



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

С. А. Анохин, М.-С. З. Ильясов, Е. С. Левкина

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
В ГОРОДАХ И ИНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ**

Учебно-методическое пособие

Москва
2019

ББК 66

А69

Рецензенты:

*профессор кафедры подготовки сотрудников в сфере миграции
ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор, почетный
сотрудник МВД России А. В. Куракин; начальник следственного отдела
МВД России по району «Зюзино» В. В. Бизяев*

Анохин, С. А.

А69 *Правовая охрана окружающей среды в городах и иных населенных пунктах и деятельность органов внутренних дел в ее обеспечении* : учебно-методическое пособие / С. А. Анохин, М.-С. З. Ильясов, Е. С. Левкина. – М. : Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 94 с.
ISBN 978-5-9694-0727-5

Учебно-методическое пособие содержит цели и задачи изучения дисциплины, содержание дисциплины, перечень вопросов для подготовки к зачету, список основной и дополнительной литературы по курсу, адреса экологических сайтов в Интернете и словарь основных понятий.

Пособие может быть использовано на семинарских и практических занятиях, при подготовке докладов и сообщений, в процессе самостоятельной работы и научно-исследовательской деятельности курсантов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

ББК 66

ISBN 978-5-9694-0727-5

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2019

© Анохин С. А., Ильясов М.-С. З., Левкина Е. С., 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ.....	7
§ 1.1. Современная экологическая ситуация в городских населенных пунктах: состояние, показатели, проблемы	7
§ 1.2. Понятие и классификация городских населенных пунктов	8
Глава 2. ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ.....	19
§ 2.1. История развития законодательства об охране окружающей среды в городских населенных пунктах.....	19
§ 2.2. Экологическая политика в городских населенных пунктах: особенности, принципы, реализация	30
§ 2.3. Общая характеристика законодательства об охране окружающей среды в городских населенных пунктах.....	37
Глава 3. ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ.....	60
§ 3.1. Общая характеристика правовых мер по охране окружающей среды в городских населенных пунктах и деятельность органов внутренних дел в их обеспечении.....	60
§ 3.2. Правовое регулирование экологических платежей в сфере охраны окружающей среды городских населенных пунктов	70
§ 3.3. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды городских населенных пунктов и деятельность органов внутренних дел в ее обеспечении	75

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	79
СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ	80
ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЗАЧЕТУ.....	84
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	88

ВВЕДЕНИЕ

Наиболее интенсивное загрязнение окружающей среды, как и иное негативное воздействие на окружающую среду, происходит в процессе хозяйственной деятельности человека. Так или иначе, при строительстве жилых и производственных сооружений, прокладке коммуникаций, функционировании промышленных предприятий, транспортных перевозках, агрохимической обработке полей происходит воздействие на окружающую среду, однако вред от такого воздействия необходимо минимизировать.

Поэтому в законодательстве уделяется особое внимание охране окружающей среды в процессе хозяйственной и иной деятельности человека. К иной деятельности человека относятся: бытовая, потребительская деятельность, в результате которой, в частности, образуется большое количество отходов; научная, поскольку она бывает связана, например, с ядерными испытаниями и другими опасными воздействиями; функционирование оборонного комплекса.

Этой цели служат установленные законом методы экономического регулирования, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, проведение экологического мониторинга, экологического контроля, формирование экологической культуры населения, применение мер ответственности к нарушителям. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ глава 7 посвящена требованиям по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Их можно условно разделить: 1) на общие экологические требования по всем стадиям хозяйственной деятельности; 2) особые требования к отдельным отраслям хозяйства; 3) требования к градостроительной деятельности; 4) требования к обращению с опасными веществами; 5) требования к обращению с отходами.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

Правовая охрана окружающей среды в городах и иных населенных пунктах – главная задача нашего государства.

И так, согласно ст. 183 Земельного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ЗК РФ) землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.

Глава 1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

§ 1.1. Современная экологическая ситуация в городских населенных пунктах: состояние, показатели, проблемы

Существует широко распространенное мнение о том, что жить в крупных городах, промышленных центрах становится все вреднее для здоровья людей из-за неблагоприятной экологической обстановки. Такая ситуация сложилась не сразу. У каждого города своя история, свои перспективы развития. Чтобы понять проблемы сегодняшнего и завтрашнего дня современного города, во-первых, необходимо иметь четкое представление о градообразующих факторах этого уникального административно-территориального образования, возможностях влияния средствами права на состояние окружающей среды. Во-вторых, надо учитывать исторический аспект: какое законодательство мы получили в наследство от прежнего времени, что в нем плохого и что хорошего, способного служить решению городских проблем в современных условиях.

Долгое время господствовал остаточный принцип решения социальных, в том числе экологических, проблем градостроительства, т. е. развитие города предопределялось ведомственными интересами тех или иных отраслей промышленности. Государственное планирование капитальных вложений, строительство предприятий, создание инфраструктуры, решение социально-культурных проблем всецело зависели от запросов соответствующих отраслей промышленности, интересы которых признавались приоритетными. Местные органы власти, хотя формально и признавались «хозяевами» своей территории, не имели решающего слова при отраслевом планировании. Они узнавали об утвержденных проектах строительства новых предприятий или расширении, реконструкции действующих постфактум, когда судьба региона была уже решена. Создавались города химиков, нефтяников, металлургов, текстильщиков.

Таким образом, преобладающим градостроительным фактором были объекты промышленности, транспорта, коммуникаций, жилищного и строительно-культурного фонда. На сохранение благоприятного состояния природы или оздоровление экологической обстановки города средств не хватало, а те, которые выделялись, не использовались надлежащим образом. Такой важный градообразующий фактор, как «земельная территория» и ее экологическая составляющая, слабо учитывались при градостроительном планировании и проектировании.

Статья 85 Земельного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ЗК РФ) устанавливает специальное зонирование территории города и других поселений в целях охраны природы. Экологические требования Кодекса с помощью соответствующего зонирования учитываются при планировании и проектировании градостроительной деятельности.

§ 1.2. Понятие и классификация городских населенных пунктов

Землями населенных пунктов (гл. 15 ЗК РФ) признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских населенных пунктов и отделенные границами от земель других категорий (ст. 83 ЗК РФ). Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² в зависимости от численности населения, расположения, структуры и целей к типам муниципальных образований относятся: сельские населенные пункты, городские населенные пункты, поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения, муниципальное образование, межселенная территория. Соответственно этому определяются и полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности³.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

³ Земельное право : учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Р. К. Гусев. М. : ТК Велби; Проспект, 2006.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 186-ФЗ) *сельское поселение* – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

Городское поселение – это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями.

В пределах черты поселения осуществляется подразделение на соответствующие территориальные зоны, имеющие общее функциональное назначение – обеспечение устойчивого развития поселения, правовой режим которых аналогичен правовому режиму различных категорий земель (кроме земель запаса).

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по использованию и охране поселений, градостроительной деятельности, являются Конституция Российской Федерации², Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации³ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – ГрК РФ), федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и (в пределах своих полномочий) органов местного самоуправления.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1), ст. 12.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1), ст. 16 ; 2008. – № 20, ст. 2260.

Градостроительные отношения регулируются также лесным и водным законодательством, законодательством об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иным законодательством Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

Правовой режим земель поселений представляет собой установленный нормами земельного и градостроительного законодательства порядок использования и охраны земельных участков в пределах границы поселения, определяющий права и обязанности субъектов прав на земельные участки посредством градостроительного планирования, территориального зонирования и регулирования застройки в целях обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности и устойчивого развития поселения. Главная цель всех перечисленных мероприятий – компактно разместить разнородные объекты, порой трудно совместимые друг с другом (например, промышленное производство и жилье, сложные системы подземных и воздушных коммуникаций транспорта, связи, энергоснабжения, канализации), и обеспечить их функционирование при соблюдении экологических, санитарных, противопожарных, градостроительных и других норм.

Установление или изменение границы поселений влечет перевод земель поселений или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо перевод земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли поселений.

Орган государственной власти, утвердивший проект границы поселения, направляет в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости, копию акта об установлении или изменении границы поселения для внесения соответствующих изменений в документы государственного кадастра недвижимости (ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или

земельных участков из одной категории в другую»¹). Кроме того, названным Законом предусмотрены особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного, водного фонда, установления или изменения границы поселений (ст.ст. 7, 11, 12). Земельные участки, расположенные в границах поселений, принадлежат к землям поселений, а вне границы поселений – к определенной категории земель в зависимости от документально подтвержденного использования земельного участка.

До разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется Правительством Российской Федерации при переводе земель или земельных участков в составе таких земель для установления или изменения границы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В иных случаях до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в случаях, установленных законами субъектов Федерации, – органами местного самоуправления.

До разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков таких земель к землям поселений после установления или изменения границы поселений осуществляется органами местного самоуправления без согласования с правообладателями земельных участков.

Поскольку земли поселений находятся в ведении местных исполнительных органов власти, последние планируют, зонировать и организуют

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52 (ч. 1), ст. 5276.

использование и охрану своих земель. Эти же органы осуществляют государственный учет земель и контроль за их правильным использованием, рассматривают связанные с этим конфликты.

В соответствии с Федеральным законом № 186-ФЗ органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществляющих на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации (ч. 10 ст. 85).

В понятие «градостроительная деятельность» входит деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений (п. 1 ст. 1 ГрК РФ).

Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий.

К *территориальным зонам* относятся зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. В основе критериев выделения территориальной зоны выступает особый правовой режим использования земельных участков в ее границах в соответствии с их назначением и целями использования.

В ст. 85 ЗК РФ определен состав земель поселений, а также правовой режим использования конкретных территориальных зон.

Градостроительное зонирование представляет собой территориальную организацию муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. В отличие от ЗК РФ, содержащего восемь конкретных территориальных

зон и иные территориальные зоны, Градостроительный кодекс включил еще зоны особо охраняемых территорий, т. е. земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение (п. 1 ст. 35).

В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»¹ согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую, за исключением случая, если правообладателем земельного участка является лицо, с которым заключено соглашение об установлении сервитута в отношении такого земельного участка.

1. *Особо охраняемые территории.* В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий особо охраняемых территорий определяются законами субъектов Федерации – городов федерального значения.

К зонам с особыми условиями использования территорий относятся охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. Границы территорий объектов культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон.

В результате градостроительного зонирования могут определяться помимо особо охраняемых территорий жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны специального назначения, зоны размещения военных объек-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 20, ст. 2261.

тов и иные виды территориальных зон. В состав перечисленных зон могут включаться зоны конкретного использования (ст. 35 ГрК РФ).

2. *Жилые зоны.* В их состав могут включаться земли, занятые индивидуальными жилыми домами, малоэтажными, среднеэтажными, многоэтажными жилыми домами, застройки иных видов. В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

3. *Общественно-деловые зоны.* В них могут включаться земли делового, общественного и коммунально-бытового назначения, обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности, общественно-деловые зоны иных видов. Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

4. *Производительные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры.* В них могут включаться коммунальные и производственные зоны, иные виды производственной, инженерной и транспортной ин-

фраструктур. Эти зоны предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

5. *Зоны сельскохозяйственного использования.* В них могут включаться территории, занятые сельскохозяйственными угодьями – пашнями, сенокосами, пастбищами, залежами, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и прочее), объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

6. *Зоны рекреационного назначения.* Сюда могут включаться территории, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

7. *Зоны специального назначения.* Они могут включать земли, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

8. *Территориальные зоны.* В их состав могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.

Помимо предусмотренных ст. 35 ГрК РФ видов и состава территориальных зон органом местного самоуправления могут устанавливаться иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии с ЗК РФ территориальные зоны, границы территориальных зон устанавливаются на карте градостроительного зонирования.

9. *Пригородные зоны.* К городам и поселениям всегда примыкают земли иных категорий. Земли, находящиеся за пределами черты городских поселений, но составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию и не входящие в состав земель иных поселений, именуется пригородными зонами.

Для каждой зоны устанавливаются *градостроительные регламенты*. Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования, за исключением территорий памятников и ансамблей, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, территорий общего пользования и др.

Градостроительные регламенты, правила землепользования и застройки для каждой зоны устанавливаются индивидуально, с учетом особенностей расположения данной зоны.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах границ соответствующей территориальной зоны, указываются:

– виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства;

– предельные, т. е. минимальные и (или) максимальные, размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

– ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами определяются земельные участки, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых они не устанавливаются.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды; вспомогательные виды, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам и осуществляемые совместно с ними (п. 1 ст. 37 ГрК РФ).

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления. Обязательными приложениями к проекту этих правил являются протоколы публичных слушаний по проекту и заключение о результатах слушаний.

Если земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости после принятия новых правил землепользования и застройки не будут соответствовать градостроительному регламенту данной зоны, то они согласно ст. 85 ЗК РФ могут использоваться без установления срока приведения в соответствие с регламентом. Но это допускается лишь в случае, если их текущее использование не опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. Однако реконструкция и расширение существующих, а также строительство новых объектов могут производиться только с соблюдением установленных градостроительных регламентов соответствующей зоны.

Правовой режим земель городов и других поселений характеризуется рядом ограничений в порядке землепользования и хозяйственной деятельности организаций, действующих на территории поселений. Так, соглас-

но Воздушному кодексу Российской Федерации¹ в целях безопасности полета воздушных судов вокруг аэропортов не допускается строительство высоких зданий, которые могли бы создать опасность полетам.

Градостроительные нормы предусматривают сохранение или создание заново зеленых насаждений в застраиваемых кварталах. Поэтому независимо от желания собственника или собственников земли часть отведенной для застройки местности должна остаться незастроенной.

Если в пределы земельного владения вторгается санитарно-защитная зона (такие зоны устанавливаются вокруг промышленных предприятий, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду, вдоль железных дорог, автострад, вокруг свалок мусора и подобных объектов, неблагоприятных в санитарном отношении), то в этой зоне нельзя размещать жилые строения, детские и некоторые другие учреждения. То же касается зон безопасности, устанавливаемых вдоль линий высоковольтных передач, газопроводов высокого давления.

Для жилой и иной застройки не предназначены земли, которые могут подвергнуться затоплению, просадкам, камнепадам с гор, лавинам и селям, земли, подверженные оползневым процессам.

К особому виду земельно-планировочных мероприятий относится долгосрочное резервирование земель под некоторые будущие государственные или местные нужды.

Исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан Российской Федерации и их объединений, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований осуществляется *территориальное планирование*. Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 12, ст. 1383.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

§ 2.1. История развития законодательства об охране окружающей среды в городских населенных пунктах

Исторически объемы правового регулирования охраны окружающей среды в городах зависели от того, что из себя представлял город, чем занималось подавляющее большинство его населения, каковы были приоритеты и подходы к охране природы и использованию природных ресурсов.

Самой простой была среда обитания первых поселений людей, которые жили в тесной связи с природой, не разрушая ее, где созидательная сила человека превалировала над разрушительной, где жизнь зависела от природных циклов и природного ландшафта, сопровождалась религиозными мотивами. Подобная связь населения и природы четко прослеживается у восточных славян. Однако и в этот период устанавливались запреты на охотничью деятельность, охранялась полезная растительность, а разрушающее отношение к природе каралось смертью. Основным занятием населения было земледелие, сочетавшееся с иными видами промыслов (собирательство, бортничество, охота, рыбная ловля) для нужд натурального хозяйства. Население брало от природы минимум, почти не вмешиваясь в ее растительно-биологический процесс.

Таким образом, население оказывало минимальное воздействие на окружающую среду, не создавая дисгармонии во взаимоотношениях с природой. Государство, создавая ограничения хозяйственной деятельности, руководствовалось не столько природоохранными целями, сколько социальными – обеспечение жилищем, военными – защита от врагов, экономическими – сбор платы в пользу казны и пр.

Первые города на Руси, представляющие собой укрепленные поселения, возникают в X–XI вв. К этому времени в Киевской Руси их насчитывалось около трехсот. Города были не только укреплениями, военными

пунктами, но и центрами ремесла и торговли. Многие жители городов занимались хлебопашеством и скотоводством, по этой причине города мало чем отличались от окружающих их деревень. С увеличением численности жителей города разрастались, осваивались прилегающие территории, как только поселение обносилось стенами, появлялся новый город.

В этот период на Руси усиленно эксплуатировались лесные богатства и шла торговля продуктами леса: медом, воском, мехами; стали выжигаться леса и распахиваться новые земли. Природоохранное законодательство времен Русской Правды развивалось через защиту владельческих прав. Природный объект попадал под защиту законодательства постольку, поскольку он являлся чьей-либо собственностью. В частности, Русская Правда предусматривала штрафы за порчу княжеской борти с пчелами, охоту на бобров, кражу дров как посягательство на имущество князя, общины, хозяина. Рубка леса не считалась правонарушением.

Русская Правда, в том числе ее самая древняя редакция «Краткая правда», таким образом, заложила основы охраны природы через охрану собственнических прав, начался процесс формирования идеологического механизма бережного отношения к объектам природы, хотя и опосредованного. Как писал известный историк С. М. Соловьев, «мы видим, что 800 лет тому назад предки наши имели еще нравы грубые, но воспитание уже началось, в темноте засветились яркие звезды и начали освещать дорогу, по которой надобно было идти».

В середине XII в. с распадом Древнерусского государства на удельные княжества усиливается роль новых политических и экономических центров – Новгорода, Смоленска, Рязани и других, которые становятся центрами окружающих территорий, военно-опорными пунктами. Однако и в этот период четкой грани между городскими и сельскими поселениями не было. Законодательство, вплоть до XVII в., в основном регулировало вопросы управления, судоустройства, использования и охраны земель и иных природных ресурсов, охраны существующих промыслов (охоты, рыболовства, бортничества).

Необходимо отметить, что уже тогда в некоторых крупных древнерусских городах особое внимание уделялось санитарной охране. Так, например, первое место по обеспечению санитарной охраны и благоустройству территории занимал город Новгород. Он был первым среди городов Руси, в котором существовали система удаления бытовых отходов, а также правила, регламентирующие расположение дымоходов, охрану источников водоснабжения, погребение умерших во время эпидемий. Еще в конце XI в. в Новгороде появилась сложная система деревянных трубопроводов, система канализации, а еще ранее (в X–XI вв.) на площадях и улицах уже сооружались деревянные мостовые, подвергавшиеся регулярной очистке. Заметим, что в Западной Европе деревянные мостовые появились намного позже, спустя почти триста лет.

Особое внимание в древнерусских городах уделялось качеству питьевой воды и личной гигиене. Так, на Руси сооружались колодцы со скрытым подземным ходом, предназначенные для обеспечения горожан питьевой водой во время осады. Были распространены общественные бани. Примечательно, что первый самотечный водопровод из свинцовых труб был построен в Москве в 1631 г. С появлением первых азбуковников (XVI в.) до учащихся доводятся основные обязательные требования по личной гигиене.

Древнерусскому народу были известны и санитарно-эпидемиологические требования, касающиеся строительства и благоустройства городов. Уже в самых древних памятниках русской письменности встречаются указания на то, что при строительстве городов и деревень необходимо избегать низких и болотистых участков как особенно опасных для здоровья.

Однако самой страшной бедой для людей Древней Руси XI–XII вв. являлись эпидемии чумы, оспы, холеры, лепры и других болезней. Вплоть до XVII в. в летописях упоминается о «морových поветриях». Зная о заразности этих болезней, люди пытались защититься от них различными способами (больных изолировали от здоровых, уходили в леса, дожидаясь, пока не пройдет мор; сжигали зараженные одежду, дома, целые по-

селения; вводили более строгие правила погребения умерших больных; жгли костры на дорогах; оцепляли очаги заразы и др.). Население боялось прихода инфекционных болезней из-за границы. Следует отметить, что в средние века именно европейские города являлись главными центрами распространения инфекционных заболеваний, которые уносили до 90 % населения (в том числе Лондона и Авиньона). Все это было следствием отсутствия санитарных правил и норм, низкого уровня экологической грамотности населения в европейских странах.

Экономическое и политическое развитие Руси затормозила зависимость русских княжеств от Монгольской империи и Золотой Орды, начиная с первой половины XIII в. – до конца XV в. К сожалению, это негативно отразилось и на санитарно-эпидемиологическом состоянии древнерусского государства, что позволило странам Западной Европы обогнать Русь в решении вопросов санитарного состояния и благоустройства поселений.

В XV в. положение городов как центров ремесла и торговли стало укрепляться, начало формироваться представление о городе не только как о военном, но и как об экономическом центре. К середине XV в. предпринимаются меры, направленные на создание органов управления городами, которые должны были следить за санитарно-эпидемиологическим, противопожарным и общественным порядком.

Так, первый орган управления городом – военный комендант города («городчик») был обязан осуществлять надзор за выполнением горожанами повинностей, связанных с обороной города, т. е. за состоянием укреплений города. Также в XV в. для управления земельным порядком стали привлекаться «городчики», которые впоследствии именовались городовыми приказчиками и были призваны осуществлять управление земельными, финансовыми и иными отношениями в городах.

Судебник Ивана III¹ (1497 г.) объединил правовые нормы, существующие на Руси. Однако большая часть положений Судебника по-прежнему

¹ История государства и права России в материалах и документах с древнейших времен по 1930 г. Третье издание. Минск, 2005. С. 26.

регламентировала вопросы судоустройства и местного управления; устанавливался порядок оформления документов и сделок; регулировался порядок разрешения земельных споров (ст.ст. 61–63). Подход к регулированию охраны природных объектов через охрану права собственности на них оставался основополагающим.

В 1550 г. взамен Судебника 1497 г. был принят новый законодательный акт – Судебник Ивана IV¹, содержащий 100 статей, в которых подробно регламентировались вопросы управления и судоустройства, в том числе суда о земле. Тем самым Судебник стал вторым после Русской Правды документом, содержащим полную систему древнерусских законов.

Судебник 1589 г.², созданный при царе Федоре Иоанновиче, в отличие от Судебника 1550 г., содержал ряд нововведений. Так, например, устанавливалась ширина дорог, равная полутора сажням; предусматривалась ответственность за плохое содержание дорог; устанавливалась санкция за потраву скотом посева; вводился запрет ходить жителям чужих деревень к угольям определенной деревни и т. д.

Следует отметить, что деяния, связанные с посягательствами на природные объекты (ресурсы), рассматривались не как экологическое правонарушение, а как посягательство на чужое имущество. Если уж выловил рыбу из чужого пруда, то носи ответственность как за хищение чужого имущества.

Таким образом, русское законодательство до XVI в. развивалось в трех направлениях: 1) охрана природных объектов от посягательств третьих лиц (осуществлялась через охрану княжеских, монастырских и общинных владений); 2) правовое регулирование разрешения споров о земле и землевладении (в рамках установленных основ судоустройства и судопроизводства); 3) обеспечение санитарного состояния и благоустройства

¹ Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. Б. Д. Грекова. СПб., 2015.

² Богоявленский С. К. Предисловие. Судебник царя Федора Иоанновича 1589 г. М., 1900. С. 65–66.

городов, формирование санитарной культуры в городах, хотя и примитивной (принимаемые меры вполне соответствовали уровню медицины того времени).

Законодательство первой половины XVII в. поддержало сформированный ранее подход к охране природного объекта через охрану частных и публичных интересов. В то же время XVI–XVII вв. ознаменовались введением запретов и ограничений на использование лесов. Засечным лесам придавался режим заповедных, в которых строго запрещалась рубка деревьев и их поджог, так как засечные леса выполняли важные функции – оборонительную (преграда для врагов) и противоэпидемиологическую (как преграда для «морового поветрия» на границах).

В части управления землями городов, соблюдения санитарных и противопожарных мер следует отметить, что в XVII в. продолжались противоэпидемиологические мероприятия, а нарушителей санитарного режима беспощадно били кнутом. Обеспечивать установленный порядок, следить за чистотой в городах были призваны выборные десятские и сотские, на территории крупных городов – объезжие целовальники, объезжие головы.

Таким образом, законодательство XVII в. стало отходить от охраны природных объектов как исключительно частных прав в сторону их охраны с позиций публичных интересов, в том числе вводя ограничения на их использование в санитарно-эпидемиологических, военных и природоохранных целях. В этот период были заложены основы контроля за землями городов, обеспечения санитарных и противопожарных мероприятий.

Существенные преобразования, в том числе в природоохранной деятельности, ожидали Россию при Петре I. Известно, что особое внимание он уделял правовой охране лесов, поскольку лес для него был важным военно-стратегическим сырьем. Были введены запреты на рубку деревьев в лесах, в чьем бы владении они не находились, исключение составляли государственные нужды, для которых рубить лес разрешалось бесплатно; запреты на рубку деревьев в лесах вдоль рек; отдельные породы де-

ревьев и участки лесов объявлялись заповедными; были введены требования описания некоторых лесов и т. п. Характеризуя правотворческую деятельность Петра I в сфере использования и охраны лесов в целом, С. В. Ведров писал, что лесные законы Петра отличались такой безусловностью и такой беспощадностью, что не только простой народ, но и лица, более образованные, часто не знали, что они должны делать и какие имеют права на принадлежащие им леса¹.

В эпоху правления Петра I правовой охране подлежали и другие природные объекты, в частности, отдельными Указами Петра I охранялись лоси, вводились запреты на отстрел и ловлю птиц в отдельных заповедных местах, на ловлю рыбы истребительными способами ее добычи (например, заколами, крючками без наживки, сетями и т. п.) без особого разрешения. Охране подлежала и пушнина (соболь и иная «мягкая рухлядь»), которая объявлялась государственной монополией, живые особи соболя пересылались в Москву для разведения. Петр I ввел правовые меры по охране почвенного покрова при рубке лесов, а также заложил основы правового регулирования недропользования, установил право «искать, плавить, варить и чистить металлы и минералы».

Вопросы благоустройства территорий и санитарной охраны городов также были ключевыми для Петра I. Например, с начала XVIII в. самостоятельной охране подлежали зеленые насаждения как в городах, так и на территориях, прилегающих к городу, с установлением запрета на вырубку деревьев в них. Обеспечение мероприятий по благоустройству городов, по улучшению их санитарно-эпидемиологического состояния, а в дальнейшем обязанности по осуществлению строительного надзора и противопожарных мер возлагались на созданные полицейские государственные учреждения. Отдельными указами обязанность по поддержанию чистоты в городе возлагалась и на само население.

Первым документом, решающим проблему загрязнения водных объектов в городах, стал Указ Петра I от 1 июля 1719 г. «О запрещении засори-

¹ Инструкции Лесного Департамента от 16 августа 1869 г.

вать Неву и другие реки нечистотами, о содержании бечевника, о починки мостов и исправлении пожарной повинности»¹. Согласно этому Указу, под угрозой битья кнутом и вечной каторги любому человеку, независимо от его чина, запрещалось сбрасывать в реку Неву и иные реки различный мусор, «...если кто осквернит Неву отбросами или другими нечистотами, тот будет приговорен к избиению кнутом или к ссылке в Сибирь...».

В 1722 г., основываясь на опыте охраны водных объектов Санкт-Петербурга, в Инструкции для московского полицмейстера содержалось требование следить за чистотой рек Москвы.

Одним из первых правовых актов, направленных на обеспечение чистоты городских улиц, был Указ Петра I в отношении улиц Москвы. Его Указом от 9 апреля 1699 г. «О соблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки»² любому человеку запрещалось сорить, предписывалось, «...чтобы помету и мертвечины нигде, ни против чьего двора не было, а было б везде чисто». Нарушителей этого указа ждали битье кнутом и взимание пени.

Еще ранее Указ 1688 г. возлагал контроль за чистотой улиц г. Москвы на объезжих дворян. В частности, хозяева дворов, возле которых были обнаружены нечистоты, должны были свозить их на земляной город ниже Нового Спасского монастыря.

Многочисленные пожары вынудили Петра I принять меры, направленные на правовое регулирование строительства. С 1701 г. повелевалось не строить деревянных строений, а строить каменные («исподволь застраиваться камнем»), не строить посреди двора, а строить вдоль улиц и переулков.

¹ Именной Указ от 1 июня 1719 г. «О запрещении засаривать Неву и другие реки нечистотой, о содержании бечевника, о починки мостов и исправлении пожарной повинности» // Полное собрание законов Российской Империи с 1649 г. Т. 5 (1713–1719 гг.). – СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.

² Именной Указ от 9 апреля 1699 г. «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки» // Полное собрание законов Российской Империи с 1649 г. Т. 3 (1689–1699 гг.). – СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.

Предписывалось четко соблюдать противопожарные мероприятия во всех городах России.

Применительно к застройке территории Москвы 17 января 1701 г. издается Указ Петра I «О строении в Москве на погорелых местах достаточным людям каменных домов, а недостаточным – мазанки»¹. Каменное строительство становится обязательным в основном в центральной части города.

Позже издается Указ «О строении в Москве, в Кремле и Китай-городе каменных домов, о расположении оных подле улиц и переулков, а не внутри дворов и об обязанности владельцев продавать дворовые места, если они не в силах построить каменные здания»², а еще позднее (в 1712 г.) запрещалось возводить деревянные постройки и в Белом городе, крыши крыть разрешалось черепицей и дерном. Однако пожары все продолжались, принимаемых мер было недостаточно, это, как отмечают историки, и подтолкнуло Петра I перенести столицу государства ближе к воде (р. Неве и Финскому заливу). Именно неблагоприятная пожароопасная обстановка первоначально обусловила строительное «обустройство» и благоустройство в Санкт-Петербурге, на ее улучшение был направлен ряд мероприятий. Так, в 1706 г. Петром I дано указание о вывешивании уличных фонарей на фасадах домов Санкт-Петербурга у Петропавловской крепости. В 1708 г. был установлен запрет на строительство курных печей в домах, поскольку такие печи возводились без дымовой трубы. Население предупреждалось о необходимости осторожного обращения с огнем и было обязано выполнять пожарные повинности. Хотя сама застройка часто осуществлялась не по плану, спонтанно, правила о соблюдении линий застройки уже были введены.

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 4. 1700–1712. Ст. 1963. – СПб. : Типография II отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1832. – 890 с.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 4. 1700–1712. Ст. 2358. – СПб. : Типография II отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1832. – 890 с.

Опасность возникновения пожаров сохранялась, поэтому жителям запрещалось топить избы и бани в ветреную погоду, летом, строить «поварни» в огородах, держать огонь в доме в вечернее время. Ремесленникам запрещалось использовать огонь вблизи жилых домов и т. д. Заметим, что указанные меры не были новыми для Российского государства. Еще при Иване III (1504 г.) применялись меры, направленные на предупреждение пожаров в городах. Так, 30 апреля 1649 г. Алексей Михайлович издает «Наказ о городском благочинии»¹, в котором предписывалось горожанину держать в доме пожарный инструмент, определялся порядок дежурства по городу пожарных служб, их техническое оснащение. Соборным Уложением царя Алексея Михайловича за умышленный поджог устанавливалась ответственность – смертная казнь.

Начиная с 1709 г., Петр I решительно взялся за строительство Петербурга, уже не столько для обеспечения благоприятной среды проживания горожан, сколько стремясь выделить Петербург среди других городов России, придать ему облик европейского города. Были поставлены задачи четкого упорядочения застройки, благоустройства территории парками и садами и совершенной (для того времени) системой каналов, с обеспечением выхода города к морю. Зачастую сам Петр I намечал параметры застройки (ширину улиц, их направление, расположение мостов, каналов, характер застройки частей города и пр.). Архитекторы старались, чтобы здания и сооружения были индивидуальны и по своему внешнему облику не повторяли друг друга.

В период с 1710 по 1715 гг. в целях предотвращения распространения огня издается множество указов, регламентирующих застройку города, характер и расположение строений. В частности, запрещалось строительство каменных домов во всей России, кроме Санкт-Петербурга. Мостовые в Петербурге тоже должны были создаваться из камня. Поскольку в Петербурге не хватало камня для мощения улиц, Петр I особо указал, чтобы

¹ Российское законодательство X–XX веков : В 9 т. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма. М. : Юрид. лит., 1987.

все приезжающие в город привозили с собой камни «по 30 штук весом не менее 10 фунтов каждый, на возах – 3 камня по 5 фунтов весом, на лодках – 10 камней по 10 фунтов». За нарушение установленных требований взимался штраф. По некоторым свидетельствам, уже в 1716 г. все улицы Санкт-Петербурга были вымощены камнем.

Контроль за строительством каменного Санкт-Петербурга был возложен на созданную еще в 1709 г. Канцелярию от строений. Для предупреждения пожаров в частных домах впервые при Санкт-Петербургской полиции в 1721 г. была учреждена должность городского трубочиста, на которого возлагались обязанности по разъяснению жителям правил постройки печей и дымоходов, их очистки.

Очевидно, что эпоха петровских преобразований явилась «результатом всего развития русской культуры, начавшей переходить от средневекового типа к типу нового времени». Следствием расширения государственного влияния практически на все сферы жизни стала их правовая регламентация.

Правовые меры были направлены на регламентацию деятельности врачебных учреждений, аптечного дела, предупреждение инфекционных заболеваний, на обеспечение санитарно-гигиенических условий проживания населения.

В градостроительстве и архитектуре были регламентированы противопожарные мероприятия и упорядочена застройка городов, включая обеспечение уникальности и неповторимости зданий и сооружений в административных центрах, их благоустройство.

Правовые меры охраны и восстановления лесов, объектов животного мира, водных объектов и их ресурсов были направлены на регулирование использования и охраны природных ресурсов посредством введения ограничений и запретов в оборонных, экономических, демографических и иных государственных целях как главнейшего стратегического сырья.

Таким образом, рассматриваемый период делится на два этапа. Первый этап («примитивный», «зачаточный», «состояние поиска»), охваты-

вающий время образования укрупненных селений (городов), когда только начали формироваться условия жизнедеятельности человека в городе как едином сложном «организме», в котором нужно было научиться выживать, ограждая себя от врагов, болезней и иных неблагоприятных факторов. При этом предпринимаемые меры не носили предупредительного характера, были обусловлены происходящими экономическими, политическими, социальными и другими событиями и вполне соответствовали низкому идеологическому и культурно-образовательному уровню населения.

Второй этап – кардинальный переход от «состояния поиска» («примитивного», «зачаточного» состояния) в деле охраны окружающей среды в городах к законодательному закреплению основ обустройства городов и среды жизнедеятельности населения. Правление Петра I явилось ярким тому примером. Определенные им приоритеты заложили фундамент развития законодательства по охране здоровья населения городов, об архитектуре и градостроительстве, которые в дальнейшем были продолжены многими государственными деятелями и не утратили своей актуальности в современный период.

§ 2.2. Экологическая политика в городских населенных пунктах: особенности, принципы, реализация

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 содержатся в ст. 34 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹.

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соот-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

ветствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

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.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды предусматривает» для каждого этапа свои природоохранные требования.

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 (ст. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреж-

дению и устранению загрязнения окружающей среды, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

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 «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 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

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 технология-

ми 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 Российской Федерации (ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

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 мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонен-

тов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

Перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, жилищным законодательством (ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии со ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регулируются особенности требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики. Помимо соблюдения общих требований ст.ст. 34–39 данного Закона необходимы следующие мероприятия: оснащение высокоэффективными средствами защиты от выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства – при строительстве тепловых электростанций; должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов и особенности рельефов местностей – для гидроэлектростанций; должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв и др.

Особенной потенциальной опасностью для окружающей среды, жизни и здоровья населения обладают ядерные установки – сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции. Порядок их проектирования, строительства и эксплуатации регулирует Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹ (ред. от 27.12.2018).

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»² (ред. от 29.07.2018) к категории опасных производственных объектов от-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4552.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3588.

носят объекты (предприятия, их цехи, участки, площадки), на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, представляющие опасность для окружающей среды и др.).

Выполнять указанные мероприятия обязаны как юридические, так и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов.

Правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, система безопасности и ее основные функции, порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности установлены Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности»¹.

Экологическая безопасность – это 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.

Объектами обеспечения экологической безопасности являются:

- 1) человек (его право на здоровую и благоприятную окружающую среду);
- 2) общество (совокупность материальных и духовных ценностей, зависящих от состояния окружающей среды);
- 3) природные ресурсы и окружающая среда как основа устойчивого развития общества и благополучия будущих поколений.

Источниками угрозы экологической безопасности являются:

- 1) негативное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности человека;
- 2) чрезвычайные ситуации природного характера;
- 3) чрезвычайные ситуации техногенного характера;
- 4) последствия чрезвычайных ситуаций.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2.

Субъект экологической опасности – юридическое или физическое лицо, деятельность которого создает или может *создать экологически опасную ситуацию*, т. е. ситуацию, требующую в целях защиты жизни и здоровья граждан, окружающей среды обязательного принятия экстренных мер для ее устранения, или ситуацию, характеризующуюся необратимыми изменениями окружающей среды и условий жизнедеятельности граждан (*экологическое бедствие*).

Согласно ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды» порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия.

Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Обеспечение экологической безопасности – это подзаконная деятельность специально уполномоченных субъектов, осуществляемая на основе соответствующих принципов, в установленных формах и процедурах, направленная на выявление, предупреждение и пресечение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, локализацию и ликвидацию последствий неблагоприятного воздействия.

Обеспечение экологической безопасности опирается на следующие принципы:

- 1) гарантирование качества окружающей среды, неопасного для состояния здоровья человека и его жизнедеятельности;
- 2) государственная поддержка мероприятий по оздоровлению окружающей среды;
- 3) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

4) системность в обеспечении экологической безопасности, предусматривающая охват всех субъектов экологической опасности, всех видов природных ресурсов и источников воздействия на окружающую среду и др.

Субъектами обеспечения экологической безопасности являются:

- 1) органы государственной власти Российской Федерации;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) общественные объединения;
- 5) предприятия, учреждения и организации;
- 6) граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства.

Основными элементами деятельности по обеспечению экологической безопасности являются:

- 1) государственная экологическая экспертиза;
- 2) ликвидация последствий экологически опасных ситуаций;
- 3) экологический аудит;
- 4) возмещение причиненного вреда вследствие нарушения требований обеспечения экологической безопасности;
- 5) привлечение к юридической ответственности;
- 6) информационное обеспечение экологической безопасности;
- 7) иные элементы.

§ 2.3. Общая характеристика законодательства об охране окружающей среды в городских населенных пунктах

Развитие экологического законодательства и эколого-правовой науки, несомненно, влечет появление новых либо адаптацию ранее существовавших базовых терминов в сфере «общество – природа» к современным условиям.

Необходимость и значение употребления терминов, их определение, отражающие сущность правового регулирования в области охраны окружающей среды, признавались и признаются многими учеными.

В современный период законодатель довольно часто прибегает к нормативному закреплению ключевых терминов и их определений, тем самым ориентируя на них иные положения закона, определяя сферу правового регулирования, формируя правоприменительную практику.

Не является исключением и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в ст. 1 которого приведено 53 определения основных понятий экологического законодательства и права. Но все ли термины и понятия, их содержание в указанном Законе бесспорны, охватывают все сферы общественных экологических отношений; допустим, существуют ли «окружающая среда», «природная среда» в городах? Насколько законодатель учитывает особенности той среды, в которой человек каждодневно существует, работает, отдыхает, передвигается и т. д., включена ли эта «среда» в содержание основных законодательных понятий?

На формирование терминологии в сфере охраны окружающей среды, безусловно, влияют представления о «среде» и ее содержании философских, психологических, географических, социологических, биологических и иных наук.

Как правило, термин «среда» не употребляется в отрыве от термина, обозначающего его значение, характеристику или условия. Например, можно встретить такие словосочетания, как «окружающая (человека) среда», «природная среда», «среда обитания», «среда жизнедеятельности», «среда историческая», «социальная среда», «культурная среда», «географическая среда», «городская среда» и т. д.

Уже на протяжении последних сорока лет с разной степенью активности ведется разработка научно обоснованной экологической правовой терминологии. С принятием Федерального закона «Об охране окружающей среды» устоявшиеся в науке экологического права представления об окружающей среде как о среде природной несколько пошатнулись, высказываются мнения, что законодателем при исключении из текста Закона понятия «окружающая природная среда» «совершена ошибка в определении круга регулируемых отношений». Другие же полагают, что

включение антропогенных объектов в понятие окружающей среды, как и выделение, разделение новым Законом окружающей среды и природной среды, может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия.

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Однозначного ответа на вопрос, что представляет собой последняя, и в настоящее время не имеется. Но в нашем случае – это принципиальный вопрос, так как окружающая среда городов является частью окружающей среды в целом, понимание которой напрямую зависит от представления об окружающей среде со всеми присущими ей чертами (особенностями).

Можно выделить три подхода к пониманию понятия «окружающей среды»: 1) естественно-научный подход; 2) научно-правовой подход; 3) нормативно-правовой (законодательный) подход.

С позиции естественных наук окружающая среда представляет собой целостную систему «взаимосвязанных тел и явлений природы – рельефа и поверхностных отложений, воздуха и климатических явлений, вод, почв, растительного, животного мира, взаимодействующих с включаемыми в нее техническими компонентами, создаваемыми обществом», взаимосвязанных природных и антропогенных объектов и явлений, в которой протекает труд, быт и отдых людей, включающую социальные, природные и искусственно создаваемые физические, химические и биологические факторы, т. е. все то, что прямо или косвенно воздействует на жизнь и деятельность человека.

Часто термин «окружающая среда» употребляется в смысле «окружающая человека среда», так как, представляя собой некую внешнюю среду, она должна находиться в непосредственном контакте с объектом или субъектом; словосочетание «окружающая среда» подразумевает окружающую кого-то среду (человека). В этом смысле среда, окружающая человека, представляет собой совокупность абиотической, биотической и социальной сред (одновременно природной, квазиприродной, артеприрод-

ной и других сред), совместно и непосредственно оказывающих влияние на людей и их хозяйство. Понятие «окружающая человека среда» более широкое в сравнении с окружающей (человека) природной средой, так как включает иную социальную, техногенную и иную среду.

В период 70–80-х годов XX в. в советской эколого-правовой науке, с одной стороны, термин «окружающая среда» отождествлялся с «природой», «окружающей природной средой», а с другой – признавалось наличие иной, «неприродной» среды, окружающей человека, что объяснялось различными причинами (влиянием зарубежного законодательства, конференций и зарубежной научной литературы, возможными перспективами развития отечественного законодательства и др.).

В нормативных правовых актах рассматриваемого периода чаще встречались термины «окружающая среда», «окружающая природная среда» и «природа», которые все же употреблялись законодателем как равнозначные, не включали в себя «искусственную» среду, созданную человеком для удовлетворения своих социальных, культурных, бытовых и иных нужд.

В науке экологического права в период действия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»¹ (90-е гг. XX в.) также сформировалось четкое представление о тождественности понятий «окружающая среда», «окружающая (природная) среда» и «природа», в содержание которых включались как естественные условия и объекты (природы), так и имеющие «смешанное» происхождение (созданные человеком природные объекты).

С принятием Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002 г.) была предпринята попытка расширить круг предметных отношений, о чем свидетельствует название нормативного акта, а также включение в понятие окружающей среды, помимо природных и природно-антропогенных компонентов, также и антропогенных объектов (ст. 1). Однако

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 10, ст. 457 (утратил силу в связи с принятием Федеральных законов от 30.12.2001 № 196-ФЗ и от 10.01.2002 № 7-ФЗ).

в самом содержании Закона не удалось выйти за пределы регулирования экологических отношений, т. е. отношений в сфере взаимодействия общества и окружающей природной среды.

Кроме того, в свете изменений содержания ст. 4 Закона, произошедших в 2014 г., возникает закономерный вопрос: признается ли объектом правовой охраны природно-антропогенный объект – как являющийся по определению частью природной среды (природы)? В смысле Закона (нормативно-терминологически) получается, что уже нет. Подобная формулировка ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» представляется неверной, нелогичной. Если следовать терминологии Закона и предложенным им же самим определениям, природно-антропогенный объект как отдельный составляющий элемент природной среды не является самостоятельным объектом правовой охраны, так как не назван в ст. 4 Закона. Что же получается – не подлежат правовой охране лесополосы для шумозащиты, рыба, выращенная человеком для воспроизводства ее определенного вида, и иные подобные объекты, имеющие экологическое, защитное значение?

Предположим, законодатель ошибся: возможно, употребляя в ст. 4 Закона термин «природные объекты» как объекты правовой охраны, он предполагал содержание природного объекта в широком смысле – как природных объектов естественного и смешанного (искусственного) происхождения, а не только природных объектов естественного происхождения. Однако если уж сам законодатель предложил в 2002 г. эту терминологию, закрепил ее в Законе, то уж ему в первую очередь и следует ею руководствоваться и не допускать ошибок, поскольку всякое предположение в этом вопросе чревато неблагоприятными последствиями в правоприменении и правоприменении.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», несмотря на вышеуказанные замечания, верен одному – включая антропогенные объекты (объекты, созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающие свойствами природных объектов) в со-

держание понятия «окружающая среда», исключает их из сферы своего правового регулирования. Иными словами, как и в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» объектом правовой охраны выступает природная среда.

Однако именно в процессе активного взаимодействия общества с природной средой под влиянием индустриализации, урбанизации, преобразования естественных экосистем человек создает вокруг себя принципиально новое качественное окружение, которое получает название окружающей человека среды или просто окружающей среды. Несмотря на то что традиционно (исторически) законодательство в нашем государстве придерживается более узкого понимания окружающей (природной) среды, следует обратить внимание на те участки природной среды, которые подверглись антропогенному изменению, окружают человека, образуя его (человека) среду.

Даже если основываться на узком толковании этого понятия как части естественной среды обитания, преобразованной в результате хозяйственного развития общества, к окружающей среде относятся те участки естественной среды, которые в наибольшей степени испытали и продолжают испытывать антропогенное воздействие: города, другие населенные пункты, промышленные, агропромышленные, сельскохозяйственные центры, пригородные зеленые зоны, лесопарковые пояса, курорты, места активного отдыха населения и т. д.; четкой границы между окружающей средой и природой в собственном ее смысле нет, она постоянно перемещается, подключая к зоне антропогенного влияния все новые участки земной природы. В этом смысле, с одной стороны, становится оправданным употребление термина «окружающая (человека) среда». С другой же стороны, важно определиться, что и чем регулируется или должно регулироваться.

Заметим, что с позиции российского законодателя среда, окружающая человека, именуется вовсе не «окружающей средой» и не «окружающей

(природной) средой», а «средой обитания» или же «средой жизнедеятельности» человека, также встречаются упоминания и об иной среде. Итак, в действующем российском законодательстве можно встретить термин «среда обитания», который используется в разных значениях.

В первом значении она понимается в качестве среды обитания человека. Например, согласно ст. 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ под средой обитания человека понимается совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека. Таким образом, среда обитания человека является составной частью окружающей среды как природной, так и неприродной, определяющей условия жизнедеятельности человека.

В самом общем виде жизнедеятельность человека можно определить как некую особенную форму активности человека, выражающуюся во взаимодействии человека со средой обитания в своей повседневной деятельности, на отдыхе, работе, в существовании и прочих условиях жизнедеятельности образуют объекты, явления и факторы, в совокупности влияющие на состояние среды обитания. Такие объекты, явления и факторы условий жизнедеятельности могут быть как позитивные (положительные), так и негативные (отрицательные). Например, полноценное питание является позитивным фактором, а шумовое воздействие может оказаться отрицательным. Соответственно характеристики всех объектов, явлений и факторов определяют качество условий жизнедеятельности (благоприятные или нет) и состояние среды обитания человека в целом.

Следует отметить, что обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» является одним из приоритетных принципов экологического законодательства.

Безусловно, право на благоприятную окружающую среду и право на благоприятные условия жизнедеятельности отличаются, но являются

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

смежными и взаимозависимыми, причем первое имеет более широкое содержание.

Право на благоприятную окружающую среду считается экологическим субъективным правом. А обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности предполагает создание такой среды обитания (природной и неприродной) человека, когда отсутствует вредное воздействие ее объектов, явлений и факторов на человека, а в случае наличия вредного воздействия имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека.

Иными словами, рассматриваемый принцип означает обеспечение создания такой среды жизнедеятельности человека, которая позволила бы человеку комфортно (свободно и без ущерба здоровью) существовать, передвигаться, работать и отдыхать. При принятии экологически значимых решений участниками экологических правоотношений должно приниматься во внимание то, каким образом принятое решение повлияет на условия жизнедеятельности человека и его среду обитания в целом.

Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ 2004 г., отказавшись от термина «среда жизнедеятельности», ранее закрепленного в Градостроительном кодексе России 1998 г., оперирует термином «условия жизнедеятельности» (ст.ст. 1–2, 28 и др.).

Во втором значении среда обитания понимается в качестве среды обитания животного мира. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О животном мире»² под средой обитания животного мира понимается природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы. Таким образом, среда обитания животного мира является частью природной среды. Исходя из общего естественно-научного представления о среде как о совокупности неорганических и органических условий, в которых обитает особь, популяция, вид, окру-

¹ Российская газета. – 2004. – № 290. – 30 дек.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17, ст. 1462.

жающей живые организмы и оказывающей на них воздействие, термин «среда обитания» вполне применим и к растительному миру, и к иным живым организмам.

Таким образом, мы видим, что в федеральном законодательстве наряду с термином «окружающая среда» сосуществуют термины «среда обитания (человека)» и «условия жизнедеятельности». Употребляемый ранее термин «среда жизнедеятельности» был вытеснен термином «условия жизнедеятельности», который, по-видимому, определяет содержание среды обитания человека в окружающей среде.

Окружающая человека среда (среда обитания человека) и среда обитания животного и растительного мира и иных живых организмов являются частью среды окружающей. При этом если среда обитания для животных, например, является частью природной составляющей окружающей среды, то среда обитания человека является частью как природной, так и неприродной составляющей окружающей среды. Среда обитания человека в смысле природной ее составляющей складывается из естественных природных объектов, факторов и явлений (например, окружающих природных ландшафтов, температуры окружающей среды и прочее) и природных объектов и произведенных человеком в природоохранных целях факторов, которые в совокупности определяют условия жизнедеятельности человека. В этой среде человек выступает основным субъектом воздействия на нее. Заметим, что человек во взаимодействии с окружающей его средой (природной в том числе) может выступать в двух плоскостях отношений.

Во-первых, как субъект, порождающий воздействие на окружающую среду. При этом такое воздействие может быть как негативное – вредное (например, загрязнение среды), так и позитивное (например, природоохранные мероприятия).

Во-вторых, как объект, на который воздействует окружающая среда. При этом такое воздействие также может быть как негативное (например, неблагоприятное физическое, химическое, биологическое воздействие

окружающей среды на человека), так и позитивное (например, положительное воздействие на здоровье человека курортных зон, лечебных природных ресурсов).

Среда обитания в смысле неприродной ее составляющей складывается из объектов, факторов и явлений, созданных человеком и определяющих условия жизнедеятельности человека. Как правило, условия жизнедеятельности человека в такой среде определяют искусственные объекты, факторы и явления (здания, сооружения, оборудование, дороги, транспорт, бытовые отходы, шум, вибрация, электромагнитное излучение и прочее). Здесь человек выступает и как субъект, «порождающий» элементы такой среды для своего комфортного существования, и как объект, чье здоровье подлежит охране по причине негативного воздействия (или возможного негативного) воздействия созданных им объектов, факторов и явлений на него.

Поэтому город является результатом активного воздействия человека на природу. Человек как мыслящее и разумное существо начал осваивать природу намного позже, чем она появилась, он постепенно адаптировал полезные свойства природы под свои потребности. Однако чем больше потребностей возникало, тем сильнее и губительнее оказывалось воздействие на природу и впоследствии на самого человека. Таким образом, природная среда сосуществует с созданной человеком средой его обитания, находясь в постоянном взаимодействии.

Границ указанные среды не имеют и не могут иметь, так как человек не может существовать без природных факторов и явлений, ему жизненно необходимы определенное количество солнечных лучей, определенная температура атмосферного воздуха, сам атмосферный воздух, растения они определяют его физическое и психическое здоровье. Можно говорить лишь о наличии территориально-пространственных, юридических границ, если речь идет о городской среде. Кроме того, разграничение окружающей природной среды и окружающей человека среды в условиях города можно считать относительным.

Характеризуя окружающую городскую среду, следует выделить несколько ключевых ее элементов.

Во-первых, это «окружающая среда» в городе. В понимании термина «город» среди ученых различных отраслей науки и направлений всегда наблюдался плюрализм мнений, и термин рассматривался в нескольких аспектах (социально-экономическом, административно-правовом и других); в одних случаях для определения города была важна численность и род занятий населения или наличие инфраструктуры, выполняемые функции; в других – указывались плотность заселения и компактность застройки.

В России классификации поселений, в том числе с выделением поселков и установлением критериев для отнесения населенных пунктов к городским или сельским либо поселкам (рабочим, курортным, дачным), уделялось особое внимание и на законодательном уровне, начиная с 1924 г. Так, основным критерием деления поселений на виды и типы в законодательстве нашей страны явилась численность населения.

В Российской Федерации с принятием и вступлением в силу Градостроительного кодекса России 2004 г. на федеральном уровне классификация поселений в зависимости от численности населения сохранена в строительных нормах и правилах. Градостроительный кодекс Российской Федерации, отказавшись от классификации поселений, употребляет лишь термины «поселение», «городской округ», «муниципальный район», «населенный пункт». Все такие важные институты, как территориальное планирование, градостроительное зонирование и др., которые как раз и должны влиять на благоприятность окружающей городской среды, реализуются применительно к поселениям (городским, сельским), городским округам, муниципальным районам. В юридической литературе отмечается, что термин «город» практически не используется для определения границ правового регулирования, градостроительное законодательство направлено на обеспечение развития в большей степени не городов, а муниципальных образований. В аналогичном контексте эколо-

гическое законодательство оперирует терминами «городские и сельские поселения».

В то же время термином «населенный пункт» оперирует Земельный кодекс Российской Федерации, и состав земель населенных пунктов определяется градостроительным зонированием (ст. 85). Также Земельный кодекс России определяет правовой режим земель семи категорий земель, и их изменение возможно при условии включения (исключения) в границы населенного пункта, а не в границы поселения или городского округа. В своде правил СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»¹ также употребляется термин «населенный пункт».

В теории под населенным пунктом понимается населенное место, первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка, обязательным признаком которого (населенного пункта) является постоянство использования его как места обитания из года в год. А поселением признается вообще любое место обитания, т. е. место, где вообще кто-то живет, обитает, даже одиночно стоящие дома, отвечающие юридически определенным признакам. В определенный период времени в литературе можно было встретить мнение о тождественности понятий «населенный пункт» и «поселение». В судебной практике населенный пункт – территория, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы (черты) и служащая постоянным местом проживания населения.

Очевидно, что в разные периоды развития законодательства нашего государства правовое содержание и значение понятия «город» менялись. На наш взгляд, в рамках действующего земельного законодательства по-

¹ Строительные нормы и правила. «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». СНиП 2.07.01-89, утв. Постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78. М. : Госстрой России, ГУП ЦПП, 1994; Строительные нормы и правила. «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». СНиП 2.07.01-89, утв. Постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78. М. : Госстрой России, ГУП ЦПП, 1994.

нения «населенный пункт» и «поселение» не тождественны, имеют разное правовое значение. Если понятие «населенный пункт» определяет сферу распространения правового режима использования земельных участков (их правовой режим, все земли в границах населенного пункта являются самостоятельной категорией земель), то такое понятие, как «поселение», означает сферу и объем полномочий органов местного самоуправления по их распоряжению и установлению такого правового режима в пределах их компетенции, управлению землями и иные полномочия. Законодатель четко разграничивает понятия «поселение», «муниципальное образование» и «населенный пункт». В состав территории муниципального образования (поселения) могут входить как земли населенных пунктов, так и земли других категорий независимо от форм их собственности и целевого назначения.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ не устанавливаются особенности правового режима земель, а определяется объем полномочий органа, осуществляющего управление ресурсами. Именно с этой целью и были законодателем введены такие понятия, как муниципальное образование, поселение, городской округ и т. п. Поселения – это административные (муниципальные) образования, в состав которых могут входить несколько населенных пунктов со своими границами. Именно граница (ранее черта) населенного пункта (города, поселка, села и т. п.) отделяет земли, предназначенные для застройки, от земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и др. И эта граница может и не совпадать с границей муниципального образования (например, граница города как населенного пункта может не совпадать с границей городского округа). Термин «город» (как населенный пункт) в законодательстве перестал активно использоваться, хотя как населенный пункт он может иметь границы, отличные от границ городского округа, таким образом, следует разделять понятия «территория административно-территори-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

альной единицы (населенного пункта)» и «территория муниципального образования».

Анализ указанного Закона также позволяет утверждать, что наряду с терминами «поселение», «городское поселение» продолжают существовать термины «населенный пункт», «город», обозначающие места скопления людей, объединенных критериями численности, плотности и компактности проживания, вовлечения в определенные сферы жизнедеятельности (в большей степени не сельскохозяйственные). Соответственно город может выступать и в качестве поселения – муниципального образования, и в качестве населенного пункта – поселения в территориально-географическом смысле, не используемом в качестве придания статуса муниципального образования, а в том смысле, как это понималось в законодательстве об общих принципах организации местного самоуправления до 2003–2004 гг.

Более того, Федеральный закон «О наименованиях географических объектов»¹ по-прежнему указывает на необходимость регистрации и учета географических объектов, среди которых, как указано в ст. 1, «города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты».

Города как административно-территориальные единицы включены также в общероссийские классификаторы объектов административно-территориального деления.

Таким образом, термин «город» в законодательстве продолжает употребляться в большей степени как обозначение места территориальной организации местного самоуправления, оставаясь при этом административно-территориальной единицей, географическим объектом, местом сосредоточения населения и природных и неприродных объектов. Хотя в литературе последних лет указывается на неиспользование в законодательстве термина «город», которое между тем не является его недостатком или правовым пробелом. Данный факт обусловлен тем, что город как определенная территория в установленных границах перестал быть объ-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5718.

ектом государственного управления и правового регулирования. Можно констатировать, что правовое регулирование охраны окружающей среды и градостроительной деятельности вышло за пределы населенных пунктов и перешло на уровень муниципальных образований.

Однако возникает закономерный вопрос: как влияет подобный переход на поддержание качества окружающей городской среды? В эколого-правовом аспекте окружающая городская среда тесно связана как с административно-территориальными единицами, так и с муниципальными образованиями. С одной стороны, законодатель, оперируя терминами и понятиями, давая определения им, связывает статус территориальных образований с осуществлением отдельных функций публичных образований, отдельных полномочий в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов, управления ими. Эти границы существуют поскольку государству необходимо организовать управленческую деятельность в различных экономических, политических, социальных, экологических и прочих сферах. Применительно к городской среде эти границы в конечном счете определяют правовые возможности по поддержанию и восстановлению качества окружающей среды.

В любом случае при развитии территории городов следует учитывать возможность ее рационального функционального использования на основе сравнения вариантов архитектурно-планировочных решений, технико-экономических, санитарно-гигиенических показателей, топливно-энергетических, водных, территориальных ресурсов, состояния окружающей среды с учетом прогноза изменения на перспективу природных и других условий. При этом необходимо учитывать предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду на основе определения ее потенциальных возможностей, режима рационального использования территориальных и природных ресурсов с целью обеспечения наиболее благоприятных условий жизни населения, недопущения разрушения естественных экологических систем и необратимых изменений в окружаю-

щей природной среде. В соответствии с п. 4.7 вышеуказанного свода правил при разработке генеральных планов городов и сельских населенных пунктов необходимо исходить из оценки их экономико-географического, социального, производственного, историко-архитектурного и природного потенциала.

Эти важные положения – явное подтверждение того, что город является сложным «организмом»; от того, насколько правильно изначально заданы его параметры, зависит его безболезненное, без патологий, функционирование. Ведь, как отмечает Е. Н. Перцик, «ошибки и просчеты при проектировании городов нередко необратимы... неправильная оценка расчетной численности населения городов приводит к осложнениям в их застройке. Предприятия, сооружения, санитарно-защитные зоны, размещенные без учета перспективного развития городов, деформируют их дальнейшее развитие. Они начинают развиваться в заведомо неоптимальных направлениях ...»¹.

Таким образом, говоря об окружающей городской среде, следует рассматривать город в узком его понимании, как административно-территориальную единицу, место проживания людей, скопление социальных, инженерных, транспортных, бытовых, рекреационных, культурных и прочих объектов, предназначенных для удовлетворения потребностей населения в границах данного населенного пункта. Управление же качеством этой среды осуществляется с учетом законодательно закрепленного определения поселения (городского) как муниципального образования. В этом смысле статус и характер связей в муниципальном образовании предопределяют состояние городской среды в узком ее понимании. Границы окружающей городской среды условны и имеют значение лишь для охраны окружающей среды городов в части осуществления полномочий органами государственной власти и органов местного самоуправления и использования правовых средств поддержания, восстановления (улучшения) качества городской среды.

¹ Перцик Е. Н. Город в Сибири. Проблемы, опыт, поиск решений. М., 1980. С. 43–44.

Однако и здесь стоит задуматься об эффективности осуществляемых полномочий: не окажется ли наиболее правильным решением – управление качеством окружающей городской среды на местах? Ответ на этот вопрос неоднозначен и требует серьезного осмысления.

Окружающая городская среда представляет собой среду, являющуюся частью окружающей среды; а в эколого-правовом аспекте это видоизмененная, переделанная под нужды (социально-экономические, культурные, рекреационные, бытовые и др.) людей (населения) окружающая природная среда, рассматриваемая в конечном счете как среда обитания человека, которую определяют, наряду с другими, и природные факторы. Среда обитания человека в городе составляют условия жизнедеятельности человека, качество которых определяют различные факторы; социальные, природные, культурные, политические и др. Если природа создала условия для жизни и деятельности человека, то человек создал городскую среду. Поэтому качественное состояние городской среды и ее развитие во многом зависят от поведения самого населения. Сложная внутренняя многокомпонентность и многофакторность городской среды говорит об относительности разграничения природы и человека в городской среде. Отсюда закономерно наше убеждение в том, что проблемы охраны окружающей среды нельзя «отрывать» от проблем сохранения среды жизнедеятельности человека и наоборот. На понимании этого и должно основываться правовое регулирование и совершенствование охраны окружающей среды в городах.

В соответствии нормативным предписанием ст. 45 Федерального закона «Об охране окружающей среды» производство автомобильных и иных транспортных средств должно осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных транспортных средств, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микро-

организмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в том числе их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

Отношения в области производства и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств регулируются законодательством.

Согласно Положению о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 183¹ определяется порядок разработки и утверждения нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и временно согласованных выбросов.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха»² в целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются следующие нормативы выбросов:

- технический норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух;
- предельно допустимый выброс вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух.

Технические нормативы выбросов для отдельных видов стационарных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также для транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов, являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха, устанавливаются техническими регламентами.

Перечни объектов (кадастры), в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов, разрабатываются и утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 11, ст. 1180.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222.

Федерации с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

При определении нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) применяются методы расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, в том числе методы сводных расчетов для территории городских и иных поселений и их частей с учетом транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов, утверждаемые Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации¹.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»² под отходами производства и потребления понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с Федеральным законом.

Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» под отходами производства и потребления понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Особое регулирование предусмотрено для опасных отходов – отходов, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

¹ Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 161.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009.

Правовому регулированию подлежат не сами отходы, а деятельность, связанная с их образованием, сбором, утилизацией, т. е. обращение с отходами. В понятие «обращение с отходами» включаются следующие виды деятельности: деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению (хранению и захоронению) отходов.

Приказом МПР Российской Федерации от 15 июня 2001 г. № 511¹ утверждены Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды.

Опасные отходы делятся на пять классов опасности: от I до V по степени уменьшения опасности. Для некоторых отходов класс опасности не установлен и принимается за 0 (например, для отходов аккумуляторов).

I класс опасности: ртутные лампы, люминесцентные ртутьсодержащие трубки отработанные и брак; масла трансформаторные отработанные, содержащие полихлорированные дифенилы терфенил, остатки крезола, потерявшего потребительские свойства.

II класс опасности: пыль (порошок) от шлифования свинца с содержанием металла 50 % и более; кислота аккумуляторная серная отработанная.

III класс опасности: пыль асбоцементная; коксовые массы отработанные, загрязненные минеральными маслами (содержание масла – 15 % и более); лом цинка несортированный.

IV класс опасности: пыль кофейная; пыль чайная.

V класс опасности: пыль зерновая, хлебная крошка, ботва от корнеплодов, другие подобные растительные остатки при выращивании овощей; чай некондиционный.

Согласно ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подле-

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2001. – № 45.

жат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Запрещается:

– сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

– размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

– захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

– ввоз опасных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания;

– ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, а также Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹;

– захоронение в объектах размещения отходов производства и потребления продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей озоноразрушающие вещества, без рекуперации данных веществ из указанной продукции в целях их восстановления для дальнейшей рециркуляции (рециклирования) или уничтожения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 29, ст. 4281.

Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также отходами I–IV классов опасности и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по утилизации отходов, подготавливают и ежегодно опубликовывают отчеты о деятельности в области охраны окружающей среды по форме и в сроки, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды.

Обязательные экологические требования в области обращения с отходами производства и потребления подлежат соблюдению всеми субъектами хозяйственной деятельности, в деятельности которых образуются отходы производства или потребления, или которые участвуют в их обращении путем сбора, хранения, утилизации отходов.

В соответствии с нормативным предписанием ст. 41 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 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 Российской Федерации.

Требования в области охраны окружающей среды к военным и оборонным объектам аналогичны общим требованиям, предъявляемым

к проектированию, строительству зданий и сооружений, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды.

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация военных и оборонных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановку размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации военных и оборонных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации военных и оборонных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Выбор мест размещения военных и оборонных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Строительство и реконструкция военных и оборонных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительные заключения государственной экологической экспертизы, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил.

Глава 3. ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ

§ 3.1. Общая характеристика правовых мер по охране окружающей среды в городских населенных пунктах и деятельность органов внутренних дел в их обеспечении

Особые требования предъявляют к строительству городских и сельских поселений, которые должны обеспечивать благоприятное состояние окружающей среды для проживания людей. Такие требования установлены Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ и Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ², Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ и нормативными правовыми актами, принятыми в их развитие.

Под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения понимается такое состояние общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствует опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и имеются благоприятные условия для его жизнедеятельности. Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий.

Правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения осуществляется санитарным законодательством России, главными нормативными правовыми актами которого являются Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

² Российская газета. – 2004. – № 290. – 30 дек.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

благополучия населения»¹, постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании»², постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 7 сентября 2001 г. № 23 «О введении в действие санитарных правил»³.

В соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при исполнении своих служебных обязанностей и по предъявлении служебного удостоверения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

– получать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на основании письменных мотивированных запросов документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

– проводить санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания и иные виды оценок;

– беспрепятственно посещать и обследовать территории, здания, строения, сооружения, помещения, оборудование и другие объекты в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, и должностными лицами санитарного законодательства и выполнения на указанных объектах санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000 – № 31, ст. 3295.

³ Российская газета. – 2002. – № 32. – 19 февр.

- посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий;

- проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

- проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам;

- проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы;

- проводить измерения факторов среды обитания в целях установления соответствия таких факторов санитарным правилам;

- составлять протокол о нарушении санитарного законодательства.

При выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право давать гражданам и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения ими в установленные сроки:

- об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований;

- о прекращении реализации, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

- о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

- о проведении лабораторного обследования граждан, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, и медицинского наблюдения за такими гражданами;

- о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и в помеще-

ниях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний.

Главные государственные санитарные врачи и их заместители наряду с правами, предусмотренными ст. 50 рассматриваемого Федерального закона, наделяются следующими полномочиями:

1) рассматривать материалы и дела о нарушениях санитарного законодательства;

2) предъявлять иски в суд и арбитражный суд в случае нарушения санитарного законодательства;

3) давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам санитарно-эпидемиологические заключения, предусмотренные ст. 42 рассматриваемого Федерального закона;

4) давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения в установленные предписаниями сроки:

– о вызове в органы, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, граждан, индивидуальных предпринимателей, должностных лиц для рассмотрения материалов и дел о нарушениях санитарного законодательства;

– о проведении в соответствии с осуществляемой ими деятельностью санитарно-эпидемиологических экспертиз, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок, предусмотренных ст. 42 рассматриваемого Федерального закона;

5) при выявлении нарушения санитарного законодательства, которое создает угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), принимать в установленном законом порядке меры по приостановлению:

– проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

- эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;

- разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;

- производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

- использования водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях;

- ввоза на территорию Российской Федерации продукции, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям, или не зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов;

б) при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, выносить мотивированные постановления:

- о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания;

- о проведении обязательного медицинского осмотра, госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

- о временном отстранении от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства;

- о проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям;

- о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в организациях и на объектах;

7) за нарушение санитарного законодательства выносить мотивированные постановления:

- о наложении административных взысканий в виде предупреждений или штрафов;

- о направлении в правоохранительные органы материалов о нарушении санитарного законодательства для решения вопросов о возбуждении уголовных дел;

8) вносить предложения:

- в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о реализации мер по улучшению санитарно-эпидемиологической обстановки и выполнению требований санитарного законодательства, а также предложения, касающиеся развития территорий, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны и укрепления здоровья населения, охраны окружающей среды;

- в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина);

- в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления о приведении в соответствие с санитарным законодательством принятых ими нормативных правовых актов в части, касающейся вопросов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- в организации о приведении в соответствие с санитарным законодательством принятых ими решений, приказов, распоряжений и инструкций в части, касающейся вопросов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

– в органы по сертификации о приостановлении или прекращении действия выданных ими сертификатов соответствия на продукцию, не соответствующую санитарно-эпидемиологическим требованиям;

– работодателям о применении дисциплинарных взысканий к работникам, допустившим нарушение санитарных правил;

– индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам о возмещении вреда, причиненного гражданину вследствие допущенного ими нарушения санитарного законодательства, а также о возмещении дополнительно понесенных расходов федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими деятельность органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, на проведение мероприятий по ликвидации инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), связанных с указанным нарушением санитарного законодательства.

Главный государственный санитарный врач Российской Федерации наряду с правами и полномочиями, предусмотренными ст. 50 рассматриваемого Федерального закона и п. 1 настоящей статьи, наделяется дополнительными полномочиями:

– выдавать санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии утверждаемых федеральными органами исполнительной власти проектов правил охраны труда, правил охраны окружающей среды, проектов федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований, проектов других нормативных актов и федеральных целевых программ, содержащих мероприятия по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее – документы), санитарным правилам;

– принимать постановления, издавать распоряжения и указания, утверждать методические, инструктивные и другие документы по вопросам организации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

– вносить в федеральные органы исполнительной власти предложения о приведении в соответствие с санитарным законодательством утвержденных указанными органами документов, предусмотренных абзацем вторым настоящего пункта;

– вносить в Правительство Российской Федерации предложения о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) на территории Российской Федерации.

Главные государственные санитарные врачи, указанные в п. 4 ст. 46 настоящего Федерального закона, наряду с правами и полномочиями, предусмотренными ст. 50 рассматриваемого Федерального закона и пп. 1–7 п. 1 настоящей статьи, наделяются дополнительными полномочиями:

– вносить в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, предложения о разработке, об утверждении санитарных правил по вопросам, отнесенным к компетенции указанных должностных лиц, о внесении в них изменений и признании утратившими силу таких санитарных правил;

– утверждать инструкции и иные документы, регламентирующие порядок осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах обороны и иного специального назначения.

Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды.

На территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

В городских и сельских поселениях выделяются рекреационные зоны, в состав которых входят городские леса, скверы, парки, городские сады.

Рекреационные зоны разделяются на ряд подзон в соответствии с целями их создания:

1) зона открытых пространств, в состав которой включаются парки, скверы. Территория этой зоны используется для отдыха населения, она может использоваться для устройства спортивных и игровых площадок, аттракционов, летних театров, концертных площадок;

2) зона природных ландшафтов, в которую входят парки, рощи, лесопарки, природные заповедники. Цель организации зоны состоит в сохранении ценных природных особенностей и ландшафтов и создании условий для отдыха. Здесь разрешается создание спортивных и игровых площадок, лыжных трасс, велосипедных и беговых дорожек и т. д.;

3) зона отдыха, выделяемая на территории лесопарков для организации отдыха населения. Строительство здесь разрешается только в том случае, когда в результате создания объекта оказывается минимальное воздействие на окружающую среду и создаются привлекательные места для отдыхающих;

4) зона дач, назначение которой состоит в том, что она выделяется для отдыха населения и выращивания сельскохозяйственных культур. Требуется специальное согласование для размещения в зоне дач магазинов, площадь которых превышает разрешенные размеры; почтовых отделений, телефона, телеграфа, а также временных сооружений мелкорозничной торговли.

В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

В зеленых зонах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую природную среду.

Лесной кодекс относит леса, расположенные на пригородных землях, к лесам первой категории. Рубки в данных лесах должны быть направлены на улучшение состояния деревьев и усиление природных функций лесов этой категории.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ основное назначение полиции – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. В соответствии с таким назначением полиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами меры, направленные на приведение общественных отношений, связанных с жизнью, здоровьем, честью, достоинством, правами и свободами людей, в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и последствий таковых.

Закон определяет также важнейшие функции полиции – охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности, а также обеспечение правового режима защитных и охранных зон в городах и иных поселениях.

Состояние угрозы общественной безопасности может возникать, когда допускаются нарушения правил эксплуатации автомобильного, железнодорожного, авиационного и других видов транспорта, осуществления строительства, дорожных, ремонтных и других работ, эксплуатации пожароопасных объектов и устройств, а также обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми материалами, сильнодействующими ядами, радиоактивными изотопами, компьютерными системами, другими предметами и веществами.

Поэтому общественный порядок и общественная безопасность являются основными объектами охраны подразделений полиции по охране общественного порядка.

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению общественного порядка и безопасности в системе исполнительной власти

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

создаются разнообразные государственные органы. Среди них можно выделить те, которые специально созданы для обеспечения общественного порядка и безопасности. К ним относятся органы внутренних дел, которые входят в систему государственных органов исполнительной власти, осуществляющих свою деятельность в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Органы внутренних дел находятся в непосредственном подчинении Президента Российской Федерации.

В соответствии с Положением о МВД России в круг его задач входит обеспечение в пределах установленных полномочий защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, организация предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения, а также организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия.

Решение этих задач самым непосредственным образом влияет на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Составной частью системы МВД России является полиция, призванная защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенная правом применения мер принуждения.

§ 3.2. Правовое регулирование экологических платежей в сфере охраны окружающей среды городских населенных пунктов

Любая организация в процессе осуществления своей деятельности оказывает негативное воздействие на окружающую среду (т. е. осуществляет размещение отходов, выброс загрязняющих веществ в воздух, сброс

загрязняющих веществ в водные объекты, на рельеф, загрязнение почв, загрязнение окружающей среды теплом, шумом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий). Негативное воздействие на окружающую среду на территории Российской Федерации согласно законодательству, является платным.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду – денежная компенсация, взимаемая с природопользователей за загрязнение окружающей природной среды.

Экологические платежи на основании Определения Конституционного суда от 10 декабря 2002 г. № 284-О¹ признаны обязательным публично-правовым платежом. Он носит индивидуально-возмездный и компенсационный характер и является по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. В соответствии с п. 2 ст. 8 Налогового кодекса под сбором понимается обязательный взнос, уплата которого является одним из условий предоставления плательщикам определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Указанные платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, по сути, они носят компенсационный характер.

На настоящий момент плата взимается только за следующие виды негативного воздействия:

- расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения атмосферы;
- размещение отходов производства и потребления;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты.

Негативное воздействие на окружающую среду оказывают все юридические лица и индивидуальные предприниматели. Плата за негативное

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52 (ч. 2), ст. 5290.

воздействие на окружающую среду вносится в том числе организациями, осуществляющими деятельность на арендованном оборудовании, являющемся источником загрязнения окружающей среды и организациями, осуществляющими свою деятельность на арендованных площадях.

Основаниями для взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду являются:

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

2. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹.

3. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»².

Расчет платы осуществляется в соответствии с:

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»³.

2. Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, зарегистрированные Минюстом 24 марта 1993 г. № 190⁴ (применяются в части, не противоречащей постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344⁵).

3. Приказом Ростехнадзора от 12 сентября 2007 г. № 626 «Об утверждении методических рекомендаций по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух»⁶.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009.

³ Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. – 1992. – №10, ст. 726.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1993. – № 190.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 25, ст. 2528.

⁶ Документы и комментарии. – 2007. – № 24.

Форма расчета платы и порядок ее заполнения утверждены Приказом Ростехнадзора от 5 апреля 2007 г. № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета платы негативного воздействия на окружающую среду»¹.

Организации, соблюдающие требования законодательства, рассчитывают и вносят плату по базовым нормативам без применения повышающих коэффициентов. Под соблюдением требований законодательства понимают наличие на предприятии действующих:

- проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (далее – ПНООЛР);
- проекта предельно допустимых выбросов (далее – ПДВ);
- проекта нормативов допустимых сбросов (далее – ПНДС).

При отсутствии на предприятии проектов ПДВ и ПНДС расчет платы производится с применением 25 кратного повышающего коэффициента.

При отсутствии на предприятии проекта ПНООЛР расчет платы производится с применением 5 кратного повышающего коэффициента.

Размер платежей за выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников загрязнения атмосферы зависит от перечня выбрасываемых веществ и объемов выброса.

Размер платежей за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты зависит от перечня сбрасываемых веществ и объемов сброса.

Размер платежей за выбросы загрязняющих веществ от передвижных источников загрязнения зависит от объема и вида израсходованного топлива.

Размер экологических платежей за размещение отходов производства и потребления на полигонах зависит от класса опасности и объемов размещаемых отходов.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 31.

При несанкционированном загрязнении окружающей среды должна проводиться оценка экологического ущерба.

Каждое предприятие сдает расчеты только по тем видам воздействия на окружающую среду, которые оказывает.

Органом, осуществляющим контроль в области платы за негативное воздействие на окружающую среду, является Росприроднадзор (в Москве органом, осуществляющим контроль с 3-го квартала 2014 г. по 31 декабря 2016 г., является Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы).

Расчет платы за негативное воздействие выполняется ежеквартально и представляется на согласование в Росприроднадзор/ДПИООС до 20 числа месяца, следующего за каждым кварталом. Экологические платежи предприятия вносят четыре раза в год в соответствии с приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8 июня 2006 г. № 557¹.

Росприроднадзор осуществляет проверку правильности начислений, своевременности внесения экологических платежей, взыскания задолженности по платежам. При обнаружении недоимки по платежам Росприроднадзор выставляет требование по ее уплате.

Организации должны осуществлять внесение платы за негативное воздействие отдельно по месту нахождения производственных территорий и объектов размещения отходов по соответствующим муниципальным образованиям.

Платежи предоставляются отдельно по каждому субъекту Российской Федерации.

Если у предприятия на территории субъекта Российской Федерации имеется более одной производственной территории, более одного передвижного объекта негативного воздействия или объекта размещения отходов, то оформляется один документ.

¹ Российская газета. – 2006. – № 164. – 28 июля.

Компания «ЭкоЦентрПроект» оказывает услуги по анализу документации, необходимой для выполнения расчетов, выполнению работы с использованием программы «Модуль природопользователя», согласованию экологических платежей в Росприроднадзоре.

Ответственность за несвоевременное внесение экологических платежей согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность в виде штрафа до 100 000 рублей (ст. 8.41) за каждый квартал последнего года. В п. 1 ст. 4.5 КоАП РФ ограничена давность привлечения к административной ответственности. На организацию или индивидуального предпринимателя не может быть наложен административный штраф, если со дня совершения административного правонарушения прошло более одного года.

§ 3.3. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды городских населенных пунктов и деятельность органов внутренних дел в ее обеспечении

Юридическая ответственность граждан и организаций за экологические правонарушения не может возникнуть произвольно, так как условия ее применения строго определены законом. Ответственность наступает вследствие того, что тот или иной участник экологических отношений, действуя свободно и имея возможность выбрать правильный, указанный в законе или договоре вариант поведения, совершает нежелательные, противозаконные действия, являющиеся экологическими правонарушениями.

Содержание юридической ответственности, ее цели и сущность сложны и многообразны. С одной стороны, это наказание (кара) за совершенное экологическое правонарушение, с другой – лишь угроза его применения. В последнем случае она предупреждает пользователей природными

¹ Российская газета. – 2001. – № 256. – 31 дек.

ресурсами от совершения неправомерных действий, что имеет большое воспитательное, профилактическое (превентивное) значение. В материальной своей форме юридическая ответственность выражается в исполнении правонарушителем дополнительной обязанности по отношению к той, которая им не исполнена.

Например, природопользователь, умышленно искаживший или скрывший полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды, об источниках ее загрязнения, несет административную ответственность в виде штрафа (ст. 8.5 КоАП РФ). Однако это не освобождает его от надлежащего исполнения неисполненной обязанности. Возможно принудительное исполнение обязанности и без применения юридической ответственности. Это бывает тогда, когда орган государственного контроля за правильным использованием и охраной природных ресурсов дает тому или иному лицу предписание, например, в форме напоминания о выполнении требований законодательства (без штрафной санкции). Таким образом, предупреждается совершение экологического правонарушения.

От предупреждения следует отличать пресечение экологического правонарушения в стадии совершения, пока еще имеется возможность его приостановить, т. е. прекратить его дальнейшее развитие по указанию государственных органов экологического контроля. При более серьезных экологических правонарушениях могут быть применены меры уголовной ответственности. Например, в тех случаях, когда выявлены факты виновного массивного загрязнения окружающей среды, повлекшего за собой крупный материальный ущерб или вред здоровью людей:

– по общему правилу юридическая ответственность за нарушение закона, в том числе экологического законодательства, может наступать лишь при наличии так называемого полного состава правонарушения;

– в действиях нарушителя необходимо установить четыре признака (элемента) правонарушения: 1) противоправное действие (бездействие)

лица или организации, привлекаемых к юридической ответственности, т. е. нарушение определенной статьи, нормы закона или иного правового акта; 2) вредный результат этого действия или бездействия, выразившийся в неблагоприятных последствиях: порча земель, загрязнение водных объектов, морской среды, атмосферы, уничтожение и повреждение лесов; 3) наличие причинной связи между действиями и наступившим вредом (объективный элемент состава); 4) вина нарушителя конкретных правовых норм (субъективный элемент состава).

При отсутствии какого-либо из упомянутых элементов названного состава не может быть оснований для применения юридической ответственности. Так, например, если порча земли или загрязнение водоемов, сколько бы значительны они ни были, произошли вследствие стихийных явлений (наводнение, землетрясение, сель, обрушение горных пород), то невозможно ставить вопрос о чьей-либо юридической ответственности. Но происшедшие изменения в состоянии окружающей среды должны получить надлежащее отражение в документах земельного и других кадастров. Здесь нет ни чьей-то вины, ни субъекта ответственности. При возникновении имущественных конфликтов спор разрешается в судебном порядке.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»¹ обратил внимание судов на то, что при рассмотрении дел, связанных с нарушениями экологического законодательства, особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Необходимо также выяснять, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не со-

¹ Российская газета. – 1998. – № 223. – 24 нояб.

вершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости (п. 2 Постановления). Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание на необходимость выявления всех вышеназванных условий (признаков) правонарушения, чтобы были основания для привлечения виновного лица к экологической ответственности.

Безвиновая ответственность может быть лишь в случае, если вред причинен источником повышенной опасности, например, вследствие прорыва дамбы накопителя отходов после ливневых дождей (дамба, как и любое другое гидротехническое сооружение, является источником повышенной опасности). Возмещение вреда при таких обстоятельствах наступает по ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации¹.

Статья 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает ряд видов юридической ответственности, которые действуют в области экологических правонарушений – это имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Необходимо четко различать названные виды ответственности, так как каждая из них наступает путем применения норм различных отраслей законодательства, соответственно гражданского, трудового, административного, уголовного.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовой режим этой категории земель определяется ст.ст. 83–85 Земельного кодекса Российской Федерации, а также другими федеральными законами: в части обеспечения рационального использования городской территории для нужд строительства – Градостроительным кодексом Российской Федерации; по вопросам охраны земель и соблюдения экологических требований – Федеральным законом «Об охране окружающей среды». В целом названное законодательство и дополняющие его федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации направлены на решение комплекса задач в интересах всех проживающих на территории поселений людей. К этим общим задачам относятся: территориальная организация расселения, оптимальное размещение производительных сил, устойчивое развитие городов, других поселений и их социальной, инженерной и транспортной инфраструктур с учетом состояния окружающей среды; экологически безопасное развитие городов, других поселений и их систем, обеспечивающее реализацию прав граждан на укрепление здоровья, гармоничное физическое и духовное развитие; планировка, застройка, реконструкция, благоустройство и озеленение городов, других поселений и их систем; рациональное землепользование, охрана природы, ресурсосбережение, инженерная подготовка городов, других поселений и защита территорий от опасных природных и техногенных процессов; развитие санаторно-курортных и других рекреационных территорий в границах поселений и прилегающих к ним зонах; сохранение, восстановление и защита историко-культурного наследия, памятников градостроительства, архитектуры и монументального искусства, ландшафтов и других охраняемых территорий.

Такова общая концепция использования и охраны земель поселений, которая является основой сложившегося в настоящее время правового режима земель современного города и села.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

Антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Вред окружающей среде – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) – мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Загрязнение окружающей среды – поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и

микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды.

Мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Нормативы в области охраны окружающей среды – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Объектами охраны окружающей среды являются:

- 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.

Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Охрана окружающей среды – 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.

Оценка воздействия на окружающую среду – вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

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

Природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Радиационная авария – потеря управления источником ионизирующего излучения, вызванная неисправностью оборудования, неправильными действиями работников (персонала), стихийными бедствиями или иными причинами, которые могли привести или привели к облучению людей выше установленных норм или к радиоактивному загрязнению окружающей среды.

Радиационная безопасность населения – состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения.

Экологический аудит – независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

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 последствий.

Экологическая экспертиза – 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.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЗАЧЕТУ

1. Понятие, содержание и основные признаки государственной собственности на природные объекты.
2. Право частной собственности на природные объекты.
3. Правомочия государства и других собственников по владению, пользованию и распоряжению природными объектами и ресурсами.
4. Понятие и содержание права природопользования.
5. Институт лицензирования природопользования.
6. Возникновение, изменение и прекращение права природопользования.
7. Права и обязанности природопользователей.
8. Понятие и система органов экологического управления общей и специальной компетенции.
9. Полномочия органов общей компетенции в сфере экологического управления.
10. Полномочия органов специальной компетенции в сфере экологического управления.
11. Понятие, виды и значение государственных кадастров природных ресурсов.
12. Предмет и метод экологического права.
13. Экологическое право как отрасль права и его система.
14. Источники экологического права.
15. Конституция Российской Федерации как основной источник экологического права.
16. Система российского экологического законодательства.
17. Экологическая безопасность: понятие и способы ее обеспечения.
18. Субъекты экологического права, их права и обязанности.
19. Объекты экологического права: понятие и классификация.
20. Право собственности и другие вещные права на объекты природы и природные ресурсы.

21. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды.
22. Планирование и финансирование охраны окружающей среды.
23. Плата за природопользование.
24. Экологическое страхование.
25. Нормирование в области охраны окружающей среды.
26. Экологический контроль: понятие и задачи.
27. Общественный экологический контроль.
28. Государственный мониторинг природной среды, его задачи и правовые основы.
29. Понятие оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ее место в экологическом контроле.
30. Понятие экологической экспертизы, ее цели и виды.
31. Субъекты и объекты экологической экспертизы.
32. Организация и проведение государственной экологической экспертизы.
33. Особенности проведения общественной экологической экспертизы.
34. Ответственность в области экологической экспертизы.
35. Понятие экологического правонарушения, его признаки и юридический состав.
36. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения и их классификация.
37. Административная ответственность за экологические правонарушения.
38. Уголовная ответственность за экологические преступления.
39. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения.
40. Порядок возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями.
41. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.
42. Экологические функции полиции по борьбе с экологическими правонарушениями.

43. Формы и методы эколого-правовой деятельности органов прокуратуры.
44. Особенности и порядок разрешения экологических споров.
45. Правовой режим использования и охраны недр.
46. Платное пользование недрами.
47. Правовой режим охраны и использования вод.
48. Государственный учет вод и их использования, ведение государственного кадастра водных объектов.
49. Понятие, виды, субъекты и объекты права водопользования. Права и обязанности водопользователей.
50. Ответственность за нарушение водного законодательства.
51. Правовой режим охраны и использования лесов.
52. Ответственность за нарушение лесного законодательства.
53. Правовой режим охраны и использования животного мира.
54. Законодательство об охране атмосферного воздуха.
55. Правовой режим охраны атмосферного воздуха.
56. Ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха.
57. Общие требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.
58. Требования в области охраны окружающей среды в отраслях промышленности.
59. Правовые меры охраны окружающей природной среды в процессе эксплуатации предприятий.
60. Ответственность предприятий за загрязнение окружающей природной среды и нерациональное использование природных ресурсов.
61. Правовые меры охраны окружающей природной среды в процессе планирования, проектирования, размещения, строительства и сдачи в эксплуатацию предприятий и других объектов.
62. Радиационная безопасность: понятие, правовая основа.
63. Государственный контроль (надзор) за обеспечением радиационной безопасности.

64. Ответственность за нарушение законодательства о радиационной безопасности.

65. Требования в области охраны окружающей среды в отраслях на транспорте.

66. Требования в области охраны окружающей среды на военных и оборонных объектах.

67. Отходы производства и потребления: понятие и их классификация.

68. Правовая охрана окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления.

69. Экологические требования к планированию и застройке городов и других населенных пунктов.

70. Экологическая безопасность населения в городах и иных населенных пунктах.

71. Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

72. Полномочия органов управления охраной окружающей среды в городах и иных населенных пунктах.

73. Правовая охрана зеленого фонда городских и иных населенных пунктов.

74. Понятие и особенности правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов.

75. Понятие и особенности правового режима государственных природных заповедников.

76. Понятие и особенности правового режима государственных природных заказников.

77. Понятие и особенности правового режима государственных памятников природы.

78. Понятие и особенности правового режима национальных и природных парков.

79. Понятие и особенности правового режима дендрологических парков и ботанических садов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Российская газета. – 2006. – № 121. – 8 июня.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – № 290. – 30 дек.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. II) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. III) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4552.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. II) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 32, ст. 3340.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

12. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

13. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 49, ст. 4694.

14. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4556.

15. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17, ст. 1462.

16. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 30, ст. 3735.

17. Федеральный закон от 20 декабря 2012 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52 (ч. 1), ст. 5270.

18. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

19. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222.

20. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009.

21. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 12, ст. 1024.

22. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2220.

23. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 9, ст. 713.

24. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

25. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

26. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 10, ст. 823.

27. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2012. – № 5787. – 22 мая.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 22, ст. 2581.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3347.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологиче-

скому и атомному надзору» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3348.

Основная литература

31. Подколзин М. М. Экологическое право. Специальные вопросы природопользования : монография / М. М. Подколзин. – Саарбрюккен : LAP LAMBERT Academic Publishi№g, 2012.

32. Пуряева А. Ю. Экологическое право : учебник. – Электрон. текстовые данные. – М. : Юстицинформ, 2012.

33. Экологическое право России : учебное пособие для студентов вузов / Н. В. Румянцев [и др.]. – 4-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

34. Бахитова Ф. С. Экологическое право : учебно-методическое пособие для студентов 3-4 курсов, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция очной/заочной формы обучения. – Черкесск : Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия, 2014.

35. Международное экологическое право : учебник / Т. Г. Авдеева [и др.]. – М. : Статут, 2012.

36. Экологическое право : учебник для академического бакалавриата / С. А. Боголюбов [и др.] ; под ред. С. А. Боголюбова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2018.

Дополнительная литература

37. Лисина Н. Л. К вопросу о понятии окружающей среды и его особенности в городах: теоретико-правовой аспект // Экологическое право. – 2017. – № 4.

38. Поддубная Н. Н. Окружающая среда мегаполиса как объект правовой охраны: понятие и особенности // Экологическое право. – 2016. – № 5.

39. Поддубная Н. Н. Правовое обеспечение реализации административного механизма охраны окружающей среды г. Москвы // Административное право и процесс. – 2016. – № 8.

40. Оль Е. М., Шадров М. А. Соотношение правовых категорий «вред», «ущерб», «убытки» в экологической сфере // Ленинградский юридический журнал. – 2016. – № 3.

41. Москалькова Т. Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского суда по правам человека. – 2017. – № 5.

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

Периодические издания

Экологическое право: научно-просветительский журнал.

Журнал российского права: научный журнал, обзор правового регулирования в области экологических и земельных правоотношений.

Общество и право: научный журнал.

Современное право: научно-просветительский журнал.

Российская газета.

Собрание законодательства Российской Федерации.

Адреса экологических сайтов в Интернете

Ассоциация «Юридический Центр»	http://juridcenter.ru/about.php
Библиотечные каталоги	http://www.benran.ru/Lib_kat.htm
Всероссийский экологический портал	http://www.ecoport.ru/
Высший Арбитражный суд Российской Федерации	www.arbitr.ru
Гринпис – Россия	http://www.greenpeace.org/

Журнал «Российское право»	http://www.norma-verlag.com/journal/
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	http://www.mnr.gov.ru/
Каталог образовательных ресурсов	http://window.edu.ru/window
Национальный портал «Природа»	http://www.priroda.ru/
НИЦ «ЭКОБЕЗОПАСНОСТЬ» Госкомэкологии России	http://www.vodm.chat.ru/index.htm
НП ЭА ЭАП Экологическая аудиторская Палата	http://www.ecopalata.ru/
НПП Логус – разработчик компьютерных программ для экологов	http://www.logus.ru/
Официальный сайт Президента Российской Федерации	http://www.kremlin.ru/
Официальный сервер Правительства Российской Федерации	http://www.government.ru/
Российская Государственная библиотека	http://www.rsl.ru
Экология Санкт-Петербурга	http://www.base.dux.ru/
Юридическая научная библиотека	http://www.lawlibrary.ru

Учебно-методическое пособие

Анохин Сергей Александрович,

кандидат юридических наук

Ильясов Магомет-Сали Зелимханович,

кандидат юридических наук, доцент

Левкина Екатерина Сергеевна

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
В ГОРОДАХ И ИНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ**



Редактор *Чамарова Н. В.*

Корректор *Титова В. П.*

Компьютерная верстка *Чамарова Н. В., Киселева М. Е.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать

Заказ № 1791

Формат 60×84 1/16

Цена договорная

Тираж 156 экз.

Объем 5,46 уч.-изд. л.

3,83 усл. печ. л.
