необходимо иметь в виду, что оно служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но одновременно является и наиболее значимым фактором вредного воздействия на природу.

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд – экономических, духовных, рекреационных и иных – в значительной мере регламентируется правом. Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом природопользования.

Право природопользования, как и право собственности, может оцениваться в разных качествах: как правовой институт и как конкретное правомочие природопользователя.

Система правовых норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования.

Как правоотношение право природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и

т.д. Как правомочие право природопользования представляет собой принадлежащее участнику правоотношения субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

Право природопользования подразделяется на следующие виды: право землепользования; право недропользования; право водопользования; право пользования атмосферой; право лесопользования; право пользования растительным миром вне лесов; право пользования животным миром.

Важнейшее юридическое значение имеет классификация природопользования на общее и специальное. Ее критерием являются основания возникновения права природопользования.

Общее природопользование является общедоступным, т.е. не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со стороны компетентных государственных органов, а также юридических или физических лиц, за которыми природные объекты закреплены в пользование. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду. Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов. При этом, однако, в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

Достаточно полно и четко право общего пользования водами и лесами выражено в лесном и водном законодательстве. Лесной кодекс РФ широко регулирует пребывание граждан в лесах: граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. При этом на них возлагается обязанность соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ.

Общее водопользование традиционно предусматривается российским водным законодательством. Водный кодекс РФ определяет водными объектами общего пользования поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, т.е. общедоступные водные объекты, если иное не предусмотрено законом. Соответственно, каждый гражданин вправе иметь доступ

к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Законодательством РФ и субъектов РФ на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также применены иные запреты.

Для общего пользования предназначается и полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса). Ее ширина составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, ширина их береговой полосы – пять метров. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в т.ч. для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Право общего пользования водными биоресурсами регулируется Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» применительно к любительскому и спортивному рыболовству (ст. 24). Любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, если иное не предусмотрено законом. При этом любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия. В прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, любительское и спортивное рыболовство осуществляется с согласия их собственников, а на рыбопромысловых участках – с согласия пользователей рыбопромысловыми участками.

Таким образом, регулируя право общего природопользования, законодательство ограничивает его пределами, связанными с удовлетворением при этом собственных нужд.

Специальное пользование землей, недрами, водами, лесами, животным миром и атмосферой связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц. Оно сопряжено с более значительными, чем при общем природопользовании, воздействиями на природу. Поэтому специальное природопользование имеет ряд юридически значимых особенностей. В частности, оно осуществляется в соответствии с разрешительной

(лицензионной) системой и характеризуется тем, что требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование юридических и физических лиц.

Специальное природопользование реализуется в формах: комплексного природопользования, специального пользования водами, недрами, объектами животного мира, другими природными ресурсами.

Необходимость введения комплексного природопользования обусловлена тем, что нередко при предоставлении одного природного ресурса в пользование используются в большей или меньшей степени другие ресурсы либо на них оказывается воздействие.

Регулирование комплексного природопользования было предусмотрено ст. 18 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Федеральным законом «Об охране окружающей среды» такое было упразднено.

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Глава 3

§ 3.1. Понятие и виды управления в сфере экологии

Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды – это система предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об охране окружающей среде.

В зависимости от исходящего субъекта управления выделяют следующие виды управления:

- 1) общественное (всевозможные общественные группы),
- 2) производственное (юридические лица, занимающиеся коммерческой деятельностью),
- 3) муниципальное (муниципальные образования),
- 4) государственное (РФ, субъекты РФ).

Безусловно, для нормального функционирования экологических систем важны все эти уровни, однако мы остановимся на уровне государственного управления, которому посвящена гл. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

Как правило, под экологическим управлением в области охраны окружающей среды понимается нормотворческая, правоприменительная, юрисдикционная и иная властная деятельность всех органов государства, а также органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на регулирование отношений в сфере взаимодействия природы и общества в целях обеспечения благоприятного качества окружающей среды, соблюдения и защиты экологических прав и интересов физических и юридических лиц.

Государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды представляет собой эколого-правовую систему, основу которой составляют система органов управления и элементы механизма природопользования и охраны окружающей среды.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе:

- 1) законности,
- 2) наиболее полного подхода к решению экологических вопросов,

3) сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации экологического управления,

4) разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к числу полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся: обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации; координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия; установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; определение порядка организации и осуществления государственного экологического надзора и др.

В статье 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. К ним относятся: участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации; участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта РФ; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением; право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды; участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с

правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта РФ, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и др.

Муниципальное управление дополняет государственное, поэтому в ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплены полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. К вопросам местного значения муниципального района относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды. К вопросам местного значения городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа. В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные настоящим Федеральным законом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства могут быть возложены законами соответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения. В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области охраны окружающей среды определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

§ 3.2. Система органов по управлению в области охраны окружающей среды и природопользования

Можно с уверенностью говорить о том, что общеуправленческую деятельность, связанную с охраной окружающей среды, прямо либо опосредованно осуществляют:

- Президент РФ,
- Правительство РФ,
- органы государственной власти Российской Федерации,
- органы государственной власти субъектов РФ,
- органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. и права на благоприятную окружающую среду. Он определяет основные направления внешней и внутренней политики государства,

в т.ч. и экологической политики. В целях ее реализации Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в которую входят органы государственной власти, решающие вопросы охраны окружающей среды, а также определяет компетенцию некоторых таких органов и назначает их руководителей.

Президент РФ определяет также государственную стратегию РФ в области охраны окружающей среды, выступает субъектом законодательной инициативы по экологическим вопросам, подписывает международные документы по вопросам охраны природы и реализации права человека на благоприятную окружающую среду. Президент РФ своими указами разрабатывает механизм имплементации норм по правам человека в национальную правовую систему. Кроме того, он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти, противоречащих Конституции и федеральным законам.

Правительство Российской Федерации относится к федеральным органам государственной власти общей компетенции.

Правительство осуществляет исполнительную власть. Согласно п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство России обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области экологии. Основной Закон предписывает также Правительству РФ осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан, куда входит и право на благоприятную окружающую среду. Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия.

В настоящий момент достаточно сложно сформулировать исчерпывающий перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные экологические функции.

Вместе с тем следует выделить три органа власти специальной компетенции в области охраны окружающей среды: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство здравоохранения РФ и Министерство сельского хозяйства РФ.

Наибольший интерес как орган специальной компетенции представляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России, МПР России). Деятельность МПР России регламентируется в первую очередь постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

В состав МПР России входят:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет),
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор),
- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы),
- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра),
- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) действует на основании постановления Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». Данная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования действует на основании постановления Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370». Данная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), действующее на основании постановления Правительства РФ от 16.06.2004 № 82 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), действующее на основе постановления Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию»), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государствен-

ных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) руководствуется в своей деятельности постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» и осуществляет полномочия в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) находится в прямом ведении Правительства РФ, соответственно, Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401.

Наконец, органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды в сфере рыболовства является Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), которое находится в ведении Министерства сельского хозяйства РФ.

Также отметим, что в каждом субъекте РФ устанавливается собственная система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Свои экологические полномочия орган исполнительной власти субъекта РФ может осуществлять как непосредственно, так и через систему создаваемых отделов, управлений и иных структурных подразделений администрации (правительства) субъекта РФ. В различных регионах существуют свои такие самостоятельные органы или структурные подразделения органа исполнительной власти общей компетенции. Например, в Алтайском крае ведущим государственным органом в сфере экологического управления является Министерство природных ресурсов и экологии Алтайского края (указ Губернатора Алтайского края от 05.12.2016 № 152).

§ 3.3. Экологический надзор и контроль

Экологический надзор и контроль – правовой институт экологического права, важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредоносных воздействий, а также отдельная функция государственного экологического управления. При применении надзора и контроля обеспечивается конструктивное принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических обязанностей. Закономерно, что меры юридической ответственности за выявленные

экологические правонарушения применяются именно в процессе экологического надзора (контроля) или как его последствия.

Функция экологического надзора (контроля) выполняется также и при осуществлении иных правовых мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, таких как экологическое лицензирование, экологическое нормирование, экологическая экспертиза, экологическая сертификация и др.

Экологический надзор представляет собой самостоятельную, целенаправленную деятельность специально уполномоченных государственных органов, осуществляемую в рамках установленной процедуры, на основе специальных правовых норм и направленную на решение соответствующих задач.

В правовой реальности России принято выделять два вида контрольной деятельности – надзор и контроль. И в сфере правового регулирования экологических отношений наблюдается подобная ситуация. Глава XI Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» называется «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды». Под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

В то же время ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой дается понятие экологического контроля, практически не претерпела изменений: контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в т.ч. нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил в области охраны окружающей среды.

Таким образом, в зависимости от субъекта экологического надзора (контроля), в науке экологического права его принято делить:

- 1) на государственный надзор;
- 2) производственный контроль;
- 3) общественный контроль.

Государственный экологический надзор осуществляется органами государственной власти и управления и делится на два вида: федеральный и региональный. Производственный экологический контроль осуществляется непосредственно самими хозяйствующими субъектами. Общественный экологический контроль наукой определяется объемом прав граждан и общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.

Государственный экологический надзор осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на осуществление государственного экологического надзора в соответствии с установленной компетенцией.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 68) до 2006 г. предусматривал возможность осуществления органами местного самоуправления экологического контроля. На наш взгляд, муниципальная контрольная деятельность все же может осуществляться на основании муниципальных правовых актов как форма реализации вопроса местного значения муниципальных районов и городских округов, называемой «организацией мероприятий по охране окружающей среды».

Общественный контроль согласно ст. 67 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружаю-

шей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством (ст. 68 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Как справедливо замечает А.Ю. Винокуров, при первом впечатлении п. 3 ст. 68 привносит позитивную информацию, обязывая публичные органы рассматривать результаты общественного контроля. На самом деле указанная обязанность и так уже существует. Итоги общественного контроля могут закрепляться в форме обращения (предложения, заявления или жалобы), которое по действующему законодательству рассматривается в обязательном порядке. Данное предписание носит общий характер, его действие распространяется на все органы и всех должностных лиц. Для его реализации не требуется специальных норм. Можно предположить, что единственная польза от ст. 68 заключается в том, что она вводит термин «общественный экологический контроль» и лишней раз напоминает о его существовании. При этом не ясно, в каких формах и какими методами он должен осуществляться, а без этого любая проверочная деятельность останется исключительно добрым пожеланием законодателя¹.

§ 3.4. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования

Правовые основы экономического регулирования в области охраны окружающей среды устанавливаются главой IV Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Под экономическим регулированием в области охраны окружающей среды (экономическим механизмом охраны окружающей среды) понимается совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования.

¹ Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 18.

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- содействие в осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- содействие в осуществлении использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов, разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- содействие в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;

- предоставление налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в т.ч. экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;

- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Важнейшим методом экономического регулирования является установление платы за негативное воздействие на окружающую среду. Плата устанавливается за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Согласно ст. 16 негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются Федеральным законом от 10.01.2002

№ 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и иными федеральными законами.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;
- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Таким образом, в ст. 16 закреплён принцип «загрязнитель платит», который означает, что загрязнитель должен нести расходы по проведению мер экологического оздоровления по решению властей. Физические и юридические лица, ответственные за загрязнение, должны нести все расходы по мероприятиям, необходимым для ликвидации этого загрязнения или сокращения его до уровня, который соответствовал бы нормативам качества окружающей среды. Однако в России принцип «загрязнитель платит» на практике превратился в принцип «платить за право загрязнять», поскольку многим предприятиям проще заплатить штраф, чем выполнять определённую практическую природоохранную деятельность.

Обязанность внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду возникает не по факту причинения вреда окружающей среде, а при осуществлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обычной хозяйственной деятельности, в результате которой оказывается негативное воздействие на экологию.

В настоящее время рассматриваемые отношения более подробно регулируются постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Особенности исчисления и взимания платы за выбросы загрязняющих веществ при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа».

Контроль за исчислением платы осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами (администратор платы). Плату обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие

щие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, IV категории.

Платежной базой является объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ либо объем или масса размещенных в отчетном периоде отходов. Платежная база определяется лицами, обязанными вносить плату, самостоятельно на основе данных производственного экологического контроля:

а) для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период, в отношении каждого загрязняющего вещества;

б) в отношении каждого класса опасности отходов.

Следует отметить в заключение по данному вопросу, что развитие системы платежей обуславливает необходимость постоянного контроля за загрязнением окружающей среды. Существует проблема определения размеров причиненного ущерба и суммы выплаты. Поэтому все более широкое применение находится экологическому мониторингу, позволяющему контролировать изменение воздействия объектов-загрязнителей на окружающую среду, привлекать к ответственности правонарушителей.

**§ 4.1. Понятие и особенности процедуры оценки
воздействия на окружающую среду**

Оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) – это деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта и выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями действующего экологического законодательства.

В главе VI Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержатся общие нормы, регламентирующие ОВОС.

Наибольший интерес представляет ст. 32 названного закона – «Проведение оценки воздействия на окружающую среду». Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности.

С точки зрения федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду – процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Целью проведения ОВОС является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе.

Порядок и содержание работ, состав документации по ОВОС определяются действующим законодательством Российской Федерации в соответствии с видами и (или) конкретными характеристиками намечаемой деятельности в установленном порядке.

Правовую основу проведения ОВОС составляют законодательство Российской Федерации, субъектов РФ, международные договоры и соглашения, стороной которых является Российская Федерация, а также решения, принятые гражданами на референдумах и в результате осуществления иных форм непосредственной демократии.

В процедуре ОВОС участвуют заказчик, исполнитель работ по оценке воздействия и общественность. Заказчик – юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности на экологическую экспертизу. Исполнитель работ по ОВОС – физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение ОВОС, которому заказчик предоставил право на проведение работ по данной оценке. Безусловно, общественности необходимо принимать участие в общественных слушаниях, общественных обсуждениях.

При проведении ОВОС заказчик (исполнитель) обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды предоставляют имеющуюся в их распоряжении информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду заказчику (исполнителю) для проведения ОВОС.

Степень детализации и полноты проведения ОВОС определяется исходя из особенностей намечаемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации намечаемой деятельности.

В случае выявления при проведении ОВОС недостатка информации, необходимой для достижения цели оценки, или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий, заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) в материалах оценки воздействия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранение данных неопределенностей.

Результатами ОВОС являются:

➤ информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

➤ выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

➤ решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в т.ч. о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее с учетом результатов проведенной ОВОС.

Результаты ОВОС документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

При проведении ОВОС необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности).

Проведение ОВОС обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу (принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы) с целью недопущения (предупреждения) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При проведении ОВОС заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевого варианта» (отказ от деятельности).

Обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы как неотъемлемой части процесса проведения ОВОС, в т.ч. информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее

привлечение к процессу проведения ОВОС, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на ее проведение. Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

Материалы по ОВОС должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы).

Заказчик обязан предоставить всем участникам процесса ОВОС возможность своевременного получения полной и достоверной информации (принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу). В качестве примера приведем события в Нижегородской области.

Согласно предварительным оценкам, выполненным исполнителем ОВОС ОАО «Русгидро» (его независимыми специалистами) методом компьютерного моделирования, площадь подтопления в результате поднятия уровня Чебоксарского водохранилища до 68 м, планируемого заказчиком ОВОС – руководством Чебоксарской ГЭС, только в г. Дзержинске Нижегородской области увеличится на 337 га. Из схемы, выполненной ОАО «Русгидро», следовало, что существенный подъем уровня грунтовых вод произойдет примерно на половине территории г. Дзержинска – по площади это около 200 км², т.е. 20 000 гектаров. Заказчиком же проекта приводились заниженные показатели прироста площади подтопленной территории. Это объясняется тем, что территория, в пределах которой ведется проектирование, произвольно ограничена: в ее состав, по проекту заказчика, вошла лишь территория административного центра и небольшая часть Восточной промзоны. Эта территория представлена на карте глубин залегания уровня подземных вод (в условных обозначениях она названа «Границей г. Дзержинска», что не соответствует действительности).

В то же время по другой оценке, проведенной нижегородскими экологами центра «Дронт», возможный ущерб от подтопления территории г. Дзержинска Нижегородской области при подъеме уровня воды Чебоксарской ГЭС составит 130 млрд руб. Эта оценка потенциального ущерба, основанная на предварительном прогнозе изменения гидрологической ситуации в городском округе и на подсчете ущерба,

который может быть причинен объектам, попадающим в зону подтопления, была выполнена в декабре 2010 г. дзержинскими специалистами. Например, в зону наибольшего повышения грунтовых вод попадают многоэтажные жилые здания прибрежного микрорайона Дзержинска, которые могут быть разрушены. Исполнителями же проекта подсчет ущерба ведется только в вышеуказанной зоне проектирования без учета ущерба конкретным объектам в этой зоне и объектам за пределами этой зоны; кроме того, проектировщики подсчитывают только «дополнительный» ущерб, вычитая ущерб от подтопления при существующей отметке водохранилища, который искусственно завышается. Такие оценки гораздо дальше от реальных сумм ущерба от подтопления по сравнению с оценками дзержинцев.

И государственные органы Нижегородской области до настоящего времени выступают против повышения уровня водохранилища, поскольку реализация данного проекта повлечет масштабные негативные последствия для региона. Работа, целью которой должен стать отказ от дальнейших планов по повышению уровня Чебоксарского водохранилища, продолжается¹.

В том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по ОВОС осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте².

О важности участия общественности в процессе любой оценки воздействия на окружающую среду и проблемах с реализацией этого требования приказа Госкомэкологии от 16.05.2000 № 372 может свидетельствовать ситуация в Республике Башкортостан.

Как пишет Н. Поправко³, около пос. Дорогино под г. Уфой появилась зона экологической напряженности. Австрийская компания Kropospan планирует строительство деревообрабатывающего пред-

¹ Швецова И. «Заказчик проекта поднятия Чебоксарского водохранилища занижает показатели прироста площади подтопленной территории в Нижегородской области», – Николай Небов (раздел «Мнения и интервью») // НИИ «Нижний Новгород». URL: <http://www.niann.ru/?id=409480&template=yandex> (дата обращения: 15.02.2017).

² Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (заключена в г. Эспо 25.02.1991) // Международное публичное право: сб. док-тов. М.: БЕК, 1996. Т. 2. С. 199-207.

³ Поправко Н. Кроношпан: местные чиновники – за, общественность – против. URL: http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2013/1377766610.99 (дата обращения: 15.02.2017).

приятия, которое будет вырабатывать до 18 тонн формальдегида в год. Органы местной власти выражают согласие на данную деятельность, а население республики нет.

Помимо указанного, возникает и иная проблема: даже если ОВОС и проведен, а заинтересованная общественность на общественных обсуждениях высказалась «против», в российском законодательстве отсутствует реальный механизм учета общественного мнения.

§ 4.2. Понятие, виды и порядок проведения экологической экспертизы

Экологическая экспертиза представляет собой важнейший правовой инструмент в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

В статье 33 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплено, что экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.

Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом от 23.11.1995 № 174, который носит название «Об экологической экспертизе». Согласно статье 1, экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Экологическая экспертиза основывается на принципах презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы; комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы; достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимости экспертов экологической эксперти-

зы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы; научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы; гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения; ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы (ст. 3).

В статье 4 Федерального закона «Об экологической экспертизе» закреплены виды экологической экспертизы: государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Государственной экологической экспертизе посвящена глава 3 анализируемого федерального закона. В статье 10 «Государственная экологическая экспертиза» определено, что государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Исполнение государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), а также Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

2) проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) проекты соглашений о разделе продукции и др.

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются:

1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ;

2) проекты целевых программ субъектов РФ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и др.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы закреплен в ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Обязательным условием принятия материалов на государственную экологическую экспертизу является наличие в них (в составе разделов объекта экспертизы или в виде приложений) данных по оценке воздействия на окружающую природную среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации.

Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через 30 дней после получения документа, подтверждающего ее оплату. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в зависимости от трудоемкости экспертных работ с учетом объема представленных на экспертизу материалов, природных особенностей территории, экологической ситуации и особенностей воздействия намечаемой деятельности на окружающую природную среду. Продолжительность проведения экспертизы не должна превышать четырёх месяцев.

Экспертная комиссия определяет: соответствие намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны окружающей природной среды; полноту выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую природную среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации; достаточность предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной

деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта экспертизы.

Положительное заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать выводы: о соответствии намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды; допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду; возможности реализации объекта экспертизы.

Отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать выводы двух видов:

а) о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;

б) недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, с особыми мнениями экспертов и протокол заключительного заседания экспертной комиссии передаются в экспертное подразделение для подготовки проекта приказа об утверждении этого заключения.

Заключение государственной экологической экспертизы с сопроводительным письмом направляется заказчику в течение 5 дней со дня его утверждения.

Информация о результатах проведения государственной экологической экспертизы направляется заинтересованным организациям в соответствии со ст. 7 и 8 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний и предложений, изложенных в этом заключении.

Заказчик документации, общественные организации, а также другие заинтересованные лица, не согласные с заключением государственной экологической экспертизы, имеют право обжаловать его в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Следует отметить, что повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в главе IV закрепляет права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы, а также понятие и особенности общественной экологической экспертизы. Она имеет как ряд схожих, так и ряд отличающих от государственной экологической экспертизы признаков.

Согласно ст. 19 граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

➤ выдвигать предложения о проведении в соответствии с настоящим федеральным законом общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

➤ направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

➤ получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения;

➤ осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

При подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию и отражающие общественное мнение.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в т.ч. организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении тех объектов, в отношении которых проходит государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов эколо-

гической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну. Ответственная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, она может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе;

- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;

- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. При наличии заявлений о проведении общественной экологической экспертизы одного объекта экологической экспертизы от двух и более общественных организаций (объединений) допускается создание единой экспертной комиссии.

Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

В заявлении общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы должны быть приведены наименование, юридический адрес и адрес (место нахождения), характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы.

Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано, например,

в случае если общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы или общественная организация (объединение) не зарегистрирована в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, на день обращения за государственной регистрацией заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

В соответствии со ст. 24 рассматриваемого федерального закона перечень оснований для отказа в государственной регистрации заявления является исчерпывающим. Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам. Такое заключение приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что при проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

Заключения общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам.

Лица, виновные в совершении нарушения законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, несут уголовную ответственность в соответствии с Уголовным кодексом РФ. Если такие нарушения не влекут за собой

уголовную ответственность, то виновные лица привлекаются к административной ответственности (ст. 8.4 КоАП).

Граждане и юридические лица, права которых нарушены органами экологической экспертизы, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения ими законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации (ст. 15 ГК РФ). Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, подлежит компенсации причинителем в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

§ 5.1. Понятие, сущность и функции юридической ответственности за экологические правонарушения

В правовой науке предусмотренная позитивными нормами права юридическая ответственность за совершенное правонарушение имеет признак ретроспективности, т.е. это закономерная деятельность уполномоченных органов власти или должностных лиц по возложению обязанностей и лишений за неправомерное поведение в охраняемом общественном отношении, имевшее место в прошлом.

Ретроспективная юридическая ответственность возникает в результате неисполнения активной обязанности, нарушения установленного в источнике права императивного запрета, злоупотребления правом с признаками неправомерной деятельности (шиканы). Следовательно, основанием наступления ретроспективной юридической ответственности служит противоправное поведение в форме правонарушения. Перед тем как основательно перейти к характеристике такового, необходимо рассмотреть сущность юридической ответственности, ту роль, ради которой принимаются соответствующие правовые санкции с целью защиты хрупкого экологического баланса в интересах настоящих и будущих поколений граждан.

Представляется, что юридическая ответственность, прежде всего, означает негативную реакцию государства или муниципального образования, а также большей части общества на совершенное правонарушение, включая нравственно-правовое осуждение, в т.ч. порицание социумом правонарушителя. Указанная реализация специфического внимания к субъекту юридической ответственности за совершенное им противоправное деяние состоит в конгруэнтном воздаянии, которое заключается в справедливом возмещении или соразмерной компенсации причиненного правонарушением вреда, и в применении к личности или имуществу правонарушителя мер негативного воздействия. При этом вопрос о характере и размере причиненного вреда имеет важное самостоятельное значение для любой правовой отрасли, регламентирующей самостоятельный вид юридической ответственности¹.

¹ Странцов А.А. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений // Алтайский юридический вестник. 2014. № 8. С. 114.

Следует отметить, что ответственность за экологические правонарушения в основном выполняет ряд следующих функций (направлений функциональной нагрузки):

➤ мотивационная, направленная на стандартное соблюдение норм экологического права всеми субъектами правоотношений;

➤ карательная, проявляющаяся в реализации принципа неотвратимости наказания субъекта правонарушения за совершение противоправного деяния;

➤ предупредительная, способствующая предупреждению совершения новых правонарушений;

➤ восстановительная, т.е. возмещение причиненного ущерба окружающей среды в натуральной форме либо посредством выплаты денежных средств;

➤ просветительская, т.е. привлечение представителей общества к современным проблемам экологии, повышение в обществе экологического правосознания.

Таким образом, юридическая ответственность за экологические правонарушения – это многогранные отношения между государством или муниципальным образованием в лице специально уполномоченных органов, должностных лиц в области охраны окружающей среды с одной стороны и совершившим экологическое правонарушение физическим, должностным или юридическим лицом с другой стороны по применению к нарушителю установленных мер негативного воздействия к его личностному, организационному и (или) имущественному состоянию. Иными словами, юридическая ответственность является прямым правовым последствием совершения экологического правонарушения, вследствие которого причиняется вред окружающей среде либо провоцируется возможность причинения такового¹.

§ 5.2. Понятие, виды и структура экологических правонарушений

Говоря об определении понятия экологического правонарушения, следует отметить, что это противоправное, как правило, виновное деяние (действие, бездействие), посягающее на установленный экологический правопорядок и причиняющее вред окружающей природной среде либо создающее реальную угрозу такого причинения.

¹ Странцов А.А. Правовые последствия вреда, причиненного экологическим правонарушением: учеб. пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. С. 9.

В различных источниках экологического права положения о юридической ответственности и экологических правонарушениях формулируются по-разному. Согласно положениям Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ (ст. 31). Причиненный вред подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, при их отсутствии – в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей природной среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

Классификация экологических правонарушений имеет прямую зависимость от видов юридической ответственности, установленных российским законодательством.

На сегодня остается немало не вполне решенных вопросов, касающихся экологических правонарушений и юридической ответственности за их совершение. Например, существует проблема соотношения гражданско-правовой и материальной ответственности как разновидностей имущественной ответственности, установленной Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Всего существует четыре основных вида правонарушений в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды:

- экологические деликты (гл. 59 ГК РФ);
- эколого-дисциплинарные проступки (гл. 30 ТК РФ);
- административные экоправонарушения (гл. 7, 8, 10 КоАП РФ);
- экологические преступления (гл. 26 УК РФ).

Как известно еще из теории государства и права, любой состав правонарушения содержит стандартные структурные элементы (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона), однако экологические правонарушения, безусловно, характеризуются своей спецификой.

Прежде всего, объектом экологического правонарушения является регулируемая нормами права совокупность общественных отношений по рациональному природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Соответственно, в качестве объектов экологического правонарушения могут выступать общественные отношения:

- в сфере публичного управления экологическими процессами;
- области рационального использования природных ресурсов;
- сфере установленных правил охраны отдельных природных комплексов, природных объектов и компонентов природной среды;
- направлении обеспечения экологической безопасности граждан;
- сфере установленного режима особо охраняемых природных территорий и т.д.

Объективная сторона экологического правонарушения, как известно, характеризует внешнее выражение процесса противоправного посяательства на охраняемые экологические явления. В предусмотренных законом случаях к объективной стороне относятся место, время, орудия и средства, обстановка, способы совершения правонарушения (ст. 256 УК РФ, 8.26 КоАП РФ).

В целом объективную сторону образуют следующие признаки:

- 1) нарушение экологических правил путем деяния (действия, бездействия);
- 2) причинение вреда экологическим интересам личности, общества и государства либо создание реальной угрозы причинения такого вреда;
- 3) наличие причинной связи между экологически опасным деянием и наступившими последствиями в виде возникновения ущерба окружающей среде и (или) здоровью человека.

Следует отметить, что по конструктивным свойствам объективной стороны состава экологических правонарушений подразделяются на формальные и материальные. Правонарушения, объективная сторона которых определяется с помощью единственного признака, т.е. нарушения экологических требований путем действий или бездействия (признак № 1), имеют формальные составы. При обязательном наличии всех признаков объективной стороны (признаки № 1, 2, 3) подразумеваются материальные составы.

Следующий элемент состава экологического правонарушения – это субъект, в роли которого могут выступать физические, должностные или юридические лица в зависимости от квалификации деяния и его вида. Так, субъектами эколого-дисциплинарных проступков являются должностные лица и работники предприятий, экологических преступлений – физические и должностные лица, административных экоправонарушений и экологических деликтов – граждане, должностные лица и организации.

Уголовная и административная ответственность физических лиц за совершение экологического правонарушения наступает с 16-летнего возраста. Гражданско-правовая ответственность возлагается на граждан с четырнадцати до восемнадцати лет в качестве ограниченной, при этом по мере необходимости дополняется имущественными санкциями к законным представителям несовершеннолетних (родителям, опекунам, попечителям и др.), т.е. таковые отвечают субсидиарно. Полная имущественная ответственность наступает с восемнадцати лет, когда физическое лицо становится уже полностью деликтоспособным. Трудовое законодательство не устанавливает возрастных ограничений относительно применения дисциплинарной ответственности к лицам, виновным в совершении экологических правонарушений в трудовой сфере, что предполагает возраст, с которого может быть заключен трудовой договор, т.е. с 14 лет (ст. 63 ТК РФ).

Говоря о субъективной стороне экологического правонарушения, необходимо назвать ее основное проявление в одной из двух форм вины – умысел или неосторожность. Так, например, в Уголовном кодексе РФ предусматривается деление умысла на прямой и косвенный (ст. 25 УК РФ), а неосторожности – на легкомыслие и небрежность (ст. 26 УК РФ). Форма вины в конкретных экологических преступлениях либо подразумевается, либо прямо указывается в диспозициях статей. Умысел правонарушителя презюмируется в составах, когда указания на неосторожность отсутствуют (ч. 2 ст. 24 УК РФ). В административном законодательстве формы вины определяются аналогично – административное правонарушение признается совершенным умышленно или по неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ). В свою очередь, ГК РФ оперирует понятием «грубой неосторожности» самого потерпевшего, содействовавшей возникновению или увеличению вреда, что учитывается при оценке ущерба для его возмещения правонарушителем (п. 2 ст. 1083 ГК РФ).

Требуется констатировать, что в природоохранительной практике может иметь место ответственность при отсутствии вины (ст. 1079 ГК РФ). Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Проанализировав состав экологического правонарушения, следует отдельно остановиться на объективной стороне и ее третьем при-

знаке (причинная связь между деянием и последствиями), который, в свою очередь, на практике доказывается весьма проблематично, несмотря на явное существование двух других, по причине качественных и количественных свойств экологического вреда.

Безусловно, вред окружающей среде проявляется в нескольких формах: экологической – уничтожение, истощение, загрязнение природных объектов, разрушение естественных связей в экосистемах, деградация генофонда биосферы; экономической – вредоносные воздействия на имущество собственника, а также лица, осуществляющего легальное природопользование, возникновение вынужденного бремени несения расходов по восстановлению имущественных интересов; социальной – ухудшение условий жизни людей, отрицательное влияние на прогрессивное развитие человеческого общества, демографическую ситуацию; медицинской – дестабилизация здоровья физических лиц начиная с малолетнего возраста, рост числа заболеваний на фоне неблагоприятной экологической обстановки, превышение смертности над рождаемостью, изменение человеческого генома, вред не только настоящим, но и будущим поколениям людей; глобальной – накопление сложно обратимых либо абсолютно необратимых изменений окружающей природной среды в общепланетарном масштабе.

Существует серьезная проблема правоприменения, при которой вышеуказанные формы вреда, причиненного экологическими правонарушениями, не учитываются при функционировании правового механизма охраны соответствующих интересов общества и государства.

Вместе с тем на законодательном уровне разработаны и утверждены соответствующие правовые рекомендации по расчету и оценке причиненного экологического ущерба, который возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вредоносных последствий.

§ 5.3. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения

Сегодня остается немало существенных и нерешенных вопросов, касающихся юридической ответственности и ее видов, применяемых за нарушение экологических требований. В экологическом законодательстве по-разному формулируются положения о юридической ответственности.

В целом, думается, что применительно к сфере взаимодействия общества и природы представляется возможным назвать различные виды юридической ответственности:

1) конституционная (при нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду и иных конституционных прав в экологической сфере);

2) экологическая (по факту вредоносного посягательства на объекты экологического права);

3) природоохранительная (при нарушении требований об охране природных ресурсов);

4) природоресурсная (в случае нерационального использования компонентов природной среды);

5) таксовая (официально-оценочная ответственность, выраженная в валюте РФ с целью исчисления размера причиненного вреда);

6) уголовная (по приговору суда в связи с криминализацией экологического правонарушения);

7) административная (по факту совершения экологического правонарушения, предусмотренного административным законодательством);

8) дисциплинарная (при нарушении трудовых (служебных) правил в экологической сфере);

9) имущественная (когда вред может быть оценен и иметь имущественное выражение для последующего возмещения);

10) гражданско-правовая (в рамках исполнения деликтного обязательства, вытекающего из причинения вреда);

11) материальная (если правонарушение работника (служащего) причинило вред имуществу работодателя).

Вместе с тем согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды применяется имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Названные виды ответственности и будут рассмотрены в дальнейшем.

Имущественная (гражданско-правовая) ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований.

Особенность гражданско-правовой ответственности в том, что она может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия,

т.е. совокупно. Специфической целью данного вида ответственности является компенсация причиненного экологическим правонарушением вреда. Возмещение экологического вреда регулируется в основном ГК РФ. Ряд важных, касающихся этого положений содержится также в экологическом законодательстве, хотя и в нем дается отсылка к гражданскому законодательству. В соответствии с Гражданским кодексом РФ имущественный вред возмещается виновной стороной в полном объеме (ст. 1064 ГК РФ).

Возмещение вреда производится добровольно или по решению суда. При этом ущерб подлежит возмещению понесшей его стороне, в т.ч. и гражданам. С согласия сторон или по решению суда вред может быть возмещен путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды за счет его сил и средств: например, проведение дезактивации зараженного участка местности, вывоз токсичных отходов производства в предназначенные для их захоронения или утилизации места и т.п.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление. В соответствии с ч. 3 ст. 78 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением экологического законодательства, могут быть предъявлены в суд или арбитраж в течение 20 лет.

Гражданское правонарушение характеризуется такими признаками, как противоправность, виновность деяния, наличие вреда и причинно-следственной связи. В исключительных случаях, прямо предусмотренных законодательством, состав правонарушения может носить усеченный характер. К таким случаям относится возмещение вреда, причиненного правомерными действиями (абз. 1 п. 3 ст. 1064 ГК РФ), и возмещение вреда при отсутствии вины причинителя вреда (п. 2 ст. 1064 ГК РФ). Необходимым условием возникновения обязательств из причинения вреда окружающей среде является наличие его самого.

В соответствии с требованиями ст. 1064 ГК РФ возмещению подлежит вред, причиненный противоправным поведением. Противоправность деяния, повлекшего причинение вреда окружающей среде, определяется нормами гражданского и экологического права. Так, например, для животного мира охота и иная человеческая деятель-

ность представляет несоизмеримо большую опасность, нежели губительное радиационное излучение¹.

Публичная противоправность деяния, повлекшего причинение вреда окружающей среде, подлежит доказыванию, поскольку на публичные нарушения принцип генерального деликта, действующий в гражданском праве, не распространяется. Вместе с тем вред, причиненный здоровью граждан негативным воздействием окружающей среды, является основанием для компенсации морального вреда².

В рамках данного вопроса, помимо этих видов юридической ответственности за экологические правонарушения, рассмотрим еще один вид юридической ответственности – эколого-правовая ответственность за экологические правонарушения. О ее существовании длительное время идут дискуссии.

Доктор юридических наук, профессор М.М. Бринчук, исходя из того, что охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично-правовой характер, вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности и являющимся публичным благом, полагает, что в случае нарушения упомянутых охраняемых публичных экологических интересов при причинении вреда природным объектам, находящимся в публичной собственности, применяется не гражданско-правовая (имущественная), а иная юридическая ответственность, которая может быть названа эколого-правовой³.

Однако имеются основания предполагать, что нарушения будет влечь не эколого-правовую, а гражданско-правовую ответственность.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения: основания, круг субъектов и меры дисциплинарного наказания регулируются Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. Она выражается в наложении работодателем на виновного работника дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее ис-

¹ Странцов А.А. К вопросу о правовой охране охотничьих ресурсов в России // Алтайский юридический вестник. 2015. № 9. С. 117.

² Странцов А.А. Проблемы компенсации морального вреда, причиненного экологическим правонарушением // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы четырнадцатой междунар. научно-практ. конф-ции / под ред. А.А. Андреева. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. № 14-1. С. 286.

³ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 29. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

полнение возложенных на него трудовых обязанностей, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Правонарушение может заключаться, например, в неисполнении главным инженером предприятия требований должностной инструкции относительно эксплуатации промышленного оборудования. В отличие от уголовного и административного законодательства более или менее систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков здесь отсутствует.

Субъективной стороной дисциплинарного экологического проступка является, как правило, неосторожность. В соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в трудовом законодательстве. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

По требованию представительного органа работников к дисциплинарной ответственности может быть привлечен руководитель организации, его заместители. Работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, его заместителями законов и иных нормативных правовых актов о труде, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения представительному органу работников. В случае если факты нарушений подтвердились, работодатель обязан применить к руководителю организации, его заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности применения к работнику иных видов ответственности.

Административная ответственность выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение административного экологического правонарушения.

Экологическое административное правонарушение – это посягающее на экологический правопорядок противоправное, виновное деяние, которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Вместе с тем отдельные физические и юридические лица, причиняя экологический вред, тем самым по факту осуществляют негативную трансформацию окружающей среды, что, в свою очередь, наносит возвратный ущерб правам и законным интересам всех субъектов экологических отношений. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что еще более существенная опасность указанного явления связана с достаточно длительным сроком восстановления объектов окружающей среды, либо, в некоторых случаях, необратимостью причиненного ущерба, что затрагивает жизненно важные интересы не только настоящих, но и будущих поколений физических лиц¹.

Административные экологические правонарушения в Кодексе РФ об административных правонарушениях сформулированы в области охраны собственности (гл. 7), в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8) и в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10). Например, в области охраны собственности административная ответственность за экологические правонарушения установлена за следующие правонарушения: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1), уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2), пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3), самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4), самовольную добычу янтаря (ст. 7.5), самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6), повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения (ст. 7.7),

¹ Странцов А.А. К вопросу о понятии и видах экологического вреда по законодательству РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2015. С. 74.

самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9), самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10), пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (ст. 7.11), незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения (ст. 7.16), нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность (ст. 7.34).

К экологическим правонарушениям прямое отношение имеет ст. 5.39, устанавливающая административную ответственность за отказ в предоставлении информации, а также некоторые другие правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов РФ.

По своим объективным признакам административные правонарушения внешне схожи с преступлениями. В науке уголовного права, как и в судебно-следственной практике, существуют различные подходы к квалификации преступлений против природной среды со схожими фактическими обстоятельствами¹.

Поэтому КоАП РФ одним из предварительных условий возложения административной ответственности предусматривает отсутствие в совершенном нарушении признаков состава преступления. Основные признаки, которые дают возможность разграничить экологическое преступление и административный проступок, приводятся, как правило, в УК РФ. Это повторность совершения экологического правонарушения, наличие умысла и др.

В КоАП определяются также органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела (гл. 23).

Приведем соответствующие примеры правоприменительной практики по Российской Федерации. Некое ООО «Вернисаж» производит мягкую мебель в деревне Болтино Мытищинского района. В результате этой деятельности образуются различные производственные отходы. При этом у организации отсутствуют документы об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрешение на выброс вредных веществ в атмосферный воздух, программа производственного контроля за соблюдением санитарных правил и норм. В связи с этим прокурор возбудил в отношении ООО «Вернисаж» дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических

¹ Попов И.В. Некоторые проблемы квалификации преступлений против природной среды // Уголовное право. 2016. № 1. С. 47.

и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами), ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ (нарушение правил охраны атмосферного воздуха), ст. 8.41 КоАП РФ (невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду). Рассмотрев административные материалы, министерство экологии и природопользования области привлекло юридическое лицо к административной ответственности, назначив наказание в виде штрафов на общую сумму 190 тысяч рублей. Следует при этом отметить, что межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с исковым заявлением, в котором потребовал обязать ООО «Вернисаж» исполнять требования законов. Однако Пушкинский городской суд отказал в удовлетворении исковых требований прокурора. Не согласившись с данным решением, прокурор обжаловал его в вышестоящую судебную инстанцию. В результате вступившим в законную силу решением Московского областного суда исковые требования прокурора были удовлетворены в полном объеме¹.

Аналогично и в Республике Алтай, где Горно-Алтайская межрайонная природоохранная прокуратура Республики Алтай проверила соблюдение законодательства в сфере охраны окружающей среды. В ходе проверки установлено, что федеральное казенное учреждение «Исправительная колония № 1» УФСИН России по Республике Алтай осуществляет сброс сточных канализационных вод на почву.

В результате данного нарушения на участке местности за пределами колонии образовалось болото из жидких отходов площадью более 5 000 м². Содержание загрязняющих веществ в почве, таких как нитраты, нитриты, сульфаты, железо и нефтепродукты в разы превысило предельно допустимую концентрацию. Размер причиненного вреда составил более 21,3 млн рублей.

По постановлению прокуратуры Управление Роспотребнадзора по Республике Алтай привлекло ФКУ ИК-1 к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами). Учреждению назначен административный штраф в размере 100 тысяч рублей.

¹ В Московской области природоохранная прокуратура приняла меры к устранению нарушений природоохранного законодательства в ООО «Вернисаж» // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-80699> (дата обращения: 29.03.2017).

Горно-Алтайская межрайонная природоохранная прокуратура обратилась в суд с иском о понуждении исправительной колонии прекратить сброс сточных канализационных вод на почву и провести рекультивацию загрязненных земель.

Кроме того, в настоящее время материалы проверки, проведенной природоохранной прокуратурой, направлены в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц исправительной колонии по факту захоронения отходов с нарушением установленных правил, а также неисполнения должностным лицом своих обязанностей¹.

Уголовная ответственность за экологические преступления: задачей УК РФ, наряду с задачами охраны прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечения мира и безопасности человечества, а также предупреждения преступлений, является охрана окружающей среды (ч. 1 ст. 2 УК РФ).

Экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространенных. При этом презюмируется высокая доля латентности совершаемых преступлений и правонарушений².

Начнем с того, что под экологическим преступлением понимается предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивает оптимальную жизнедеятельность человека, экологическую безопасность населения и территорий, состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям состояния окружающей среды, уничтожению, повреждению ее объектов.

Все составы преступлений, сформулированные в действующем УК РФ, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразде-

¹ В Республике Алтай прокуратура требует возбудить уголовное дело в отношении должностных лиц исправительной колонии, по вине которых произошло загрязнение среды жидкими отходами // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-78724> (дата обращения: 29.03.2017).

² Станцов А.А. Правовые последствия вреда ... С. 3.

лить на три группы: специальные экологические составы, смежные, дополнительные.

1. Специальные экологические составы сформулированы в отдельной главе «Экологические преступления» (гл. 26).

К специальным экологическим составам относится ряд составов, сформулированных в статьях, содержащихся в других главах Кодекса, например, 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); экоцид (ст. 358).

2. Смежными составами преступлений в области природопользования и охраны окружающей среды следует считать те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); террористический акт (ст. 205); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217) и др.

3. Дополнительные составы, не являясь по своей природе экологическими, при определенных обстоятельствах также могут быть использованы в целях охраны окружающей среды. К дополнительным следует отнести ряд преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293).

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определенный срок. Наиболее строгая уголовная ответственность предусмотрена за экоцид, т.е. массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу (ст. 358 УК РФ).

Подводя итоги настоящей главы, важно отметить, что все виды юридической ответственности направлены на эффективный результат по сохранению окружающей среды в интересах не только настоящих, но и будущих поколений граждан России.

§ 6.1. Общая характеристика деятельности правоохранительных органов в сфере охраны окружающей среды

Правоохранительные органы относятся к числу специальных отраслевых государственных органов, решающих в объеме своей компетенции задачи в области охраны окружающей среды с помощью правовых средств, реализация которых направлена на укрепление экологического правопорядка и обеспечение экологической безопасности на территории Российской Федерации.

Правовые основы деятельности правоохранительных органов по контролю за соблюдением качества окружающей среды определены специальными нормативными актами, в числе которых – федеральные законы «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ, «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 и др.

Очевидно, что исполнительная власть призвана не только исполнять законодательные предписания. Будучи властью, составляющей сущность определенной формы (вида) государственной деятельности, она должна эффективно действовать¹.

К примеру, в Алтайском крае правоохранительными органами было выявлено более двухсот экологических преступлений по составам ст. 260 УК РФ «Незаконная рубка лесных насаждений», ст. 261 УК РФ «Уничтожение или повреждение лесных насаждений», ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов», а также ст. 258 «Незаконная охота», ущерб от которых составил более 68 млн рублей. Безусловно, еще существует и латентная экологическая преступность, пределы вредоносной деятельности которой выявить и подсчитать практически невозможно².

¹ Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 46.

² Странцов А.А. Проблемы привлечения к уголовной ответственности ... С. 114.

На правоохранительные органы возложены специфические экологические функции:

- 1) деятельность по применению природоохранного законодательства,
- 2) выявление причин экологических правонарушений,
- 3) разработка мер по предупреждению и устранению экологических правонарушений.

Реализация данных функций невозможна без взаимодействия с государственными органами и общественными объединениями, осуществляющими природоохранительную деятельность, а также между собой. В частности, взаимодействие в области борьбы с экологическими преступлениями основывается на положениях Указа Президента РФ от 18.04.1996 № 567. В нем содержится Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹.

Пункт 5 данного Положения содержит указание на то, что правоохранительные органы осуществляют:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;
- разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;
- подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;
- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;
- разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;

¹ Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 // Российская газета. 1996. 5 мая.

➤ обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений;

➤ изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Координация деятельности правоохранительных органов в сфере охраны окружающей среды осуществляется в следующих основных формах:

➤ проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

➤ обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

➤ совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

➤ создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

➤ проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

➤ взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

➤ оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

➤ издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

➤ выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

➤ разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки. В целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов осуществляется их взаимодействие с судами и иными уполномоченными органами власти.

Так, в Алтайском крае во исполнение поручения Росприроднадзора и в соответствии с поручением Министерства природных ресурсов и экологии РФ Управлением Росприроднадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай с привлечением ЦЛАТИ по Алтайскому

краю во взаимодействии с ДПС ГИБДД ГУ МВД России по АК проведены мероприятия по распространению информационно-агитационных материалов в области охраны атмосферного воздуха и осуществлению замеров содержания вредных веществ в отработанных газах автотранспорта. В рамках проведения указанных мероприятий специалистами ЦЛАТИ на стационарном посту ГИБДД (Новый мост через р. Обь в г. Барнауле) произведен отбор проб выбросов из выхлопных труб автотранспорта автовладельцев, добровольно выразивших желание оценить содержание оксида углерода, углеводородов, оксидов азота и дисперсных частиц в выхлопных газах. Каждый желающий мог проверить соответствие содержания вредных веществ в выхлопных газах своего автомобиля техническим нормативам выброса¹.

Таким образом, правоохранительные органы относятся к числу специальных отраслевых государственных органов, решающих в объеме своей компетенции задачи в области охраны окружающей среды с помощью правовых средств, реализация которых направлена на укрепление экологического правопорядка и обеспечение экологической безопасности на территории РФ.

§ 6.2. Природоохранная деятельность органов внутренних дел

Природоохранная деятельность органов внутренних дел является составной частью их многогранной правоохранительной деятельности.

Содержанием природоохранной деятельности органов внутренних дел, исходя из положений ст. 12 Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ, а также административного законодательства РФ, являются:

➤ предупреждение и пресечение экологических правонарушений, предусмотренных административным законодательством РФ и ее субъектов, и преступлений;

¹ О результатах акции по охране атмосферы в связи с проведением Года охраны окружающей среды. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Алтайскому краю и Республике Алтай (Управление Росприроднадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай) // Федеральная экологическая информация по Алтайскому краю и Республике Алтай: официальный сайт. URL: <http://rpn.gov.ru/node/637> (дата обращения: 29.03.2017).

- расследование экологических преступлений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;
- борьба с браконьерством и другими нарушениями правил охоты и рыболовства;
- принятие при чрезвычайных ситуациях неотложных мер по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействие в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб;
- охрана объектов природы или природных комплексов;
- участие в ликвидации последствий природных и техногенных аварий и катастроф, обеспечение общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;
- оказание помощи природоохранным органам, органам санитарно-эпидемиологического надзора и другим органам при исполнении ими возложенных на них обязанностей;
- проведение проверок документов, удостоверяющих личность (паспортов, удостоверений), водительских прав, путевых листов, охотничьих билетов, лицензий на природопользование и др.;
- производство досмотра транспортных средств, грузов, ручной клади, багажа;
- изъятие и при невозможности использования уничтожение в установленном порядке запрещенных к обороту или находящихся у граждан без специального разрешения оружия, веществ и иных предметов, изъятие предметов, являющихся орудием совершения административных правонарушений и преступлений (например, браконьерства), а также незаконно добытых предметов (рыбы, пушнины, древесины и др.);
- при наличии оснований составление протоколов об административных правонарушениях, привлечение нарушителей к административной ответственности либо направление протоколов в органы, наделенные правом применения административных санкций, в т.ч. и за совершение экологических правонарушений;
- ряд других функций.

Природоохранной деятельностью в той или иной мере занимаются многие структурные подразделения органов внутренних дел. Наибольший вклад вносят, конечно же, участковые уполномоченные полиции, оперуполномоченные полиции, сотрудники ГИБДД, а также следователи и дознаватели подразделений следствия и дознания органов внутренних дел.

Для выполнения возложенных на них задач сотрудники полиции наделены соответствующими полномочиями. Выделяется широкий

круг охраняемых полицией общественных отношений. ОВД являются самой многофункциональной структурой, выполняющей наибольший объем административной практики. Всего под юрисдикцию органов внутренних дел подпадают административные правонарушения, предусмотренные 68 статьями КоАП РФ (17,3% от общего количества)¹.

Согласно Федеральному закону «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ сотрудники полиции правомочны прибегать к таким мерам, которые не вправе применять другие государственные органы и тем более общественные организации. В частности, сотрудникам полиции предоставлено право применять задержание, различные средства удерживания (задержанных лиц, транспортных средств, изъятых предметов и веществ, в т.ч. огнестрельного оружия, а в исключительных случаях, продиктованных особыми условиями, и служебное оружие), специальные средства (палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности и др.) и т.п. (ст. 18-21).

Если же анализировать отдельные направления деятельности органов внутренних дел по охране окружающей среды, то наиболее значимым среди них представляется направление по предупреждению и пресечению экологических правонарушений и, в особенности, преступлений.

Примером профилактической деятельности преступлений, предусмотренных ст. 258 УК РФ («Незаконная охота») может служить создание Межведомственной антибраконьерской бригады в Усть-Коксинском районе Горного Алтая для защиты территорий вокруг Катунского биосферного заповедника, включенного в список объектов ЮНЕСКО, на которых обитают такие редкие животные, как снежный барс и кабарга. Необходимость ее создания была обусловлена малым количеством сотрудников различных природоохранных служб на территории района и – соответственно – недостаточным контролем соблюдения природоохранного законодательства. Решать эту проблему на территориях, прилегающих к Катунскому заповеднику, будет межведомственная бригада, в состав которой, помимо сотрудников заповедника, вошли представители районного отдела полиции, республиканского Комитета по охране, использованию и воспроизводству животного мира и природного парка «Белуха». Задачами бригады стали не только выявление нарушителей природо-

¹ Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности ... С. 48.

охранного законодательства в местах обитания редких видов, но и практические меры по ликвидации петельного промысла в местах обитания снежного барса в Усть-Коксинском районе¹.

Борьба с незаконной рубкой, повреждением лесных насаждений или самовольным выкапыванием в лесах деревьев, кустарников, лиан (ст. 8.28 КоАП РФ), уничтожением мест обитания животных (ст. 8.29 КоАП РФ), нарушением правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства (ст. 8.37 КоАП РФ), также ведется полицией в пределах ее компетенции.

Особое внимание обращается на обнаружение и задержание браконьеров (так называемых «лесных», т.е. осуществляющих незаконную рубку лесных насаждений, добывающих животных или водные ресурсы без разрешения, в неустановленные сроки и т.д.). В этих целях сотрудники органов внутренних дел совместно с государственными лесными инспекторами, лесничими, государственными инспекторами по охране территории заповедников или иных особо охраняемых природных территорий, государственными инспекторами по охране природы, должностными лицами рыбоохраны организуют периодические рейды по водным и охотничьим угодьям, выставление специальных постов, непрерывное патрулирование, в т.ч. в период путины и охоты, а также организуют засады.

Например, в дежурную часть отдела полиции по Дебесскому району Удмуртской Республики поступило сообщение от местного жителя о выстрелах, доносящихся из леса на границе с Пермским краем. На место немедленно выехал экипаж ГИБДД, участковые уполномоченные полиции, а также сотрудники Управления охраны фауны Удмуртской Республики. На указанном участке местности, на территории Пермского края, они задержали троих охотников, рядом с которыми была обнаружена туша лося. При проверке было установлено, что все трое – жители Пермского края, лицензии на отстрел лося у охотников отсутствовали. Браконьеры были задержаны и переданы полиции Пермского края².

¹ Антибраконьерская бригада по защите ирбиса и кабарги создана на Алтае // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования: официальный сайт. URL: <http://rpn.gov.ru/node/5889> (дата обращения: 29.03.2017).

² Полицейские Удмуртии задержали браконьеров из Пермского края // Официальный сайт МВД по Удмуртской Республике. URL: <http://www.mvd-udm.ru/news/news2.php?id=4157> (дата обращения: 29.03.2017).

Аналогичный пример можно привести и по Алтайскому краю. Участковый государственный инспектор заповедника «Тигирекский», сотрудники полиции Красношековского района и участковый уполномоченный полиции села Чинета во время совместного рейда задержали трех браконьеров на территории Чинетинского заказника с незаконно добытой косулей. По данному факту возбуждено уголовное дело. Сумма ущерба, которую предстоит выплатить нарушителям, в соответствии с новыми таксами, – не менее 150 тысяч рублей¹.

Еще в качестве примера можно привести деятельность сотрудников полиции Подмосковья, которые совместно с работниками прокуратуры и Росприроднадзора выявили несанкционированную свалку на земельном участке сельхозназначения. Данное дело показательным тем, что представителями названных правоохранительных органов было выявлено причинение колоссального ущерба природе. Так, было установлено, что руководство ГУП УОХ «Леоновское» Московской академии ветеринарной медицины и биотехнологии им. К.И. Скрябина организовало свалку на участке площадью 13,5 гектара в Воскресенском районе Подмосковья. В 2011 г. суд обязал ГУП УОХ «Леоновское» устранить последствия загрязнения территории, однако предписание суда выполнено не было. В тот же период руководство данной организации заключило договор на рекультивацию с подрядной организацией, которая никаких восстановительных работ не проводила. Кроме того, поверх существующего мусорного слоя стали складировать опасные отходы – осадки сточных вод, вывозимых с очистных сооружений. По предварительной оценке, ущерб, нанесенный объектам окружающей среды, превышает 1,2 млрд рублей. Было возбуждено уголовное дело по статье «злоупотребление полномочиями»².

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством органы внутренних дел ведут дознание или предварительное следствие. Подследственны следующие дела об экологических и близких к ним по объекту посягательства преступлениях: ч. 1 ст. 250 («Загрязнение вод»), ч. 1 ст. 251 («Загрязнение атмосферы»), ч. 1 ст. 252 («Загрязнение морской среды»), ст. 253 («Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации»), ч. 1 ст. 254

¹ На Алтае задержаны браконьеры с незаконно добытой косулей // Altapress.ru: сайт. URL: <http://altapress.ru/story/81222> (дата обращения: 29.03.2017).

² В Подмосковье найдена незаконная свалка площадью 13,5 га. URL: <http://www.spbdnevnik.ru/news/2013-10-21/v-podmoskovvey-naydena-nezakonnaya-svalka-ploshchadyu-135-ga/> (дата обращения: 29.03.2017).

(«Порча земли»), ст. 256 («Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов»), ст. 257 («Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов»), ст. 258 («Незаконная охота»), ст. 258.1 («Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации»), ст. 260 («Незаконная рубка лесных насаждений»), ч. 1 и 2 ст. 261 («Уничтожение или повреждение лесных насаждений»), ст. 262 («Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов»), ст. 259 («Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации») УК РФ и др. (см. ст. 150-151 УПК РФ).

Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий природных и техногенных аварий и катастроф также многопланово.

Сотрудники могут, в частности, ограничивать любую деятельность, прямо не связанную со спасением людей, ликвидацией последствий аварий и катастроф в целях предупреждения гибели людей, гибели природных объектов, спасения материальных ценностей, предупреждения грабежей и мародерства, а также массовых беспорядков, обеспечивать безопасность при перевозке радиоактивных отходов и аварийно и химически опасных веществ, проводить мероприятия по предотвращению доступа населения в загрязненные места, участвовать в профилактике самовольного подключения газа к системам газоснабжения, проходящим по территории субъекта, и др.

Место и роль органов внутренних дел можно определить исходя из двух основных положений назначения ОВД:

➤ как правоохранительного аппарата, призванного обеспечить охрану общественного порядка и безопасность граждан, осуществлять борьбу с экологическими правонарушениями;

➤ подразделений, создающих необходимые условия для эффективной работы служб жизнеобеспечения.

Возложенные на ОВД задачи и функции затрагивают важнейшие направления жизнеобеспечения населения при чрезвычайных ситуациях, что дает основание считать их одними из основных подразделений в ликвидации чрезвычайных ситуаций и обстоятельств. В заключение мы можем сделать вывод о том, что, с одной стороны, ОВД осуществляют в пределах предоставленной им компетенции функции по охране окружающей природной среды, а с другой – оказывают содействие в осуществлении таких функций специально уполномоченным природоохранным органам власти.

§ 6.3. Природоохранная деятельность органов прокуратуры

Органы прокуратуры РФ в последние годы наработали широкий спектр методов участия в правовой охране окружающей среды. Эффективность устранения выявленных прокурорами нарушений законов увеличивается при участии в рассмотрении вопроса самого прокурора, что позволяет незамедлительно представить дополнительные аргументы в подтверждение заявленной позиции, избежать вынужденных согласительных и судебных процедур, обеспечить своевременность рассмотрения актов и оперативность устранения выявленных нарушений¹.

Средства массовой информации также могут публиковать информацию об издании незаконных правовых актов, например, в последнее время в независимых журналистских расследованиях выявляются факты коррупции в органах государственной власти и коррупциогенные факторы в издаваемых ими правовых актах.

Полученная прокурором информация подлежит обязательному анализу и обработке, что позволяет определить первоочередные задачи прокурорского надзора, заключающиеся в выявлении, устранении и предупреждении издания незаконных правовых актов.

Что касается проведения прокурорских проверок по соблюдению природоохранного законодательства, то в последние годы государство активно способствует предпринимательству хозяйствующих субъектов, упрощается система государственного контроля (надзора) за их деятельностью, в связи с этим на органы прокуратуры возложена серьезная обязанность проверок предпринимателей.

Участие прокуроров при рассмотрении судами уголовных дел об экологических преступлениях в качестве государственных обвинителей – тоже очень важное направление природоохранной деятельности. Также следует упомянуть и участие прокуроров в рассмотрении судами гражданских и арбитражных дел в связи с экологическими правонарушениями.

В соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований. Прокурор вправе участвовать в рас-

¹ Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 14.

смотреии дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью граждан.

В соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», он вправе оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном гл. 24 ГПК РФ.

В случае обращения прокурора в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта прокурор, участвующий в деле, пользуется процессуальными правами заявителя, выступает с объяснениями и поэтому не дает заключения по делу.

Если прокурор не является заявителем, а вступает в процесс по делу о признании нормативного правового акта или его части недействующими на основании ч. 3 ст. 45 и ч. 2 ст. 252 ГПК РФ, он участвует в судебном заседании и дает заключение после исследования всех доказательств по делу.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности (при подготовке, принятии или издании экологических законов и других правовых актов экологического профиля) – это реализация ими права, закрепленного в ст. 1, 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1. Формы такого участия весьма разнообразны. Прокуроры принимают посильное участие в подготовке проектов нормативных актов; дают заключения на проекты правовых актов; участвуют в обсуждении проектов законов и других актов на заседаниях представительных и исполнительных органов; опротестовывают незаконные правовые акты; участвуют в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных прокурорами протестов; вносят предложения в органы представительной и исполнительной власти и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов или о внесении дополнений и изменений в действующие акты. Эта деятельность прокуроров способствует совершенствованию экологического законодательства, как и законодательства России в целом.

И наконец, рассмотрим наиболее широко применяющееся в повседневной деятельности направление – проведение проверок соблюдения природоохранного законодательства прокуратурами, в т.ч. специализированными. Следует сказать, что в единой прокурорской системе функционируют различные природоохранные прокуратуры:

1. Алтайская межрайонная природоохранная прокуратура.
2. Красноярская природоохранная прокуратура.
3. Западно-Байкальская межрайонная прокуратура (на правах природоохранной).

4. Кемеровская межрайонная природоохранная прокуратура.
5. Новокузнецкая межрайонная природоохранная прокуратура.
6. Омская межрайонная природоохранная прокуратура и иные природоохранные прокуратуры¹.

Работники этих прокуратур специализируются исключительно в области природоохранной деятельности. Ими выполняется значительная часть проверок исполнения экологического законодательства из общего объема проверок, проведенных всеми прокуратурами России.

В качестве примеров разнообразнейшей природоохранной деятельности прокуратур РФ можно привести следующие.

1. Читинская природоохранная межрайонная прокуратура в ходе проведения проверки санитарного состояния лесного фонда выявила в 18 лесничествах Забайкальского края 142 земельных участка, загрязненных отходами производства и потребления. Ответственным государственным органом за использование и охрану земель лесного фонда, организацию очистки участков лесного фонда от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия является Государственная лесная служба Забайкальского края. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 55 Лесного кодекса РФ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах она обязана осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия). Пунктом 66 Руководства по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий предусмотрено, что при обнаружении на территории земель лесного фонда захламления (загрязнения) строительными, древесными, промышленными и иными отходами, токсичными веществами уполномоченные органы исполнительной власти принимают меры по выявлению нарушителей и инициируют применение к ним штрафных, административных или уголовных санкций в соответствии с действующим законодательством. Очистка леса от захламления производится за счет нарушителя. В случае если в течение года нарушитель не обнаружен, мероприятия по очистке ставятся в план санитарно-оздоровительных мероприятий. До настоящего времени со стороны Гослесслужбы края каких-либо мер по выявлению нарушителей и инициированию применения к ним штрафных, административных или уголовных санкций в

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/structure/specific/district-242/> (дата обращения: 29.03.2017).

соответствии с действующим законодательством не принималось. В связи с этим Читинский природоохранный межрайонный прокурор направил исковое заявление в Центральный районный суд г. Читы о понуждении Гослесслужбы края принять предусмотренные законом меры для очистки лесных массивов Забайкальского края от загрязнения отходами производства и потребления¹.

2. Башкирская природоохранная межрайонная прокуратура внесла в адрес руководителя Управления представление об устранении нарушений законодательства, по результатам рассмотрения которого два виновных должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Установлено, что виновных данные лица привлекали по статьям КоАП РФ, предусматривающим наименее тяжкое наказание. Например, за нарушение ООО «Мелеузовский ДОК» законодательства об отходах производства и потребления юридическое лицо и его руководитель привлечены к административной ответственности по ст. 8.1 КоАП РФ, при том что ответственность за данное правонарушение предусмотрена ст. 8.2 КоАП РФ, устанавливающей более тяжкие санкции вплоть до административного приостановления деятельности предприятия. Подобные поправки имели место и по отношению к ОАО «Кумертауское авиационное производственное предприятие», ООО «Башкирская медь» и ЗАО «Бурибаевский горно-обогатительный комбинат». Надзорное ведомство также выяснило, что проверки зачастую были неполными².

3. Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратурой в ходе проверки соблюдения требований природоохранного законодательства в Подпорожском районе Ленинградской области установлено, что филиал ОАО «Мостожелезобетонконструкция» Подпорожский завод МЖКБ при ведении производственной деятельности в третьем квартале 2013 г. осуществил сброс сточной воды с превышением предельно допустимых концентраций вредных веществ в реку Свирь. Результаты анализов сточных вод показали разовое превышение предельно допустимых концентраций азота аммонийного, азота нитритного, фосфора, фосфатов, железа, марганца, алюминия и меди. В связи с выявленными нарушениями прокурором возбуждены административные дела в отношении ОАО «Мостожелезобетонконструк-

¹ Природоохранная прокуратура потребовала от Гослесслужбы края убрать обнаруженные в лесах края 142 свалки мусора. URL: <http://procrf.ru/news/162781-prirodoohrannaya-prokuratura-potrebovala-ot.html> (дата обращения: 29.03.2017).

² Управление Росприроднадзора по Башкирии упрекнули за поправки. URL: <http://ufa1.ru/text/newsline/721962.html?full=3> (дата обращения: 29.03.2017).

ция» по ст. 8.33 КоАП РФ (нарушение правил охраны среды обитания животных) и в отношении главного энергетика завода по ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ (нарушение правил водопользования). По результатам рассмотрения постановлений прокурора Северо-Западным территориальным управлением Федерального агентства по рыболовству и Департаментом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу главный энергетик Подпорожского завода МЖКБ и ОАО «Мостожелезобетонконструкция» привлечены к административной ответственности в виде штрафов в размере 5 тысяч рублей и 90 тысяч рублей соответственно¹.

Таким образом, для прокуратуры выявление правонарушений, отстаивание в судах экологических интересов отдельных граждан, общества, государства, предупредительно-профилактическая работа, надзор за законностью принимаемых и действующих нормативно-правовых актов и в целом надзор в сфере экологической безопасности являются важнейшими составляющими их повседневной деятельности.

§ 6.4. Способы защиты экологических прав граждан

В соответствии со ст. 12 ГК РФ способами защиты экологических прав граждан выступают: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным решения собрания; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иные способы, предусмотренные законом.

Особое место в системе защиты экологических прав граждан занимают суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Суды в порядке гражданского, уголовного судопроизводства, арбитражного процесса рассматривают многие дела, связанные с экологическими

¹ По постановлению природоохранного прокурора промышленное предприятие в г. Подпорожье привлечено к административной ответственности за загрязнение реки Свирь. URL: <http://procrf.ru/news/162586-po-postanovleniyu-prirodooohrannogo-prokurora.html> (дата обращения: 29.03.2017).

правонарушениями. По гражданским делам они принимают решения, которыми либо удовлетворяют иски (полностью или частично), либо отказывают в них, по уголовным делам признают лиц виновными в совершении преступлений либо выносят оправдательные приговоры. Суд может принять решение о возмещении убытков, морального вреда, нанесенных гражданину незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации. Доказывать физические и нравственные страдания, вызванные загрязнением атмосферы, водных объектов, почвы, как и соответствующую причинно-следственную связь, чрезвычайно затруднительно¹.

Кроме того, суды обладают разносторонней информацией о нормативно-правовых актах, содержащих несоответствия законам, которые при поступлении заявления о признании недействительности нормативно-правовых актов органов исполнительной власти в процессуальном порядке уполномочены рассматривать законность правовых актов в части или полностью.

Отличительной особенностью рассмотрения судом жалобы гражданина является то, что на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). Гражданин при этом освобождается от обязанности доказывать их незаконность, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Особенности материальных экологических правоотношений сформировали отличительные процессуальные характеристики рассмотрения экологических споров. Их индивидуальные черты проявляются на всех стадиях искового производства, что не всегда учитывается субъектным составом при рассмотрении таких споров. Возникают процессуальные ошибки, которые приводят к неблагоприятным процессуально-правовым последствиям для лиц, участвующих в деле. Ситуацию осложняют противоречивые позиции судов по процессуальным аспектам рассмотрения экологических споров².

Важная роль в механизме защиты экологических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ. В связи с закреплением в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую

¹ Странцов А.А. Проблемы компенсации морального вреда ... С. 286.

² Лунева Е.В., Сафин З.Ф. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 4. С. 69.

среду особую остроту приобретает проблема обеспечения соответствия российских законов, других нормативных правовых актов, заключаемых договоров Конституции РФ.

Нарушенные экологические права человека и гражданина могут быть защищены и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Эта должность в Российской Федерации учреждена в соответствии со ст. 103 Конституции РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

При определенных обстоятельствах Уполномоченный по собственной инициативе имеет право принять меры в пределах своей компетенции по защите интересов людей. К таким обстоятельствам относятся: наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также случаи, имеющие особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

Юридическое, организационное, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляет рабочий аппарат.

Таким образом, как справедливо отмечает М.Н. Малеина, право на благоприятную окружающую среду охраняется путем применения разнообразных способов защиты¹. Вместе с тем справедливости ради отметим, что основная нагрузка при выявлении экологического правонарушения возлагается на органы внутренних дел.

¹ Малеина М.Н. Восстановление нарушенного состояния окружающей среды как способ защиты права на благоприятную окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 3. С. 7.

**§ 7.1. Основные направления охраны окружающей среды
в городах и иных населенных пунктах
при осуществлении хозяйственной деятельности**

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» охрана окружающей среды представляет собой 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 (природоохранная деятельность).

Следует констатировать, что в основном деструктивные воздействия инициируются именно обществом в лице его персональных участников, как правило, в потребительском порядке по отношению к окружающей среде. Вместе с тем отдельные физические и юридические лица, причиняя экологический вред, тем самым по факту осуществляют негативную трансформацию окружающей среды, что, в свою очередь, наносит возвратный ущерб правам и законным интересам всех субъектов экологических отношений. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что еще более существенная опасность указанного явления связана с достаточно длительным сроком восстановления объектов окружающей среды, либо, в некоторых случаях, необратимостью причиненного ущерба, что затрагивает жизненно важные интересы не только настоящих, но и будущих поколений физических лиц¹.

Основные направления охраны окружающей среды в городах и иных поселениях при осуществлении хозяйственной деятельности

¹ Странцов А.А. К вопросу о понятии и видах экологического вреда ... С. 74.

отражены в главе VII Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Так, статья 34 названного закона содержит общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

В ней прямо указано на то, что при осуществлении данного вида хозяйственной деятельности должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение этих требований влечет за собой приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Между тем, как отмечает А.А. Транин, требования, изложенные в ст. 34, не всегда соблюдаются промышленными предприятиями различного профиля. Зачастую при проведении проверок выявляется превышение установленных нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Так, в ходе проверки, проведенной Красноярской природоохранной прокуратурой, было установлено, что в жилом микрорайоне «Аэропорт» г. Красноярска незаконно размещен и эксплуатируется бетонорастворный узел. Это производство находится на расстоянии всего 37 метров от жилого дома, что запрещено санитарными правилами и нормами. Кроме того, размещение объектов по производству бетона на территории этого микрорайона не предусмотрено планом застройки, проведено без положительного заключения экологической экспертизы, санитарно-эпидемиологического заключения, акта ввода в эксплуатацию. Необходимая разрешительная природоохранная документация отсутствует, а это означает, что

бетонорастворный узел в течение 2003-2005 гг. осуществлял выброс загрязняющих веществ незаконно¹.

Тем самым нарушен целый ряд норм федеральных законов: ст. 33-34 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 3 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», ст. 10 и ч. 3 ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».

Данный пример показывает, что загрязнение окружающей среды происходит не только в результате аварийных ситуаций и экологических катастроф, но и в процессе каждодневной деятельности различных производственных объектов. При этом отходы небольшого промышленного предприятия за все время его существования могут нанести природе гораздо больший ущерб, чем, например, разлив нефти при аварии танкера-гиганта.

В статье 35 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплены требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов: «При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов».

При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

¹ Транин А.А. Модернизация опасных промышленных предприятий как фактор обеспечения экологической безопасности: правовые аспекты // Экологическое право. 2013. № 1. С. 15.

Запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов (ст. 36 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды. Запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до установления границ земельных участков на местности, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 37).

Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды.

Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ (ст. 38).

Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации.

При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприя-

тия по восстановлению природной среды, в т.ч. воспроизводству компонентов природной среды в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики установлены в ст. 40 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно ее п. 1 размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики осуществляются в соответствии с требованиями ст. 34-39.

При проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

При размещении указанных объектов должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в т.ч. атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности, а также должно осуществляться государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством РФ и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и поддержание квалификации работников ядерных установок.

Размещение ядерных установок, в т.ч. атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством РФ и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок. Проекты размещения ядерных установок, в т.ч. атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

Требования в области охраны окружающей среды, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды.

Перечень чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники, определяется законодательством РФ (ст. 41).

При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения также должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Сельскохозяйственные организации, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, иные сельскохозяйственные организации при осуществлении своей деятельности должны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключаящие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха (ст. 42).

Аналогичные требования в области охраны окружающей среды предъявляются при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиора-

тивных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 43).

Особое значение в рамках нашей темы имеет анализ положений ст. 44 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», закрепляющих особенные требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений.

Согласно ее п. 1 при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

В пункте 2 установлено, что при планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в т.ч. санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования (п. 3 ст. 44).

На поселения (по большей части те, на территории которых расположены автомобильные заводы) распространяется и норма ст. 45 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» «Требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств». Так, производство автомобильных и иных транспортных средств должно осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды (п. 1 ст. 45).

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в т.ч. их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду (п. 2 ст. 45).

Отношения в области производства и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств регулируются законодательством (п. 3 ст. 45).

В главе VII Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» также закреплены требования, касающиеся соблюдения правил относительно нефти, газа и продуктов их переработки, радиоактивных веществ, ядерных материалов, радиоактивных отходов, химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем (ст. 46-50).

Особое внимание следует уделить требованиям в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (ст. 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Отходы производства и потребления, в т.ч. радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации (например, Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

В статье 52 установлены требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон: «В целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, устанавливаются защитные и охранные зоны»; «в целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов

хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений – территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования».

Порядок установления и создания защитных и охранных зон регулируется законодательством (п. 3 ст. 52). Это, в частности, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Вводный кодекс РФ, Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и др.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в т.ч. их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

Шум представляет собой беспорядочные колебания различной физической природы, отличающиеся сложностью временных и спектральных характеристик, т.е. шум является разновидностью звукового воздействия. В зависимости от источника шумы подразделяют на механический, аэродинамический, гидромеханический, электромагнитный, по частоте излучения – на низкочастотный, среднечастотный, высокочастотный.

Вибрация (от лат. *vibratio* – колебание) представляет собой упругие механические колебания высокой частоты и малой амплитуды, которые в основном возникают при работе или движении технических устройств.

Воздействие электрического, электромагнитного, магнитного полей связано с излучением в виде электромагнитных колебаний, распространяющихся в пространстве. Их источником могут быть различные объекты, в которых происходит движение электрических зарядов.

В зависимости от длины волны (или частоты колебаний) различают радиоволновое излучение, оптическое излучение (инфракрасное излучение, свет, ультрафиолетовое излучение), рентгеновское и гамма-излучение. Тепловое воздействие также представляет собой элек-

ромагнитное излучение, которое испускает вещество, имеющее определенную температуру, за счет своей внутренней энергии.

Под иными видами физического воздействия понимается тепловое и световое воздействие, воздействие ионизирующего излучения.

При планировании и застройке городских и сельских поселений, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий.

Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий (ст. 55).

При нарушении предусмотренных главой VII Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением указанных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 56). Это статья 3.12 КоАП (административное приостановление деятельности), ст. 10 (прекращение права пользования водными объектами), ст. 41 (приостановление или ограничение водопользования) ВК РФ и др.

Таким образом, мы проанализировали основные направления охраны окружающей среды в городах и иных поселениях при осуществлении хозяйственной деятельности, установили их особенности, опираясь на Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и положения иных, весьма многочисленных нормативно-правовых актов.

§ 7.2. Обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в городах и иных населенных пунктах

В целях будущей успешной практической деятельности также необходимо знать и специфику обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в городах и иных поселениях.

Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их по-

следствий (ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Помимо экологической безопасности, в законодательстве предусматривается обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов, радиационной безопасности, а также безопасности гидротехнических сооружений.

Указанные виды безопасности, с одной стороны, нельзя рассматривать как виды экологической безопасности, поскольку объекты их регулирования выходят за рамки обеспечения экологической безопасности. Например, содержание промышленной безопасности включает в себя соблюдение, помимо экологических требований, правил по охране труда, а также различных нормативов по эксплуатации производственного оборудования.

С другой стороны, нельзя не признать, что сферы действия рассматриваемых видов безопасности во многом схожи. Можно констатировать, что они соприкасаются в области обеспечения требований по охране окружающей среды, а также по основной их цели, которой является защита человека от негативного антропогенного воздействия.

Органы местного самоуправления являются субъектами природоохранной деятельности, что следует из определения охраны окружающей среды, закрепленного в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях является принципом охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

К наиболее важным, на наш взгляд, муниципальным задачам относятся обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу вопросов местного значения относит организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др.

Согласно п. 6 ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

Таким образом, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), будучи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей¹, обеспечивает охрану окружающей среды и экологической безопасности в городах и иных поселениях.

В качестве примера деятельности Роспотребнадзора, связанной с обеспечением охраны экологии в городах и иных поселениях, можно привести данные управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, согласно которым «в муниципальных образованиях Дальневосточного федерального округа подтопленных территории нет. На территории Амурской области, Еврейской автономной области и Хабаровского края, а также территорий прочих субъектов Российской Федерации, ранее попавших в зону подтопления, продолжается контроль качества питьевой воды, воды поверхностных и подземных водоисточников, попавших в зону подтопления, монито-

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ринг за организацией доброкачественного питания и водоснабжения населения, попавшего в пункты временного размещения в результате эвакуации. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия пострадавшего от паводка населения Роспотребнадзором организован контроль за соблюдением санитарных требований ранее выданных рекомендаций к условиям размещения людей, перемещаемых из пунктов временного проживания или эвакуируемых из зоны чрезвычайных ситуаций в ПДП (МР «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям размещения людей перемещаемых из пунктов временного размещения или эвакуированных из зоны ЧС к местам заселения»). При обследовании ПДП нарушений санитарно-эпидемиологических требований к размещению граждан не выявлено. Продолжаются мероприятия по очистке территории от последствий паводка, в том числе: дезинфекция подтопленных улиц, тротуаров, зданий и сооружений, а также территории частных домовладений. Эпидемиологическая ситуация в целом на контролируемых территориях сохраняется стабильной»¹.

Помимо названных органов власти, обеспечением охраны окружающей среды и экологической безопасности в городах и иных поселениях занимаются подразделения Министерства природных ресурсов и экологии России, Ростехнадзор и др.

¹ О санитарно-эпидемиологической обстановке в зоне чрезвычайной ситуации, связанной с подтоплением // Роспотребнадзор: официальный сайт. URL: http://http://rosпотребнадзор.ru/news/-/asset_publisher/w7Ci/ (дата обращения: 29.03.2017).

**§ 8.1. Понятие и состав особо охраняемых
природных территорий и объектов**

В соответствии со ст. 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

Состав данной категории земель представлен следующими элементами:

- особо охраняемые природные территории,
- земли природоохранного назначения,
- земельные участки рекреационного назначения,
- земли историко-культурного назначения,
- иные особо ценные земли.

Последние изменения земельного и экологического законодательства, связанные с исключением из состава особо охраняемых природных территорий такого вида, как лечебно-оздоровительные местности и курорты, существенно ухудшают их правовой режим. Законодательные инициативы, разработанные в отсутствие официальной концепции (стратегии) государственной политики развития курортного дела и без учета особой значимости этих территорий, приведут к значительному снижению уровня их защиты и охраны.

Правовое регулирование отношений, связанных с землями особо охраняемых природных территорий, осуществляется нормами гл. 17 Земельного кодекса Российской Федерации и принятого в их развитие Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Особый правовой режим ограничивает или запрещает виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением таких земель.

Сдерживание негативного влияния на природные комплексы и объекты ООПТ осуществляется с помощью различного рода обяза-

ваний. Например, все субъекты гражданских правоотношений, возникающих по поводу земельного участка на ООПТ, обязаны соблюдать особый режим. Кроме того, обязанность по проведению природоохранных мероприятий может быть предусмотрена в договорах на передачу во временное пользование такого недвижимого имущества¹.

Общими признаками земель особо охраняемых природных территорий являются: особо ценное природное значение земель; изъятие или ограничение данных земель в обороте, а также установление для них особого правового режима органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ или органами местного самоуправления; придание федерального, регионального или местного значения.

К особо охраняемым природным территориям и объектам относятся:

- 1) государственных природных заповедников, в т.ч. биосферных;
- 2) государственных природных заказников;
- 3) памятников природы;
- 4) национальных парков;
- 5) природных парков;
- 6) дендрологических парков;
- 7) ботанических садов.

Земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности.

Так, например, в Алтайском крае основными особо охраняемыми территориями и объектами являются:

1. Государственный природный заповедник «Тигирекский» (Змеиногорский, Третьяковский, Краснощековский районы).
2. Природный парк «Ая» (Алтайский район).
3. Заказники Алтайского края:
 - 1) Алеусский (Крутихинский район),
 - 2) Башчелакский (Солонешенский район),
 - 3) Благовещенский,
 - 4) Бобровский (Первомайский и Косихинский районы),
 - 5) Большереченский (Троицкий район),

¹ Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения в регулировании имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки на особо охраняемых природных территориях // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 186-194. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 6) Волчихинский,
- 7) Егорьевский,
- 8) Ельцовский,
- 9) Залесовский,
- 10) Завьяловский,
- 11) каскад водопадов на реке Шинок (Солонешенский район),
- 12) Касмалинский (Ребрихинский район),
- 13) Кислухинский (Тальменский район),
- 14) Корниловский (Каменский район),
- 15) Кулундинский (Тюменцевский район),
- 16) Лебединый (Советский район),
- 17) Лифляндский (Третьяковский район),
- 18) Мамонтовский,
- 19) Михайловский (Красногорский район),
- 20) Ненинский (Солтонский район),
- 21) Обской (Усть-Пристанский район),
- 22) озеро Большой Тассор (Угловский район),
- 23) Ондатровый (Бурлинский район),
- 24) Панкрушихинский,
- 25) Сары-Чумышский (Солтонский район),
- 26) Соколовский (Зональный район),
- 27) Суетский,
- 28) Тогульский,
- 29) Уржумский (Алейский район),
- 30) урочище Ляпуниха (Угловский район),
- 31) Усть-Чумышский (Тальменский район),
- 32) Чарышский,
- 33) Чинетинский (Краснощековский район),
- 34) Локтевский,
- 35) полуостров Струя (Угловский район).

В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

На землях государственных природных заповедников, в т.ч. биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и

объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

На землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются:

- 1) предоставление садоводческих и дачных участков;
- 2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций в границах особо охраняемых природных территорий в случаях, установленных федеральным законом (в случае зонирования особо охраняемой природной территории – в границах ее функциональных зон, режим которых, уста-

новленный в соответствии с федеральным законом, запрещает размещение соответствующих объектов);

3) строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью, в соответствии с федеральными законами;

4) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

5) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление природными парками, в постоянное (бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников.

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев. Памятники природы федерального и регионального значения, а также их территории объявляются таковыми соответственно Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, на территории муниципальных районов Алтайского края существуют следующие памятники природы краевого значения:

1. Алтайский район (пещера Каторжная, пещеры Кыркылинские, пещера Большая Талдинская, пещера Грот Ихтиандра, пещеры плато Метлево).

2. Благовещенский район (Шимолинский бор).

3. Залесовский район (озеро Черное, озеро Мало-Калтайское).

4. Ключевский район (озеро Шукыртуз, озеро Бульдюк, озеро Куричье и урочище Касалгач).

5. Краснощековский район (родник Горный Ключ, озеро Казачка, Яровские скалы с пещерой Кулибина и источником Черный Камень, разрез силура «Тигирек», гора Синий Утес, разрез ордовика и нижнего силура «Маралиха», пещера Ящур, пещера Логово Гиены, скала Будаковская с пещерой Загонной и пещерой Летучих Мышей, скалы Большой и Малый Монастыри, лог Страшной, гора Семипещерная с пещерой Мрачной, пещера Страшная).

6. Курьинский район (гора Синюха, озеро Белое, Колыванский борок).
7. Павловский район (сейсмообусловленный лессовый карст).
8. Первомайский район (родник Святой Ключ).
9. Ребрихинский район (балочная система).
10. Славгородский район (сообщество галофитов побережья озера Бурлинского).
11. Смоленский район (Точилинский борок, низовья реки Сычевки; скала Четыре Брата, слияние рек Бии и Катуни (остров Иконников), устье реки Песчаной).
12. Советский район (следы катастрофического паводка у с. Платово, сопка Баданья, сопка Сурья, гора Камешок (Каменная), гора Бабырган).
13. Солонешенский район (степи у с. Сибирячиха, Трошин лог).
14. Солтонский район (скала).
15. Табунский район (Степной Ключ).
16. Тальменский район (озеро Чертово).
17. Целинный район (урочище Венерин башмачок).
18. Чарышский район (водопад Аврора, водопад Спартак, выход реки Тулаты из-под скалы, гора Колокольня).

Таким образом, российское законодательство предусматривает различные виды особо охраняемых территорий и объектов с распределением приоритетов на публичных уровнях власти. Перечень категорий особо охраняемых территорий является открытым. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

§ 8.2. Юридическая ответственность за нарушение правового режима особо охраняемых территорий и объектов

Посещение физическими лицами особо охраняемых природных территорий осуществляется в соответствии с установленным для таких территорий режимом особой охраны. Физические лица, не проживающие в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, могут посещать такие территории бесплатно или за плату.

Так, например, пребывание на территориях государственных природных заповедников физических лиц, не являющихся работниками федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники, допускается только при наличии разрешения федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками, или федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники. За посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление государственными природными заповедниками, взимается плата.

В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях». Запрещается изменение целевого назначения земель и земельных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников.

В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

Законодательство РФ устанавливает все виды юридической ответственности за правонарушения, посягающие на правовой режим земель особо охраняемых территорий и объектов, в т.ч. к таковым

относится следующий административный проступок – нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39 КоАП РФ). Касаемо преступлений, необходимо назвать нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ).

В соответствии со ст. 8.39 КоАП РФ нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах влечет наложение административного штрафа с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой.

В Уголовный кодекс РФ 1996 г. впервые за всю историю отечественного уголовного законодательства была включена ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов». Данная статья является новой для российского уголовного законодательства. Ее цель – обеспечение защиты особо охраняемых территорий и объектов, предотвращение причинения им, а равно населяющему их животному миру и произрастающим на их территории лесам и иной растительности вреда, сохранение биологического разнообразия. Текст статьи сформулирован относительно просто и объединяет несколько материальных составов преступлений, различающихся по предмету посягательства, но сходных по остальным признакам состава. Квалифицирующие признаки данного преступления законодатель не счел нужным выделять, поэтому степень значительного ущерба может быть учтена судом по его усмотрению так же, как и степень общественной опасности нарушения.

На основании ст. 262 УК РФ нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Проблемные ситуации и трудности реализации уголовной ответственности связаны с двумя обстоятельствами. Первое касается неоднозначного регулирования уголовной ответственности за нарушения законодательства об особо охраняемых природных территориях. Это обусловлено наличием в УК РФ основного (ст. 262) и смежных (ст. 243, 243.1, 243.2, 256, 257, 258, 259, 260, 261) составов преступлений, при совершении которых могут быть причинены вредные последствия для компонентов особо охраняемых природных территорий. Второе обстоятельство вызвано неразработанностью и несовершенством такс и методик определения размеров экологического ущерба в целом и вреда, причиняемого особо охраняемым природным территориям¹.

Рассматривая уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 262 УК РФ, суды должны проверять, какие требования режима, установленные для каждой категории особо охраняемых природных территорий, были нарушены, и указывать это в приговоре или ином судебном решении. При разрешении вопроса о том, причинен ли в результате нарушения режима особо охраняемой природной территории значительный ущерб, судам надлежит исходить из конкретных обстоятельств дела, в частности категории особо охраняемых природных территорий, их экономической, социальной, исторической, культурной, научной значимости, способности природного ресурса к самовосстановлению, количества и стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды. В необходимых случаях суд привлекает соответствующих специалистов либо экспертов².

Может применяться и норма п. «г» ч. 1 ст. 258 УК РФ. Иными словами, незаконная охота, совершенная на особо охраняемой природной территории, признается оконченной с момента начала совершения действий, непосредственно направленных на поиск, выслеживание, преследование в целях добычи охотничьих ресурсов, а также на их добычу, первичную переработку, транспортировку.

¹ Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Куделькин Н.С., Транин А.А., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В случае незаконного отстрела краснокнижных животных возможно применение ст. 258.1, предусматривающей ответственность за посягательство на представителей исчезающей фауны России. Так, например, Алтайский суд в середине декабря 2011 г. прекратил уголовное дело о VIP-охоте из-за истечения срока привлечения к уголовной ответственности, но иск республиканского комитета о взыскании ущерба в 900 тысяч рублей остался без рассмотрения с правом предъявить его в порядке гражданского судопроизводства. Ответчики по иску: бывший вице-премьер Республики Алтай, гендиректор компании «Инеко» и заместитель директора института экономики и законодательства Москвы (участники охоты). Весной 2012 г. комитет Республики Алтай подал гражданский иск о возмещении материального вреда государству¹.

Однако речь может идти не только о незаконной охоте. Особо охраняемые природные территории – это, прежде всего, земельные участки. Поэтому к наиболее существенным нарушениям в рассматриваемой сфере, которые могут привести к уничтожению природных комплексов и, соответственно, утрате средообразующей и рекреационной ценности территорий, относится незаконное формирование земельных участков, распоряжение ими и застройка в границах ООПТ. Например, в ходе проверки исполнения земельного и природоохранного законодательства, проведенной в 2014 г. Волховской городской прокуратурой совместно с комитетом по природным ресурсам Ленинградской области и другими уполномоченными органами, установлено, что на ООПТ памятник природы «Староладожский» органы местного самоуправления сформировали 11 земельных участков с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства». Более того, 8 из 11 земельных участков предоставлены по договорам аренды физическим лицам, некоторые возвели на участках строения².

Так, в Краснощековском районе в суд направлено два уголовных дела по обвинению местных жителей в незаконной охоте. По одному из дел обвиняют двух жителей села Краснощеково, которые ночью, вне сроков охоты застрелили двух косуль, причинив ущерб на сумму 120 тысяч рублей. Вину в совершенном преступлении обвиняемые в рамках расследования уголовного дела не признали. В рамках второ-

¹ Алтайгейт. Пять лет после авиакатастрофы Ми-171 в горах Алтая // Altapress.ru: сайт. 2014. URL: <https://altapress.ru/proisshestvija/story/altaygeyt-pyat-let-posle-aviakatastrofi-mi-v-gorah-altaya-123603> (дата обращения: 19.09.2017).

² Бердинских С.В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4. С. 38.

го уголовного дела обвиняют еще одного жителя Краснощековского района, который, по версии следствия, застрелил пять косуль на территории государственного природного комплексного заказника краевого значения «Чинетинский». Ущерб государству составил 540 тысяч рублей. Обвиняемый свою вину также не признал¹.

Другой пример: в Республике Алтай осудили двоих граждан Республики Тыва, которые в июне 2016 г. незаконно выловили 101 хариуса в устье реки Верхний Чулышман в районе озера Джулукуль на территории Алтайского заповедника. Виновные были задержаны в ходе рейда оперативной группы Алтайского заповедника 5 июня 2016 г. В районе озера Джулукуль задержали троих нарушителей на автомобиле УАЗ без регистрационных знаков. При осмотре у браконьеров нашли лодку, рыболовные снасти и 101 хариуса, 60 особей были с икрой. По телефонограмме в заповедник выехали сотрудники МВД России по Улаганскому району и задержали нарушителей. Мужчинам назначили наказания в виде штрафов и исправительных работ. Кроме того, они должны возместить ущерб за вылов водных биологических ресурсов на территории заповедника в размере 120 750 рублей².

Безусловно, в зависимости от объекта посягательства в пределах особо охраняемой природной территории может иметь место и иная квалификация совершенного деяния. При наличии имущественного ущерба, его оценке и исчислении возникает гражданское правоотношение по возмещению причиненного вреда.

¹ На Алтае будут судить браконьеров, которые застрелили семь косуль в заповеднике // Altapress.ru: сайт. 2017. URL: <https://altapress.ru/proisshestvija/story/nal-tae-budut-sudit-brakonеров-kotorie-zastrelili-sem-kosul-v-zapovednike-201888> (дата обращения: 19.09.2017).

² 101 хариус: тувинцы заплатят больше 120 тысяч рублей за ловлю рыбы в Алтайском заповеднике // Altapress.ru: сайт. 2017. URL: <https://altapress.ru/proisshestvija/story/harius-tuvintsi-zaplatyat-bolshe-tisyach-rublej-na-lovlyu-ribi-v-altayskom-zapovednike-193640> (дата обращения: 19.09.2017).

§ 9.1. Правовая охрана земель и недр

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля наравне с другими природными ресурсами используется и охраняется в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Земля – это природный объект особого рода, что вполне обоснованно, ведь на нем произрастают леса, растения, обитают животные, на земле расположены водоемы, а в недрах находятся полезные ископаемые. Кроме того, в сельском и лесном хозяйстве земля используется в качестве основного средства производства.

Понятием «земля» в экологическом праве называется поверхность земного шара, находящаяся в пределах государственных границ России. При этом земля обладает особым органоминеральным составом, строением (ландшафтом), глубиной до недр и свойством (плодородием почвы).

Особенностями земли являются пространственная определенность, постоянное место нахождения, незаменимость почвы. Поскольку земля является основным средством производства, при характеристике юридической категории «земля» как объекта эколого-правовой охраны от вредных воздействий подразумевается под этим, прежде всего, охрана почв.

Почва представляет собой плодородный поверхностный слой грунта, образовавшийся в результате продолжительного взаимодействия органических и неорганических природных факторов. Его толщина колеблется от нескольких миллиметров до двух метров.

Почва обладает плодородием, что может быть как потенциальным (естественным) состоянием, так и эффективным состоянием, приобретенным под влиянием обработки, внесения удобрений, мелиорации.

В связи с этим целью правовой охраны земли (имеется в виду почва) является не сохранение ее общей площади (она в основном остается неизменной), а сохранение, восстановление, улучшение качественного состояния земель (т.е. почв).

Сегодня все большее число граждан и организаций приобретают земельные участки в собственность. Следовательно, оборотоспособ-

ные земли России постепенно переходят в частную собственность, земля становится товаром, предметом гражданско-правовых сделок, средством вложения капитала¹.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» земли и почвы являются объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

В ЗК РФ закреплены принципы правового регулирования использования и охраны земель. Так, в процессе использования земель должно быть обеспечено сохранение экологических систем. Правовое регулирование охраны земель должно отвечать публичным интересам. Понятия и охраны земель, и безопасности являются категориями конституционными. Например, наряду с имеющимися законодательными механизмами, остается проблема защиты прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование, в т.ч. прав на родовые угодья, что, прежде всего, затрагивает сферу земельных правоотношений.

Вообще одним из основных принципов земельного законодательства, закрепленным в ст. 1 ЗК РФ, является приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйствах перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение землей осуществляется свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде. Различия в качественных характеристиках почв – физических, химических, физико-географических, хозяйственно-экономических, исторических и даже эстетических, а также особенности почв как недвижимости служат основой для установления видов и категорий земель, предусмотренных ЗК РФ.

Обязанности собственников, владельцев, пользователей по охране земель в процессе сельскохозяйственного производства обладают своими особенностями: охрана земель от истощения и загрязнения; эффективное использование земли в соответствии с ее целевым назначением; принятие мер по борьбе с водной и ветровой эрозией; принятие мер по восстановлению нарушенных земель; учет санитарных и экологических требований в процессе хозяйственной деятельности;

¹ Максимова Е.В. Об уголовно-правовой охране земельных отношений // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 59-66. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предоставление государственным органам информации о состоянии земель.

Воздействие на земли может быть как позитивным (повышение их плодородия, рекультивация, иные меры по их улучшению и восстановлению), так и негативным (загрязнение, истощение, иное ухудшение их состояния).

Целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в т.ч. для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель, которое невозможно без мелиорации.

По мнению Е.С. Пышевой, можно дать такое определение мелиорации земель: это гидротехнические, культуртехнические, химические, противоэрозионные, агролесомелиоративные и другие мероприятия или совокупность таких мероприятий, которые приводят к коренному улучшению земель и создают благоприятные условия для иных, тесно связанных с ними природных объектов, в т.ч. для прилегающих земель. В качестве непосредственных объектов мелиорации земель выступают земли, в т.ч. почвы, в качестве опосредованных – атмосферный воздух, недра, водные объекты, в т.ч. подземные, растительный и животный мир, агроландшафты как комплексные объекты¹.

Основным требованием законодательства относительно охраны земли (почвы) как объекта правовой охраны является необходимость рекультивации земель – это комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды.

В целях охраны земель практикуется и временное исключение земель из хозяйственного оборота в целях предотвращения развития и устранения процессов деградации почв и восстановления их плодородия, т.е. консервация.

Таким образом, в целях охраны земель используются все предусмотренные экологическим и земельным законодательством средства и методы. Мониторинг земель, осуществление земельного надзора и контроля позволяет своевременно выявить изменение состояния земель, оценить эти изменения, разработать прогнозы и рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов.

¹ Пышева Е.С. Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель // Экологическое право. 2015. № 4. С. 16-20. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (преамбула Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. В последнее время к проблемам определения объекта права государственной собственности на недра добавились также вопросы о разграничении собственности на недра на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации, праве собственности на добытые полезные ископаемые и другие вопросы.

В целях совершенствования системы управления государственным фондом недр целесообразно предусмотреть создание уполномоченного органа в области нефти и газа, уполномоченного органа в области государственной поддержки инновационной деятельности в сфере недропользования, уполномоченного органа по изучению и использованию недр.

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Недра предоставляются в пользование:

- 1) для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом

подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в т.ч. использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Все специальные виды пользования недрами, согласно законодательству о недрах, подлежат лицензированию, т.е. на определенный вид пользования необходимо получить разрешение – акт, удостоверяющий право пользования недрами. Лицензия выдается либо на каждый вид пользования недрами, либо комплексно, на несколько видов недропользования. В законодательстве Российской Федерации о недрах следует установить требование о содержании в лицензии порядка перехода права собственности на добываемое минеральное сырье. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 м³ в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину

до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- проведение государственной экспертизы и государственной учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

В случае нарушения указанных требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено в соответствии с законодательством.

Следует отметить, что редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры.

§ 9.2. Правовая охрана вод и атмосферного воздуха

Воды – охраняемый законом природный объект, представляющий собой часть природной среды (гидросферы), выполняющий физиологическую, экологическую, санитарную, экономическую, культурно-оздоровительную и другие функции. Воды используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности человека, а также всего животного мира и растений.

Российская Федерация принадлежит к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами. Вместе с тем для обеспечения темпов развития страны необходимо обеспечить комплексное решение ряда проблем, основными из которых являются: нерациональное использование водных ресурсов; несоответствие качества питьевой воды, потребляемой значительной частью населения, гигиеническим нормативам, а также ограниченный уровень доступа населения к централизованным системам водоснабжения.

Таким образом, проблема использования и охраны вод как природного ресурса и объекта является одной из наиболее значимых на современном этапе и требующей самого пристального внимания со стороны правоприменителей, равно как и проблема ответственности за нарушение водного законодательства, имеющей свои особенности и проблемы реализации.

Объектом водных отношений является водный объект или его часть. Водный объект представляет собой природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (ст. 1 ВК РФ).

Водное законодательство состоит из Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации, законодательные акты органов исполнительной власти субъекта и местного самоуправления.

Водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на поверхностные водные объекты; подземные водные объекты (ст. 5 ВК РФ).

Если обратиться к тексту Федерального закона «Об охране окружающей среды», то в нем четко дифференцированы поверхностные и подземные воды, которые рассматриваются, с одной стороны, как компоненты природной среды, с другой – как естественные экологические системы, которые отнесены к природным объектам.

К поверхностным водным объектам относятся: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в т.ч. бухты, лиманы и др.); водотоки (реки, ручьи, каналы); водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); болота; природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); ледники, снежники.

Ледяной покров водного объекта – это лишь его часть, поэтому их загрязнение есть загрязнение водного объекта. Водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы или относящиеся к особо охраняемым, находятся на особо охраняемых природных территориях, и такое загрязнение обладает большей общественной опасностью по сравнению с загрязнением других водных объектов. Поэтому и ответственность должна быть соответственно дифференцирована как в нормах административного законодательства (за создание угрозы загрязнения), так и в нормах уголовного законодательства (за загрязнение как результат негативного воздействия).

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

Береговая линия (граница водного объекта) определяется для моря по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды – по линии максимального отлива; реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднесезонному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом; пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды; болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине.

Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется.

К подземным водным объектам относятся бассейны подземных вод и водоносные горизонты.

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами

общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено Водным кодексом РФ (см. ст. 6 ВК).

По общему правилу, в соответствии с Водным кодексом РФ водные объекты находятся в федеральной собственности (ч. 1 ст. 8). Из общего правила есть исключение. В частной и муниципальной собственности могут находиться пруд и обводненный карьер. В собственности субъекта РФ, муниципального образования, физического лица и юридического лица могут находиться пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу. Пруд, обводненный карьер могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение пруда и обводненного карьера без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Более того, данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела потребуется раздел пруда, обводненного карьера.

Водные объекты используются для следующих целей (ст. 37 ВК РФ): питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; сброса сточных вод и (или) дренажных вод; производства электрической энергии; водного и воздушного транспорта; сплава древесины; иных предусмотренных Водным кодексом РФ целей.

Водопользование подразделяется, исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, на совместное и обособленное (ч. 1 ст. 38 ВК РФ).

Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВК РФ, другими федеральными законами.

Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется жителям соответствующих поселений органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации.

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 метров. Исключение: ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров.

Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в т.ч. для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

В качестве примера судебной практики приведем следующую ситуацию. Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области заключил с ООО «Серебряный ручей» договор водопользования на обводненный карьер, расположенный в с. Старый Просвет, для рекреационных целей. После этого директор указанного предприятия ограничил доступ граждан к водоему, установив шлагбаум, и необоснованно стал взимать плату за посещение лесного участка и прилегающего к нему водоема. Таким образом, за проезд на зону отдыха «Серебряный ручей» на легковом автомобиле жители области должны были заплатить 200 рублей, за автомобиль марки «Газель» – 250 рублей, автобус и грузовой автомобиль – 300 рублей, мотоцикл – 100 рублей. По закону каждый гражданин вправе иметь беспрепятственный доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно пользоваться ими для личных и бытовых нужд. С целью защиты интересов граждан прокурор Кетовского района обратился в суд с иском. Курганский городской суд признал незаконными действия ООО «Серебряный ручей» по установлению тарифов, но отказал в удовлетворении требований о возложении на предприятие обязанности обеспечить свободный проезд и доступ граждан к находящимся на земельном участке лесным и водным объектам. Не согласившись с принятым решением, прокуратура обратилась в Курганский областной суд. Суд признал действия ООО «Серебряный ручей» незаконными и возложил на общество обязанность прекратить взимание денежных средств с граждан за въезд и проезд по территории вышеуказанного лесного участка¹.

Согласно ст. 1 ВК РФ охрана водных объектов представляет собой систему мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, в совокупности своей составляющих водный фонд России.

Анализ состояния законности в рассматриваемой сфере показал, что наиболее распространенными нарушениями закона являются использование водных объектов без разрешительной документации;

¹ В Курганской области прокуратура добилась возобновления беспрепятственного и бесплатного доступа граждан на водоемы Просветского лесничества Кетовского района. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2017).

нарушение режима водоохраных зон водных объектов; превышение нормативов предельно допустимых выбросов в водные объекты; несанкционированные сбросы отходов в водные объекты¹.

Необходимо констатировать, что в российском законодательстве предусмотрен механизм охраны элементов гидросферы². Глава 6 Водного кодекса РФ устанавливает основные требования к охране водных объектов. Формами охраны вод являются следующие функции, осуществляемые специально уполномоченными органами государственной власти:

➤ осуществление государственного мониторинга водных объектов – системы наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц;

➤ ведение государственного водного реестра – систематизированного свода документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, речных бассейнах, бассейновых округах.

Для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира устанавливаются водоохраные зоны и прибрежные защитные полосы.

Водоохраные зоны – это территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (ст. 65 ВК РФ). В границах водоохраных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

¹ Щербаков А.В. Прокурорский надзор в сфере охраны водных объектов // Законность. 2015. № 8. С. 22-25. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Случевская Ю.А. Гидросфера как объект правовой охраны // Экологическое право. 2015. № 4. С. 20-24. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как правило, ширина водоохранной зоны рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от соответствующей береговой линии, а ширина водоохранной зоны морей и ширина их прибрежной защитной полосы – от линии максимального прилива.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью: до 10 км – в размере 50 м; от 10 до 50 км – в размере 100 м; от 50 км и более – в размере 200 м. Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 км², устанавливается в размере 50 м.

В границах водоохранных зон запрещаются: использование сточных вод для удобрения почв; размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В границах дополнительно установленных прибрежных защитных полос, наряду с названными выше ограничениями, запрещаются: распашка земель; размещение отвалов размываемых грунтов; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Вместе с тем в водоохранных зонах допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Охрана атмосферного воздуха, а также озонового слоя и климата – одно из важнейших направлений природоохранительной деятельности, осуществляемое в глобальном, региональном и национальном масштабах. Так, например, для населения Крайнего Севера очевидно, что, если таяние снега и льда пойдет теми же темпами, как и в последние десятилетия, перед ним встанут совсем иные задачи. Коренные народы столкнутся с проблемой сохранности своих традиционных занятий и традиционного образа жизни.

В Федеральном законе от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» дано легальное определение понятия «атмосферный воздух», или «атмосфера». Согласно ст. 1 названного закона атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную связь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

К атмосферному относится воздух, находящийся в естественном состоянии, в открытом пространстве. Его следует отличать от воздуха в закрытых помещениях, в резервуарах. Отношения по использованию и охране атмосферного воздуха регулируются нормами воздухоохранного права, а воздуха в закрытых помещениях – правилами производственной санитарии и гигиены.

Жизненно важное значение для человека, для окружающей среды и народного хозяйства имеет нижний слой атмосферы – тропосфера. Именно здесь находится основная масса компонентов атмосферы (около 80%). Именно с этим слоем атмосферы человек взаимодействует прежде всего и воздействует на него.

Загрязнение атмосферы – это привнесение в атмосферный воздух новых, не характерных для него физических, химических и биологических веществ или изменение их естественной концентрации. Основные загрязнители атмосферного воздуха: оксиды углерода, оксиды азота, диоксид серы, углеводороды, альдегиды, тяжелые металлы, аммиак, атмосферная пыль и т.д.

Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 5) широкими полномочиями в области охраны атмосферного воздуха наделил государственные органы власти РФ (Правительство и специально уполномоченный орган). Среди этих полномочий:

1) формирование и проведение единой государственной политики в области охраны атмосферного воздуха на территории РФ;

2) установление порядка разработки и утверждения гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых выбросов (ПДВ) и предельно допустимых норм (ПДН) вредного физического воздействия на атмосферный воздух;

3) установление порядка учета выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него и другие полномочия в области охраны атмосферного воздуха.

Полномочия органов власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха значительно скромнее. В основном это функции

по реализации мероприятий по охране атмосферного воздуха на территории субъекта РФ. В законодательстве функции органов местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха специально не выделяются.

Государственный учет количественного и качественного состояния окружающей среды является одним из принципов экологического права. Такой учет особенно необходим за состоянием атмосферного воздуха, т.к. от качества атмосферного воздуха зависит непосредственно здоровье и сама жизнь человека.

Следует заметить, что свыше семисот станций мониторинга атмосферного воздуха функционирует в почти трехстах городах России. В каждом крупном городе России можно увидеть серебристые будки таких станций.

Говоря о юридической ответственности за нарушение требований в сфере охраны атмосферного воздуха, необходимо констатировать, что действующая конструкция состава ч. 1 ст. 251 «Загрязнение атмосферы» УК РФ не позволяет четко отграничить его от нормы ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» КоАП РФ. В обоих кодексах разных отраслей права используются тождественные термины, конкурирующие по вопросу криминализации в случае совершения экологического правонарушения.

§ 9.3. Правовая охрана лесов и животного мира

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.02.2001 № 7-ФЗ установил, что растительный мир является объектом охраны окружающей среды (ст. 1, 4). Правовой режим и регулирование вопросов леса и иной растительности имеют различия. Лесные насаждения играют существенную роль в обеспечении климата, среды обитания живых организмов, поддержании правильного кислородного баланса и т.д., что не учитывается при проведении незаконных рубок.

Наибольший объем незаконных рубок приходится на Дальневосточный и Сибирский федеральные округа¹. Незаконная рубка лесных насаждений в Алтайском крае представляет собой серьезную проблему, в т.ч. и по причине нахождения на территории края лен-

¹ Хромов Е.В. Противодействие незаконным рубкам лесных насаждений // Законность. 2015. № 4. С. 33-36. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

точного бора, уникального по своим свойствам и природному назначению в общепланетарном масштабе.

Лесной кодекс РФ выделяет три целевых назначения лесов, расположенных на землях лесного фонда, что соответствует новой классификации лесов на землях лесного фонда: защитные, эксплуатационные и резервные леса.

Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам. Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Статья 101 «Земли лесного фонда» ЗК РФ закрепляет: «К землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие)».

Земли лесного фонда относятся к федеральной собственности, их перевод в другую категорию земель возможен только по решению Правительства РФ

В части 1 ст. 91 ЛК РФ закреплено понятие государственного лесного реестра: государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

Право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43-46 ЛК (изучение недр, строительство водохранилищ, линейных объектов), принадлежит Российской Федерации. Порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43-46 ЛК РФ, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. При этом можно разделить общее и специальное (предпринимательское) лесопользование.

Использование лесов может быть следующих видов:

- 1) заготовка древесины,
- 2) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов,
- 3) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений,
- 4) ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты,
- 5) ведение сельского хозяйства,
- 6) осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности,
- 7) осуществление рекреационной деятельности,
- 8) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений,
- 9) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых,
- 10) строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов,
- 11) переработка древесины и иных лесных ресурсов,
- 12) иные виды, определенные в соответствии с целевым назначением земельных участков.

Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов.

Вместе с тем пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами.

Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами. Запрещается засорение леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором.

Легальное понятие животного мира дается в ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам

континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Объектом животного мира выступает организм животного происхождения (дикое животное). К таковому относятся млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, водные животные, насекомые и т.д. при условии обитания в состоянии естественной свободы. Иными словами, не могут быть объектом использования и охраны названных совокупностью нормативных правовых актов сельскохозяйственные и другие домашние животные, прирученные, лабораторные, одомашненные, одичавшие, генно-модифицированные, клонированные и используемые для производства органов и тканей, т.е. в медицинских целях при трансплантации, животные, содержащиеся в неволе или полувольных условиях для хозяйственных, культурных, научных, эстетических и иных целей.

Животный мир как природный объект характеризуется тремя признаками, позволяющими отличать его от иных социальных объектов, входящих в окружающий человека мир:

- 1) его естественное происхождение,
- 2) экологическая зависимость от окружающей природной среды,
- 3) социально-экологическая ценность для общества и человека.

Признак естественного происхождения означает, что в отличие от объектов социального мира дикие животные появились в процессе эволюционного развития естественного мира. Они не имеют стоимости в смысле затрат человеческого труда и обладают в ряде случаев свойствами невосстановимости, необратимости произведенных изменений.

Второй признак, свойственный животному миру, – экологическая связь с окружающей природной средой, позволяющая ему функционировать в составе естественных экологических систем. Так, отловленные для содержания в зоопарке животные, будучи «вырванными» человеком из экологической среды природы, превратились в товарно-материальные ценности и стали частью экономических отношений.

Социально-экологическая ценность как третий обязательный признак животного мира проявляется в способностях осуществлять экологические, экономические, научные, культурно-просветительные и эстетические функции.

Животный мир является достоянием народов РФ. Действующее законодательство предусматривает исключительное право государственной собственности на животный мир, при этом запрещаются действия, нарушающие указанное право государственной собственности.

Вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О животном мире»). Отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами животного мира регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы названным Федеральным законом (ч. 9 ст. 4 Федерального закона «О животном мире»).

Законодательно установлены следующие виды пользования животным миром: охота; рыболовство; добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам; использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров, опылителей растений, биофильтраторов и др.; использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

В то же время названные права уравниваются совокупностью обязанностей: осуществлять только разрешенные виды пользования животным миром; соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром; применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ; не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира; осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания; проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира; оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира; обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в т.ч. редких и находящихся под угрозой исчезновения; применять при пользовании животным миром гуманные способы.

Законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром (ст. 34 Федерального закона «О животном мире»). Пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды их обитания либо без такового, как с разрешением, так и без него.

В статье 35 Федерального закона «О животном мире» закреплены условия пользования животным миром. Согласно ей пользователи объектами животного мира, осуществляющие изъятие объектов жи-

вотного мира из среды их обитания, в соответствии с ч. 4 ст. 34 Федерального закона «О животном мире» уплачивают сбор за пользование объектами животного мира в размерах и порядке, которые установлены законодательством РФ о налогах и сборах и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

В пункте 1 ст. 333.3 НК РФ («Ставки сборов») ставки сбора (в рублях) за каждый объект животного мира устанавливаются в определенных размерах, например, за медведя (за исключением камчатских популяций и медведя белогрудого) – это 3000; за медведя бурого (камчатские популяции), медведя белогрудого – 6000; благородного оленя, лося – 1500; косулю, кабана, кабаргу, рысь, росомаху – 450; барсука, куницу, сурка, бобра – 60; глухаря, глухаря каменного – 100 и др.

При совершении правонарушений действуют другие экономические показатели, например такса за незаконную добычу волка составляет всего 100 рублей. Отсутствие точных и соразмерных методик расчета экологического ущерба порождает широту дискретных полномочий у экспертов и иных правоприменителей, что не только позволяет игнорировать уголовно-правовой механизм охраны животного мира России, но и создавать коррупциогенные условия в сфере правовой охраны охотничьих ресурсов¹.

Что касается объектов водных биологических ресурсов, то, например, в Дальневосточном бассейне ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов, за исключением морских млекопитающих, устанавливаются в следующих размерах, если иное не установлено п. 6 ст. 333.3 НК РФ, за минтай Охотского моря – 3500 рублей за одну тонну, минтай других районов промысла – 2000; треску – 3000; сельдь Берингова моря – 400; морской окунь – 1500; кету – 4000; камбалу, навагу, мойву – 10; некоторых видов краба – 35 000; осьминогов – 1000; водоросли – 10. Если же добыча осуществляется на внутренних водных объектах, то, например, за ту же кету сбор ниже и составляет уже 3000 рублей за тонну (п. 4 ст. 333.3 НК РФ).

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов (морских млекопитающих) также установлены свои. Например, за одну тонну касатки (за исключением белухи) сбор равен 30 000 рублей, белухи – 7000, а за котика морского или за байкальскую нерпу всего 10 рублей и т.д. (п. 6 ст. 333.3 НК РФ).

¹ Странцов А.А. К вопросу о правовой охране охотничьих ресурсов в России // Алтайский юридический вестник. 2015. № 9. С. 119

В части 4 ст. 35 Федерального закона «О животном мире» установлено, что пользование им осуществляется в комплексе с системой мер по охране и воспроизводству объектов животного мира, сохранению среды их обитания.

Практически все вышеизложенное касалось объектов охоты и рыболовства, однако существуют и иные виды пользования животным миром. Так, статья 44 Федерального закона «О животном мире» посвящена вопросам пользования животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях. Такое пользование осуществляется довольно часто, например, для проведения опытов и экспериментов изымаются лягушки, для эстетических и культурно-воспитательных целей вылавливаются певчие птицы, широко распространен отлов змей для получения яда и т.п.

Основные требования по охране объектов животного мира и среды их обитания определяются Федеральным законом «О животном мире». Мероприятия по охране отдельных объектов животного мира не должны наносить ущерба другим объектам животного мира и окружающей среде.

Статьей 28 Федерального закона «О животном мире» предусмотрены и конкретные меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов живого мира при осуществлении производственных процессов, эксплуатации транспортных средств и линий связи и электропередачи. Исследования показали, что гибель диких животных под сельскохозяйственными машинами наблюдается при всех механизированных полевых работах. Под машины попадают и гибнут представители почти всех видов фауны. Ученые подсчитали: при скашивании агрегатами трав в среднем на 1 тысяче гектаров гибнет одна куропатка, 270 коростелей, 13 крякв, 16 чирков, 16 зайцев. При уборке пшеницы гибнет 5 перепелов, 19 крякв, 24 зайца¹.

Большой ущерб животному миру наносят сельскохозяйственные палы. По поводу последнего следует сказать, что, несмотря на проводимые профилактические мероприятия, ежегодно на территории Алтайского края регистрируется до 1000 сельхозпалов. В подавляющем большинстве случаев выжигание происходит целенаправленно для удаления с полей мешающей обработке почвы соломы и в связи с отсутствием в хозяйствах техники для измельчения остатков расти-

¹ Как помочь зверям, рыбам и лягушкам // Forest.ru: Все о российских лесах: сайт. 2017. URL://www.forest.ru/rus/publications/boreyko/1.html (дата обращения: 12.04.2017).

тельности. В результате горят сотни гектаров. В огне и от дыма нередко гибнет большое количество животных, насекомых и птиц. Помимо этого, в условиях контакта полей с лесной растительностью палы часто переходят в лесные пожары. Создается угроза не только природе, но и посевам, населенным пунктам и жизням людей. Значительно и на больших территориях загрязняется атмосферный воздух, происходит массовый выброс вредных веществ в атмосферу¹.

С учетом транснационального характера проблем охраны животного мира в настоящий период перед государствами стоят следующие важные задачи: создание действенной правовой базы, направленной на обеспечение рационального использования водных биологических ресурсов Мирового океана и сопредельных морей, а также объектов охоты, и прежде всего особей, находящихся на грани вымирания; обеспечение эффективного контроля со стороны межгосударственных организаций за соблюдением принятых нормативно-правовых актов и совместных решений.

¹ Официальный сайт Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края. 2017. URL:// www.ecoregion22.ru/?id_razd=170 (дата обращения: 03.14.2017).

§ 10.1. Понятие, источники и принципы международного права по охране окружающей среды

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Она является одной из составляющих национальной безопасности, совокупностью природных, социальных, технических и других условий, обеспечивающих качество жизни и безопасность жизни и деятельности проживающего (либо действующего) на данной территории населения.

Очевидным является то, что сегодня охрана окружающей среды – это проблема не только внутрисударственного порядка, а международного, поскольку невозможно обеспечение экологической безопасности на отдельно взятой территории, решение глобальных экологических проблем требуют совместных усилий государств мира. Так, от потери биоразнообразия особенно сильно может пострадать коренное население Крайнего Севера, ведущее традиционное натуральное хозяйство. Вышеупомянутые процессы особенно характерны для стран Фенноскандии¹.

К числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относятся:

- рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;
- увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей;
- деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение спо-

¹ Аверина К.Н. Влияние климатических изменений на правовое регулирование традиционного природопользования коренных народов Крайнего Севера // Экологическое право. 2014. № 1. С. 26-30. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

способности природы к саморегуляции и, как следствие, – невозможность существования человеческой цивилизации;

- изменение климата и истощение озонового слоя Земли;
- возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;

- недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации;

- продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

- низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды;

- резкое ослабление управленческих и, прежде всего, контрольных функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

- высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;

- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;

- последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;

- низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Рассмотрим эти особенности через призму международно-правового механизма охраны окружающей среды.

Международное право окружающей среды – это совокупность международно-правовых норм и правоотношений в сфере обеспечения рационального использования природных ресурсов Земли и охраны глобальной окружающей среды от вредных воздействий в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Предмет международного права окружающей среды образуют международные экологические отношения, т.е. отношения в сфере взаимодействия человечества с природой.

В контексте развития и реализации международного права окружающей среды деятельность мирового сообщества в области регули-

рования природопользования, воспроизводства природных ресурсов, охраны природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий осуществляется посредством:

- нормотворчества,
- взаимных консультаций,
- мониторинга природной среды и обмена экологически значимой информацией,
- контроля за состоянием природы,
- применения мер международной ответственности за нарушение норм и принципов международного права.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды зародилось лишь в конце XIX – начале XX в. Вначале оно носило эпизодический характер, основывалось на двухсторонних мерах, касалось охраны отдельных природных объектов.

Первым крупным многосторонним природоохранительным мероприятием считается конференция по международной охране природы, которая состоялась в ноябре 1913 г. в г. Берне (Швейцария).

Стокгольмская конференция в 1972 г. привела к созданию ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде – *United Nations Environment Programme*). Сегодня эта организация выполняет административные функции по семи крупным конвенциям, а также по ряду региональных соглашений¹.

В 1992 г. на Конференции ООН в г. Рио-де-Жанейро была принята Декларация по окружающей среде и развитию, где были сформулированы основные принципы экологического права, и Долгосрочная программа дальнейших действий в глобальном масштабе («Повестка дня на XXI век»).

В дальнейшем, в 2012 г. в г. Рио-де-Жанейро прошла Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20». На конференции выработывалась концепция того, как можно сократить бедность, содействовать развитию социальной справедливости и обеспечить надлежащие меры по охране окружающей среды.

Нередко отдельные государства предоставляют собственный опыт правового регулирования. Так, лесное законодательство Финляндии и Норвегии является показательным для многих государств в связи с эффективностью его реализации в практической деятельности².

¹ ЮНЕП: официальный сайт. 2017. URL: <http://www.unep.org/> (дата обращения: 08.09.2017).

² Оленина Т.Ю. Сравнительно-правовая характеристика лесного законодательства России, Финляндии и Норвегии // Экологическое право. 2014. № 1. С. 22-25. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Итак, *субъектами* международных экологических правоотношений сегодня являются: государства, международные правительственные и неправительственные организации, юридические и физические лица, оказывающие воздействие на состояние окружающей среды в международных пространствах.

Объектом международно-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования выступает вся природа планеты Земля и околоземное космическое пространство. Одновременно такой охране подлежат отдельные объекты природной среды, включая Мировой океан и его ресурсы, атмосферный воздух, животный и растительный мир, недра, уникальные природные комплексы.

В системе объектов регулирования охраны и использования таких объектов можно выделить несколько категорий:

➤ международные природные объекты и ресурсы, находящиеся за пределами национальной юрисдикции (открытое море, Антарктика, морское дно за пределами континентального шельфа, космическое пространство);

➤ природные объекты и ресурсы, разделяемые двумя или более государствами. К таким объектам относятся пограничные реки (Дунай, Селенга, Рейн) и озера (в т.ч. Каспийское море), пограничные природные комплексы или месторождения полезных ископаемых, популяции мигрирующих видов животных;

➤ природные объекты и ресурсы, находящиеся под национальной юрисдикцией, например массив первичных лесов в Республике Коми на территории Печоро-Ильчинского государственного заповедника под названием «Девственные леса Коми», озеро Байкал. Сюда же относятся иные природные ресурсы, полностью находящиеся под национальной юрисдикцией, но отношения по поводу которых также регулируются международными правовыми нормами.

Сложные проблемы охраны окружающей среды требуют совместных действий государств, которые осуществляются на основе заключаемых ими международных договоров, а также решений созданных государствами международных организаций. Например, наряду с национальными законами и подзаконными актами источниками права в них являются также правила, решения и директивы Европейского Союза, что во многом сближает эти страны и обуславливает наличие множества схожих положений в природоохранном законодательстве, в т.ч. и регулирующем порядок обращения с экологически опасными веществами и отходами.

Условная граница разделения государствами правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды на нацио-

нальном и международном уровнях определяется их суверенитетом, ибо государства обладают таковым над природными ресурсами в пределах своей территории, что подчеркивается в ряде международных актов, например в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» 1962 г.¹

Международное право окружающей среды на современном этапе является динамично развивающейся отраслью современного международного права и его науки.

На современном этапе источники международного права окружающей среды подразделяются на два вида:

➤ закрепляющие действующие правовые принципы и нормы и образующие право в подлинном смысле этого слова («твердое», т.е. обязательное право);

➤ содержащие необязательные правила, но тем не менее оказывающие влияние на международные отношения своим авторитетом («мягкое», т.е. рекомендательное право).

В настоящее время действует более тысячи договоров, конвенций, соглашений, непосредственно регулирующих отношения природопользования и охраны окружающей среды. Наряду с ними подписано свыше трёх тысяч двухсторонних международных документов в данной сфере. Двухсторонние договорные отношения Россия имеет со всеми соседними государствами, а также многими другими государствами Европы, Америки и Азии.

Приходится подчеркнуть и то обстоятельство, что источники экологического права Евросоюза представляют собой такие акты, принципы, судебные решения, обычаи, которые отражают черты как источников международного экологического права, так и национального экологического права².

Принципы, применяемые к международно-правовой охране окружающей среды и природопользованию, подразделяются на общепризнанные принципы современного международного права и специальные отраслевые принципы международного права окружающей среды. Общепризнанные принципы международного права являются критерием правомерности регулирования любой сферы меж-

¹ Тиунов О.И. Предмет, система и принципы международного права окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 66-79. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Дубовик О.Л. Источники экологического права Европейского Союза // Экологическое право. 2014. № 2. С. 34-38. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственных отношений, включая отношения по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования.

К указанной категории относятся принципы:

- уважения государственного суверенитета,
- суверенного равенства всех государств,
- взаимной выгоды,
- невмешательства во внутренние дела другого государства,
- добросовестного выполнения международных обязательств,
- мирного разрешения споров и некоторые другие.

Другая группа общепризнанных принципов и норм международного права – это положения специального характера, предназначенные обеспечивать функционирование не всей его системы, а отдельных отраслей. Существуют следующие специальные принципы международного права окружающей среды:

- принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов,
- принцип недопустимости нанесения трансграничного ущерба,
- принцип международной правовой ответственности государств за ущерб, причиненный окружающей среде,
- принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду,
- принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды,
- принцип защиты экологических систем Мирового океана.

Приведенный перечень специальных принципов международного права окружающей среды не является исчерпывающим в силу их развития и усиления направления деятельности субъектов международного права окружающей среды.

§ 10.2. Деятельность субъектов международного права по охране окружающей среды

Как сказал на Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 г. генеральный секретарь конференции Морис Стронг: «Или будет спасен весь мир, или погибнет вся цивилизация». Перед человечеством со всей очевидностью встали задачи прекращения сверхэксплуатации природных ресурсов Земли, налаживания во всех регионах мира рационального природопользо-

вания, обеспечения в глобальных масштабах научно обоснованных мер по охране окружающей природной среды¹.

Очевидно, что охрана окружающей среды – одна из актуальнейших проблем современности. Именно этот фактор предопределил участие в решении экологических проблем подавляющего большинства международных организаций. Их количество постоянно возрастает главным образом за счет организаций, специально ориентированных на природоохранительную проблематику. Некоторые из них специально созданы для охраны окружающей среды, другие, наряду с другими функциями, выполняют отдельные функции по ее охране.

Список экологических организаций включает международные, правительственные, региональные, национальные и неправительственные организации стран мира. Международные экологические организации делятся на межгосударственные (межправительственные) и неправительственные.

Международные межгосударственные (межправительственные) экологические организации:

- 1) Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП),
- 2) Европейское агентство по окружающей среде,
- 3) Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК),
- 4) Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (*Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe*).

Неправительственные²:

- 1) Международный союз охраны природы (другое название – Всемирный союз охраны природы) (IUCN),
- 2) BirdLife International,
- 3) Беллона (организация),
- 4) Всемирный фонд дикой природы (WWF),
- 5) Гринпис (Greenpeace),
- 6) World Nature Organization (WNO),
- 7) Межрегиональная экологическая общественная организация «Зеленый Фронт»,

¹ Гизимчук С.В., Олейник Е.С. К вопросу об объекте преступлений против окружающей среды (сравнительная характеристика украинского и российского уголовного законодательства) // Экологическое право. 2014. № 2. С. 22-26. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Академик: список экологических организаций: сайт. 2017. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1403683> (дата обращения: 08.09.2017).

8) Независимое природоохранное движение «Планета Дельфина» (центр природоохранной пропаганды) и другие международные неправительственные организации.

На сегодняшний день сложилась довольно разветвленная сеть международных организаций, которые в той или иной степени занимаются экологической проблематикой. Как отмечалось на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2009 г., межправительственных организаций, в той или иной степени занимающихся вопросами экологии, в настоящее время насчитывается около 60, но действуют они разрозненно и несогласованно¹.

Учрежденная в 1972 г. ЮНЕП стала первой организационной структурой в рамках ООН, занимающейся исключительно проблемами окружающей среды. Для осуществления международного управления принципиальное значение имеют функции Совета управляющих по осуществлению содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление данным Советом по мере необходимости рекомендаций относительно проводимой странами политики в этой области.

Отдельными аспектами охраны окружающей среды занимаются следующие специализированные организации под эгидой ООН, имеющие статус автономных:

➤ ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры – *United Nations Education, Scientific and Cultural Organization*) проводит исследования социально-экономических факторов развития и взаимосвязи между человеком и средой;

➤ ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН – *Food and Agricultural Organization of the United Nations*) имеет своей целью улучшение производства и переработки сельскохозяйственной продукции, лесоводства и рыболовства, содействует инвестициям в агросферу, рациональному использованию почвы и водных ресурсов, удобрений и пестицидов, освоению новых и возобновимых источников энергии;

➤ ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения – *World Health Organization*) имеет, помимо прочего, задачу содействовать экологической безопасности, включая безопасное водообеспечение, питание и утилизацию отходов;

¹ Копылов М.Н., Мишланова В.А. Вклад международных организаций в решение экологических проблем // Международное право и международные организации. 2014. № 2. С. 223-236. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

➤ ЮНИДО (Организация Объединённых Наций по промышленному развитию – *United Nations Industrial Development Organization*) содействует промышленному развитию и установлению экологизированного международного экономического порядка;

➤ МАГАТЭ (Международное агентство по атомной энергии – *International Atomic Energy Agency*) разрабатывает нормы безопасности и защиты от радиации, включая безопасную транспортировку радиоактивных материалов и утилизацию отходов. В рамках этой международной межправительственной организации, в частности, принимаются стандарты безопасного использования ядерной энергии.

Кроме указанных выше организаций, вопросами охраны окружающей среды по отдельным аспектам так или иначе занимаются и другие организации, функционирующие как в составе, так и под эгидой ООН. Например, важность глобального охвата инструментов Европейской экономической комиссии ООН заключается в обеспечении правовой основы для более успешного трансграничного водного сотрудничества, основанного на модели, которая доказала свою эффективность, поскольку многие крупные бассейны рек и озёр являются общими для государств Европейской экономической комиссии ООН и государств, не являющихся членами этой организации¹.

Таким образом, необходимо добиться укрепления и повышения слаженности механизма управления в рамках системы ООН в сфере охраны окружающей среды в целях координации деятельности органов и организаций системы ООН, которые занимаются решением международных экологических проблем.

§ 10.3. Международная ответственность за экологические правонарушения

Экологическая безопасность не может быть вычеркнута из системы международного права и должна входить в виде цели международного сотрудничества в области международной безопасности. Концепция национальной безопасности ясно определяет средства и способы решения этой задачи. Но следует исходить из понимания, что экологическая безопасность России – это защита жизненно важных интересов природной среды человека от внешних угроз экологи-

¹ Рязанова М.А. Европейское сотрудничество в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков // Международное публичное и частное право. 2015. № 2. С. 26.

ческого характера в законодательстве о безопасности страны. Экологическая безопасность становится категорией международного права.

Проблема международной ответственности государств является одной из наиболее сложных в международном праве и не имеет однозначного решения ни в доктрине, ни в практике межгосударственного общения.

Сущностью международной ответственности за экологические правонарушения является наступление неблагоприятных последствий для субъекта международного права, нарушившего предусмотренные международным правом требования охраны окружающей среды.

Основанием применения международной ответственности служит экологическое правонарушение, которое проявляется, в основном:

- 1) либо в невыполнении субъектом международного права окружающей среды взятого на себя международного обязательства,
- 2) либо в причинении экологического ущерба посредством загрязнения моря нефтью, трансграничного загрязнения окружающей среды соседним государством и т.п.

Таким образом, ответственность может наступить как за противоправные действия субъекта международного права, так и за причинение вреда правомерным использованием источника повышенной опасности.

Важным элементом международного экологического правонарушения служит причинно-следственная связь между противоправным поведением субъекта международного права и причиненным экологическим ущербом. Существенное значение имеет вина правонарушителя. Одновременно в современной международной практике применяется и безвиновная или объективная (*strict liability*) ответственность.

В соответствии с современным международным правом международные правонарушения подразделяются на преступления и деликты.

Международные преступления:

- 1) совершаются физическими лицами;
- 2) являются грубыми нарушениями общепризнанных норм международного права (т.е. либо обычных норм, либо договорных норм, в основе которых лежат принципы, являющиеся частью обычного права), обязательных как для государств, так и для физических лиц, и нацеленных на защиту фундаментальных прав личности и (или) мирового правопорядка;

3) влекут за собой индивидуальную уголовную ответственность по международному праву;

4) как правило, прямо или косвенно поддерживаются государством либо совершаются при попустительстве или неспособности государства подавить данные преступления, что затрудняет или делает практически невозможным их уголовное преследование судами этого государства.

Первый признак является спорным. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы в 1978 г. рекомендовал законодателям европейских государств осуществить коррективы уголовной ответственности за экологические преступления, предусмотрев при этом ответственность юридических лиц за эти преступления. В уголовном законодательстве многих государств эти рекомендации получили свое закрепление¹.

Последний признак является факультативным: он не составляет юридического элемента (квалифицирующего признака) всех международных преступлений. Однако в подавляющем большинстве случаев такое участие фактически присутствует. Именно это обстоятельство определяет необходимость преследования таких преступлений не только отдельными государствами, но международным сообществом в целом.

В соответствии с международными нормами права окружающей среды международные экологические преступления могут, в частности, быть результатом тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды, – такого, как обязательство, запрещающее массовое загрязнение атмосферы или морей.

Всякое международно-правовое деяние, которое не является международным преступлением, признается международным деликтом, или ординарным правонарушением. Ординарные международно-противоправные деяния выражаются чаще всего в непринятии мер по пресечению противоправных действий в отношении дипломатических представителей, нарушении торговых обязательств и т.д. Они не требуют реагирования всего мирового сообщества и регулируются различными мерами внутригосударственного характера или взаимными примирительными процедурами.

¹ Максимов А.М. Международно-правовые стандарты охраны животного мира, их влияние на развитие российского уголовного и экологического права // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 5. С. 13.

В международном праве предусмотрено два вида ответственности государства: материальная и нематериальная (политическая).

Материальная ответственность применяется посредством репарации, т.е. материального, в основном денежного возмещения ущерба, или ресторации, т.е. восстановления нарушенного состояния природной среды. Международная практика свидетельствует о том, что причинение вреда природной среде, как правило, влечет возмещение только прямого ущерба.

Нематериальная (политическая) ответственность применяется в разных формах: сатисфакции (к примеру, принесение извинений, наказание государством виновных), применения экономических и иных санкций вплоть до применения вооруженной силы.

Особый пример возложения международной ответственности за вред, причиненный природной среде, представляет ответственность, применяемая вследствие военных действий. Во второй половине XX в. стали очевидны серьезность проблемы устойчивой деградации окружающей среды и опасность воздействия на нее вооруженных конфликтов. Свидетельство тому – многочисленные случаи нападения на объекты природной среды и разрушений, не продиктованных военной необходимостью, или нанесения чрезмерного сопутствующего ущерба природной среде при военных действиях. Неблагоприятное воздействие на окружающую среду значительно возрастает во время вооруженных конфликтов, что чревато серьезными негативными последствиями для всего человечества¹.

Также в рамках настоящего вопроса следует рассмотреть то, что в практической деятельности мирового сообщества возникают экологические споры, требующие разрешения международными органами.

В 1994 г. в форме международной неправительственной организации был создан Международный суд экологического арбитража и примирения.

Таким образом, появилась возможность урегулирования спорных ситуаций, касающихся защиты окружающей среды или сохранения природных ресурсов для государств, межправительственных организаций, неправительственных организаций и частных сторон. Практика рассмотрения дел в соответствии с этими регламентами только началась, вместе с тем параллельно идет процесс разрешения международных экологических споров согласно обычной процедуре.

¹ Маммадов У.Ю. Защита природной среды во время вооруженных конфликтов в контексте международного права окружающей среды // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 54-67. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Проблема создания Международного экологического суда обсуждается в научном сообществе с конца прошлого века. Одним из главных аспектов этой проблемы является доступ к международному экологическому правосудию индивидов, международных неправительственных организаций для защиты экологических прав, поскольку государства далеко не всегда способны обеспечить надлежащий уровень их защиты. Такие европейские экокатастрофы, как Чернобыльская и Сандозская, лишь подтвердили эту идею. Ни одно государство не предъявило иски ни к СССР, ни к Швейцарии, а индивидуальные иски граждан на национальном уровне относительно возмещения ущерба от этих катастроф натолкнулись на стену государственного иммунитета.

Основной проблемой создания Международного экологического суда является проблема определения юрисдикции. Экологические проблемы интегрированы в транспортные, торговые и иные международные проблемы, они учитываются при защите прав человека и т.д.

Создание Международного экологического суда будет способствовать повышению роли международного экологического права в системе международного права в целом, а также усилению ответственности международных организаций за нанесение вреда, в т.ч. экологического.

Заключение

Экологическое право России в настоящее время вышло на новый уровень своего развития, о чём свидетельствуют Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и относится к числу основных юридических дисциплин, преподаваемых в Барнаульском юридическом институте МВД России. Его целевая направленность состоит в формировании у обучающихся знаний об экологическом законодательстве Российской Федерации, обучении их навыкам применения правовых норм в сфере охраны окружающей среды при разрешении споров и эколого-правовых ситуаций в своей профессиональной деятельности.

Указанное направление особенно актуально в свете растущего внимания государства к проблемам экологии. Достаточно напомнить, что 2013 г. прошел как Год охраны окружающей среды¹. 2017 год снова, как уже было отмечено, был объявлен с практически аналогичной формулировкой – Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий.

Безусловно, следует отметить, что роль экологического права в настоящее время только возрастает. Очевидный прогресс науки и техники, к сожалению, лишь минимально учитывает необходимость перманентного сохранения окружающей природной среды. Определяя уровень экологического правосознания граждан, достаточно лишь проанализировать состояние отдельных природных объектов, особенно вблизи населенных пунктов и транспортных путей.

Мировые экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия и другими негативными для окружающей среды процессами, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды, затрагивают интересы РФ и ее граждан. Складываясь на начало XXI в. в России экологическая ситуация характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности.

В сорока субъектах Российской Федерации более 54% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого

¹ О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды: Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 // СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4634.

загрязнения атмосферного воздуха. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн гектаров. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности¹.

Данные обстоятельства являются дополнительным свидетельством особой важности экологического права как науки, отрасли права и дисциплины, изучение которой является обязательным для всех высших юридических учебных заведений, в т.ч. для сотрудников органов внутренних дел.

Соответственно, качественное обеспечение правового механизма по охране окружающей среды является одной из важнейших задач в деятельности правоохранительных органов Российского государства.

Так, в пункте 2.2 приказа МВД от 31 декабря 2012 г. № 1166 указано, что участковые уполномоченные полиции привлекаются к выполнению обязанностей по проведению проверок по заявлениям и сообщениям о происшествиях, содержащим признаки экологических преступлений².

Экологическое правоотношение – это реально существующее общественное отношение, урегулированное нормами экологического права, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей. В составе экологического правоотношения следует выделить субъекты, объекты и содержание. Экологические правоотношения могут дифференцироваться на регулятивные и охранительные, общие и конкретные, абсолютные и относительные. Субъектами экологического права являются лица, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью. Под объектом экологических отношений понимаются общественно значимые природные ценности,

¹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://kremlin.ru/news/15177> (дата обращения: 08.09.2017).

² Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения. Подчеркнем, что специфика объекта предопределяет специфику общественных отношений, регулируемых в экологическом праве и образующих его предмет.

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника. Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Право природопользования может оцениваться в разных качествах: как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя. Совокупность норм, регулирующих данные отношения, образует комплексный правовой институт права природопользования.

Будущие сотрудники полиции должны знать, что государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды представляет собой составную часть государственного управления. Функция управления является постоянной и многоаспектной деятельностью, направленной на обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования. Его осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Общим для них является обладание специальными правовыми и административными средствами для обеспечения реализации требований экологического законодательства.

Что касается экономического регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования, то оно в первую очередь связано с экономическим стимулированием, как карательным, так и поощрительным. Наиболее полно совокупность мер по поддержке и поощрению экологически значимой деятельности раскрыта в главе 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

К сожалению, система государственного экологического управления в настоящее время не является эффективной и результативной, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в природоохранной сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Отсутствие четкого разграничения полномочий по вопросам охраны окружающей среды между различными уровнями государственной власти, неяс-

ность в объеме полномочий не позволяют четко установить субъекта ответственности за возможные просчеты в рассматриваемой сфере.

Кроме того, постоянные преобразования, происходящие в структуре природоохранных органов, непоследовательность и нечеткость в распределении их полномочий приводят к дублированию функций в сфере охраны окружающей среды, утрате способности своевременно и качественно осуществлять экологическое управление, разрушению взаимных связей между федеральными и региональными органами, выполняющими функцию экологического управления, что создает благотворную почву для коррупции и нарушения прав природопользователей, что не может не представлять интереса для профессиональной деятельности в качестве сотрудников полиции.

Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду преследуют одинаковые цели. Во-первых, реализуют в себе предупредительную и информационную функции, проводятся до начала осуществления соответствующей деятельности. Во-вторых, имеют одинаковый объект оценки – документы, предшествующие деятельности, воздействующей на окружающую среду. В-третьих, представляют собой два инструмента организационного механизма охраны окружающей среды, хотя и имеют ряд отличий друг от друга.

В экологическом праве такие правовые средства, как оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, выполняют важнейшую функцию предупреждения уже на стадии планирования и осуществления хозяйственной и иной экологически значимой деятельности экологического и экогенного вреда, а также позволяют решить иные задачи охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Вместе с тем урегулированные на самом высоком уровне экологические отношения, так же, как и иные, регулируемые нормами права, нередко дестабилизируются правонарушителями. При этом совершенно закономерно возникает вопрос о возможности и основаниях привлечения допустивших нарушения лиц к юридической ответственности.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения – это отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и совершившим экологическое правонарушение физическим, должностным

или юридическим лицом по применению к нарушителю соответствующего взыскания.

Виды юридической ответственности, применяемой за правонарушения в области охраны и использования земель, перечислены в ст. 75-80 РФ Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Это административная, уголовная, дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность.

Гарантируя возмещение возможного ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, государство также создало аппарат для реализации экологической функции.

В осуществлении правоохранительной формы обеспечения экологической безопасности принимают участие различные государственные органы, каждый из которых имеет соответствующую компетенцию и выполняет возложенные на него обязанности.

Так, одной из немногих отраслевых и функциональных структур, выполняющих разнообразные экологические функции, является Министерство внутренних дел Российской Федерации. Органы внутренних дел постоянно взаимодействуют с территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии России, Министерства здравоохранения России и другими ведомствами.

Большое значение имеет природоохранная деятельность прокуратуры РФ как органа надзора и контроля. Она применяет суровые меры к лицам, нарушающим нормы эколого-охранного законодательства. В число специализированных прокуратур, наряду с военными, по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и др. входят природоохранные.

В области защиты экологических прав превалируют суды, чья деятельность, в числе прочих, направлена на обеспечение правильного применения действующего экологического законодательства. Свою правоохранительную нишу в сфере экологии занимает Уполномоченный по правам человека в РФ.

Как известно, окружающая среда населенного пункта, и особенно города, совсем не способствует благоприятной жизнедеятельности человека. В этом виноваты загрязнения, присущие урбанизации: нарушение химического состава воды и воздуха, шум, мусорные свалки и др., провоцирующие многочисленные жалобы населения, живущего в условиях загрязненной окружающей среды, на неприятные запахи, головные боли, общее плохое самочувствие и другие дискомфортные состояния. Данные медицинской статистики свидетельствуют о тенденции к росту заболеваемости на загрязненных территориях.

Таким образом, проблема охраны окружающей среды в городах и иных населенных пунктах при осуществлении хозяйственной деятельности – это еще и проблема здоровья российского населения, ведь экология населенного пункта и здоровье человека – понятия неразделимые и взаимосвязанные.

Степень значимости земель особо охраняемых территорий и объектов говорит сама за себя, если исходить из названия, связанного с необходимостью пристального внимания к охране таких земель с целью их сохранения.

В структуре категорий земельного фонда России данные земли занимают 2,7%, составляя 46 065,8 тысячи гектаров, при этом уже 11,2 тысячи гектаров из них находятся в частной собственности¹.

Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий и объектов является одним из основных правовых институтов особенной части «Экологического права». Проблемы охраны данной категории земель наиболее остро ощущаются на региональном и местном уровнях.

За нарушение правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов законодательством предусмотрена юридическая ответственность, как правило, уголовного или административного, а также гражданско-правового характера.

В целом охрана окружающей среды представляет собой 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 (природоохранная деятельность). Сущность экологических правоотношений заключаются в сохранении окружающей среды.

Вместе с тем на протяжении всей истории развития российского законодательства границы правового регулирования в сфере охраны окружающей среды были подвижны и изменчивы. В советский период, примерно до конца 1960-х гг., охрана природы от антропогенной деятельности рассматривалась как санитарная, а не экологическая задача. Безусловно, вектор дальнейшего развития эколого-правовой

¹ Гудкова В. Земля в запустении. Главное российское богатство скуплено или заброшено // Аргументы и факты. 2014. 19 нояб. № 47. С. 11.

охраны исходил из вышеуказанного положения. В настоящее время данный аспект диаметрально противоположен. Соответственно, современное экологическое право, при учёте обеспокоенности граждан относительно качества окружающей природной среды и угрозы усиления глобальных экологических проблем, направлено на перманентную охрану не только окружающей среды в целом, но и правовую защиту ее отдельных природных компонентов.

Существует два основных подхода к функционированию права окружающей среды – интегрированный и дифференцированный. При интегрированном подходе решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как уникального многосоставного объекта. Поэтому под дифференцированным подходом подразумевается регламентация экологических отношений относительно разнообразных объектов, имеющих прямое отношение к природе нашей планеты. Речь идет об обеспечении рационального использования и охраны отдельных природных компонентов – почв, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира. Иначе дифференцированный подход называется отраслевым и проявляется в виде земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранного права в составе экологического.

Органы внутренних дел принимают активное участие в реализации дифференцированного подхода при борьбе с экологическими правонарушениями и поддержанием экологического правопорядка в сфере рационального использования и охраны отдельных видов природных ресурсов при причинении вреда. Представляется возможным назвать следующие виды эковреда: по основанию возникновения – правомерный и противоправный; по объектному составу – земельный, водный, воздушный, лесной, растительный, биоресурсный, краснокнижный и т.п.¹

Земли (почвы) являются объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Воды используются как важнейший компонент окружающей среды, возобновляемый, ограниченный и уязвимый природный ресурс и поэтому охраняемый в РФ как основа

¹ Странцов А.А. Правовые последствия вреда ... С. 12.

жизни и деятельности человека, а также всего животного мира и растений. Правовая охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата – одно из важнейших направлений природоохранительной деятельности, осуществляемое в глобальном, национальном, региональном и муниципальном масштабах. Лесные насаждения играют существенную роль в обеспечении климата, среды обитания живых организмов, поддержании правильного кислородного баланса и т.д. Животный мир – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Говоря об обеспечении экологической безопасности указанных компонентов природной среды, санкции ныне действующих экологических составов преступлений явно не отражают их общественную опасность.

Как отмечается в Экологической доктрине Российской Федерации¹, современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Президент В.В. Путин в своем выступлении на пленарном заседании юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке отметил, что среди проблем, которые затрагивают будущее всего человечества, есть и такой вызов, как глобальное изменение климата. В рамках своего национального вклада к 2030 г. планируется ограничить выбросы парниковых газов до 70-75% от уровня 1990 г. Речь должна идти о внедрении принципиально новых природоподобных технологий, которые не наносят урон окружающему миру, а существуют с ним в гармонии и позволят восстановить нарушенный человеком баланс между биосферой и техносферой².

Международное право окружающей среды – это система международно-правовых норм в сфере обеспечения рационального использования и охраны планетарных природных ресурсов, защиты гло-

¹ Об Экологической доктрине Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385> (дата обращения: 08.09.2017).

бальной окружающей среды от вредоносных воздействий в интересах настоящего и будущих поколений людей. Субъектами международных экологических правоотношений являются государства, международные правительственные и неправительственные организации, а также отдельные юридические и физические лица, оказывающие соответствующее воздействие на состояние окружающей среды на международном уровне. Перечень экологических организаций достаточно обширен и включает международные, правительственные и неправительственные организации различных стран мира, которые осуществляют борьбу с экологическими правонарушениями. Современные проблемы экологической ответственности субъектов международного права окружающей среды являются одними из наиболее сложных в международных правоотношениях и не имеют эффективного решения.

Таким образом, подводя итоги настоящему курсу лекций, следует заметить, что экологическое право России является многогранным системным правовым регулятором экологических отношений в пределах государственных границ России с целью обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также экологической безопасности настоящих и будущих поколений физических лиц, проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации.

Список литературы

1. Аверина К.Н. Влияние климатических изменений на правовое регулирование традиционного природопользования коренных народов Крайнего Севера // Экологическое право. 2014. № 1. С. 26-30. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Бердинских С.В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4. С. 38-39.
3. Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 9-14.
4. Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Куделькин Н.С., Транин А.А., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26-47. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17-22.
7. Гизимчук С.В., Олейник Е.С. К вопросу об объекте преступлений против окружающей среды (сравнительная характеристика украинского и российского уголовного законодательства) // Экологическое право. 2014. № 2. С. 22-26. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Голубев С.И. Экологическое преступление: в лабиринте определений // Lex russica. 2017. № 9. С. 134-147. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Дубовик О.Л. Источники экологического права Европейского Союза // Экологическое право. 2014. № 2. С. 34-38. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Копылов М.Н., Мишланова В.А. Вклад международных организаций в решение экологических проблем // Международное право и международные организации. 2014. № 2. С. 223-236. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Лунева Е.В. Правовые стимулы и ограничения в регулировании имущественных отношений, объектами которых являются земельные участки на особо охраняемых природных территориях // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 186-194. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Лунева Е.В., Сафин З.Ф. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 4. С. 69-88. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Максимов А.М. Международно-правовые стандарты охраны животного мира, их влияние на развитие российского уголовного и экологического права // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 5. С. 12-14.

14. Максимова Е.В. Об уголовно-правовой охране земельных отношений // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 59-66. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Малеина М.Н. Восстановление нарушенного состояния окружающей среды как способ защиты права на благоприятную окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 3. С. 7-10.

16. Маммадов У.Ю. Защита природной среды во время вооруженных конфликтов в контексте международного права окружающей среды // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 54-67. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Оленина Т.Ю. Сравнительно-правовая характеристика лесного законодательства России, Финляндии и Норвегии // Экологическое право. 2014. № 1. С. 22-25 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29-34.

19. Попов И.В. Некоторые проблемы квалификации преступлений против природной среды // Уголовное право. 2016. № 1. С. 47-53.

20. Пышьева Е.С. Понятие и правовое значение мелиорации в системе мер по охране земель // Экологическое право. 2015. № 4. С. 16-20. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Рязанова М.А. Европейское сотрудничество в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков // Международное публичное и частное право. 2015. № 2. С. 25-29.

22. Случевская Ю.А. Гидросфера как объект правовой охраны // Экологическое право. 2015. № 4. С. 20-24. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Странцов А.А. К вопросу о понятии и видах экологического вреда по законодательству РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2015. С. 74-76.

24. Странцов А.А. К вопросу о правовой охране охотничьих ресурсов в России // Алтайский юридический вестник. 2015. № 9. С. 116-119.

25. Странцов А.А. Правовые последствия вреда, причиненного экологическим правонарушением: учеб. пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. 67 с.

26. Странцов А.А. Проблемы компенсации морального вреда, причиненного экологическим правонарушением // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы четырнадцатой междунар. научно-практ. конф-ции / под ред. А.А. Андреева. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. № 14-1. С. 286-287.

27. Странцов А.А. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений // Алтайский юридический вестник. 2014. № 8. С. 113-116.

28. Тиунов О.И. Предмет, система и принципы международного права окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 66-79. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Транин А.А. Модернизация опасных промышленных предприятий как фактор обеспечения экологической безопасности: правовые аспекты // Экологическое право. 2013. № 1. С. 13-18.

30. Хромов Е.В. Противодействие незаконным рубкам лесных насаждений // Законность. 2015. № 4. С. 33-36. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Щербаков А.В. Прокурорский надзор в сфере охраны водных объектов // Законность. 2015. № 8. С. 22-25. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 46-50.

Содержание

Введение	3
Глава 1. Предмет, метод, система экологического права. Источники экологического права	7
§ 1.1. Понятие, предмет и метод экологического права.....	7
§ 1.2. Система и источники экологического права.....	11
Глава 2. Субъекты и объекты экологических правоотношений. Право собственности на природные ресурсы и право природопользования	18
§ 2.1. Понятие, состав и виды экологических правоотношений ...	18
§ 2.2. Право собственности и право природопользования	22
Глава 3. Правовые основы государственного управления и экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования	28
§ 3.1. Понятие и виды управления в сфере экологии	28
§ 3.2. Система органов по управлению в области охраны окружающей среды и природопользования	30
§ 3.3. Экологический надзор и контроль	33
§ 3.4. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования	36
Глава 4. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	40
§ 4.1. Понятие и особенности процедуры оценки воздействия на окружающую среду	40
§ 4.2. Понятие, виды и порядок проведения экологической экспертизы	45
Глава 5. Юридическая ответственность за экологические правонарушения	53
§ 5.1. Понятие, сущность и функции юридической ответственности за экологические правонарушения.....	53
§ 5.2. Понятие, виды и структура экологических правонарушений.....	54
§ 5.3. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения	58

Глава 6. Экологические функции правоохранительных органов и способы защиты экологических прав граждан.....	68
§ 6.1. Общая характеристика деятельности правоохранительных органов в сфере охраны окружающей среды.....	68
§ 6.2. Природоохранная деятельность органов внутренних дел ...	71
§ 6.3. Природоохранная деятельность органов прокуратуры.....	77
§ 6.4. Способы защиты экологических прав граждан	81
Глава 7. Правовая охрана окружающей среды в городах и иных поселениях при осуществлении хозяйственной деятельности	84
§ 7.1. Основные направления охраны окружающей среды в городах и иных населенных пунктах при осуществлении хозяйственной деятельности	84
§ 7.2. Обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в городах и иных населенных пунктах	93
Глава 8. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	97
§ 8.1. Понятие и состав особо охраняемых природных территорий и объектов.....	97
§ 8.2. Юридическая ответственность за нарушение правового режима особо охраняемых территорий и объектов	102
Глава 9. Правовой режим использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.....	108
§ 9.1. Правовая охрана земель и недр	108
§ 9.2. Правовая охрана вод и атмосферного воздуха.....	114
§ 9.3. Правовая охрана лесов и животного мира.....	121
Глава 10. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды	129
§ 10.1. Понятие, источники и принципы международного права по охране окружающей среды.....	129
§ 10.2. Деятельность субъектов международного права по охране окружающей среды.....	134
§ 10.3. Международная ответственность за экологические правонарушения	137
Заключение	142
Список литературы	151

Учебное издание

Странцов Алексей Алексеевич

Экологическое право России

Курс лекций

Редактор
Корректурa,
компьютерная верстка
Дизайн обложки

М.В. Егерь
С.В. Калининой
Е.О. Ифутинной

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 04.12.2018. Формат 60x90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 9,8. Тираж ___ экз. Заказ ___.
Барнаулский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф