

Краснодарский университет МВД России
Ставропольский филиал

Кафедра государственных и гражданско-правовых дисциплин

Бурлова Ю.А.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Курс лекций

Ставрополь
2020

УДК 349
ББК 67.407.01
Б92

Бурлова Ю. А.

Б92 Экологическое право : курс лекций. – Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2020. – 210 с.

Курс лекций рассматривает основные темы, предусмотренные программой учебной дисциплины «Экологическое право».

Учебное издание предназначено для более качественной подготовки курсантов и слушателей образовательных организаций высшего профессионального образования МВД России.

УДК 349
ББК 67.407.01

© Бурлова Ю.А., 2020
© СФ КрУ МВД России, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Тема: «Предмет, метод, система экологического права. Источники экологического права».....	5
Тема: «Экологические правоотношения».....	43
Тема: «Право собственности на природные объекты. Право природопользования».....	61
Тема: «Управление и контроль в области охраны окружающей среды»...89	
Тема: «Юридическая ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды».....	109
Тема: «Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по природопользованию и охране окружающей среды».....	131
Тема: «Правовая охрана окружающей среды в городских и сельских поселениях. Правовой режим охраны природных объектов».....	149
Тема: «Правовая охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности».....	169
Тема: «Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайных ситуаций».....	182
Тема: «Международно-правовые отношения в области охраны окружающей среды».....	194
Указатель сокращений.....	206
Библиографический список.....	207

ВВЕДЕНИЕ

Курс лекций по дисциплине «Экологическое право» предназначен для более качественной подготовки курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования МВД России.

Актуальность подготовки курса лекций предопределяется значимостью внесенных существенных изменений в экологическое законодательство и в связи с этим необходимостью дополнительного учебно-методического обеспечения учебной дисциплины «Экологическое право».

Теоретический материал, использованный при составлении курса лекций, соответствует содержанию учебной дисциплины, включает основные темы занятий по дисциплине «Экологическое право», имеет теоретическую и практическую направленность. Знание основных положений изучаемого предмета окажет необходимую помощь обучаемым в их правоприменительной деятельности. Предлагаемые для изучения темы лекций располагаются в порядке, определенном тематическим планом, что облегчает поиск необходимой информации.

**Тема: «Предмет, метод, система экологического права.
Источники экологического права»**

Многие века потребление природных ресурсов окружающей среды казалось безбрежным и неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей. Постепенно она начала ему мстить: массовая вырубка лесов привела к образованию оползней, оврагов, смыву почвы; сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил питьевые качества воды; рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу необходимого количества кислорода; химизация и интенсификация сельского хозяйства привели к наличию вредных веществ в продуктах питания.

В наиболее развитых в промышленном отношении странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению оптимистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) экологического кризиса, причем не только в масштабе одной или нескольких стран, но и в масштабе всей планеты Земля. Основания для подобного вывода имеются: налицо исчерпаемость полезных ископаемых, которых с учетом разведанных данных хватит лишь на обозримое будущее в пределах 100-150 лет (отсюда вытекает необходимость поиска новых источников энергии; с этим же связан достаточно болезненный, надвигающийся новый передел мира – раздел добываемой из недр земли нефтяной и газовой продукции).

Если к этому добавить повсеместно наблюдаемое загрязнение Мирового океана, уничтожение южноамериканской сельвы – легких планеты, утоньшение и прорыв озонового слоя Земли, еженедельное исчезновение одного или нескольких видов живых существ (навсегда!), то станет понятно, что тревоги по поводу сохранения биологического разнообразия Земли, условий выживания человека не являются беспочвенными и требуют пересмотра отношений человека и природы, организации взаимодействия общества и окружающей природной среды.

**1. Общая характеристика экологических проблем и концепции
взаимодействия общества и природы**

В ходе естественных процессов во Вселенной когда-то очень давно на Земле появились условия для того, чтобы зацвел василек, зажужжала пчела, землю начали топтать гиганты-мамонты и динозавры. Растительный и животный мир планеты так богат и разнообразен, что современный человек при всех его стараниях пока не смог выявить и дать описание большинства его видов. Позже многих других обитателей Земли появился homo. Как любое иное дитя природы, ее органичная часть, он развивался, удовлетворяя свои потребности за счет других элементов природы и полностью подчиняясь ее законам – можно предположить, что никогда позже

он не был столь послушен им, как на заре своей юности.

В это время он в основном дышит чистым воздухом, пьет чистую воду, питается кореньями, ягодами, побегами кустарников. Природа, однако, не была так уж милостива к человеку – он испытывал многие, выражаясь современным языком, неблагоприятные ее воздействия. Человек не всегда имел возможность дышать чистым воздухом, так как происходили извержения вулканов, лесные пожары, в результате которых загрязнялась атмосфера, землетрясения. Он страдал от холода, зноя, отсутствия огня.

Постепенно человек научился преодолевать некоторые естественные трудности. С помощью каменных орудий он стал срезать ветки, снимать шкуру с убитого животного, раскалывать кость или выкапывать из земли корень. Так человек стал *homo habilis* («человеком умелым»). В дальнейшем он совершенствовался, все более приспособлявая природные ресурсы к своим интересам, научился охотиться, разводить и поддерживать огонь. Он стал руководствоваться не только инстинктами, но и обрел способность думать. Человека этого периода ученые назвали *homo sapiens* («человеком разумным»).

Очевидно, с этого времени и изменился характер взаимоотношений человека с остальной частью природы. Проявляя качества «человека разумного», он удил рыбу, охотился, выжигал леса с целью ведения растениеводства, занимался бортничеством (добычей меда диких пчел). Однако до того как начал развиваться активный торговый обмен, человек эксплуатировал природные ресурсы исключительно для удовлетворения собственных нужд. Развитие торговли явилось фактором возникновения хищнического отношения к природе. Когда человек научился добывать и перерабатывать руду, воздействие человека на природу усиливается, становится еще более разнообразным. С развитием сельского хозяйства, промышленности, транспорта, энергетики многократно увеличиваются не только разнообразие, но и масштабы такого воздействия. В процессе пользования землей человек истощал ее плодородие, ухудшал структуру почвы, способствовал развитию эрозии. В результате чрезмерных рубок леса на его месте образовывались пустыни. Нерациональное природопользование вело к истощению природных богатств – одной из форм деградации природы.

В процессе развития человеческого общества увеличивалось воздействие на природу, например, путем химического загрязнения атмосферного воздуха, вод, почв. Человек начал загрязнять атмосферу, разведя свой первый костер. Но современная химическая промышленность, металлургия, транспорт, агрохимизация как факторы антропогенного химического загрязнения природы уже не сравнимы с костром.

Развитие авиации, эксплуатация транспортных средств, выполнение разного рода строительных работ, эксплуатация механизмов сопровождаются шумом, а шум в современной науке рассматривается как один из видов физического воздействия на природу. Другими его видами являются

вибрация (создаваемая, к примеру, при выполнении строительных работ, эксплуатации метро и т.п.); электромагнитные воздействия (при использовании электроэнергии); радиация. Хотя радиоактивные вещества и материалы химические по своей природе, но в зависимости от обстоятельств они оказывают не только токсическое, но и физическое воздействие посредством облучения.

И, наконец, в процессе своей жизнедеятельности человек оказывает на природу биологические воздействия – в процессе эксплуатации объектов микробиологии, медицинской промышленности, канализационных систем в природу поступают бактерии, вирусы, грибки и другие микроорганизмы. Разновидностью биологического воздействия является интродукция видов растений и животных, новых для конкретной экологической системы. На современном этапе общественного развития опасность для природы связана с генно-инженерной деятельностью, созданием модифицированных видов растений и животных.

Чтобы осознать и оценить экологические проблемы, важно подчеркнуть, что состояние природы ухудшается не только под воздействием деятельности человека. Природа всегда изменялась, даже деградировала в ходе естественных процессов. Естественные факторы вредного воздействия – это землетрясения, извержения вулканов, цунами, климатические изменения, ураганы, смерчи, лесные пожары в результате ударов молнии и пр. Пока человек не смог даже с полной уверенностью объяснить, почему исчезли мамонты, динозавры, другие гиганты. Так, одна из новейших гипотез исчезновения динозавров выдвинута Имперским колледжем и Музеем естественной истории в Лондоне. Опираясь на результаты геологического обследования полуострова Юкатан (Мексика), они пришли к выводу, что животные погибли после того, как 65 млн. лет назад на Землю упал гигантский астероид. Последствия удара были равнозначны взрыву 10000 водородных бомб. В результате началась всемирная «ядерная зима»: после взрыва в воздух поднялось такое количество пыли и обломков породы, что солнечный свет не доходил до поверхности планеты в течение нескольких месяцев. Фотосинтез в это время не происходил. Постоянные источники пищи были быстро истощены.

Невосполнимых потерь в связи с естественным процессом развития было в разнообразном мире природы немало. Последствия опасных явлений и процессов, порожденных силами природы или совместно ими и деятельностью людей, бывают драматичны не только для природы, но и для человеческого общества. Они называются стихийными бедствиями. Но человек, как правило, не может непосредственно влиять на опасные природные явления и процессы, т.е. предупреждать их. Однако он может и должен их прогнозировать и принимать меры к тому, чтобы предотвратить, насколько это возможно, и минимизировать отрицательные последствия, в том числе экологические. Например, человек способен повлиять на разме-

ры лесного и иного пожара от молнии и соответственно уменьшить причиненный им ущерб. Он может прогнозировать, предвидеть землетрясения, цунами, ураганы и эвакуировать людей, а также принять другие необходимые меры для предупреждения стихийных бедствий.

Важно знать о вредных воздействиях природных факторов на здоровье человека в нормальных, не экстремальных естественных условиях. Имеются в виду естественные токсиканты, например несъедобные грибы, природные радионуклиды, вирусы опасных болезней и др. Для обеспечения собственной безопасности человек заинтересован в регулировании таких воздействий, если это возможно. К примеру, Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» предусмотрены меры по обеспечению радиационной безопасности населения при воздействии природных радионуклидов (ст. 15).

Исторический экскурс в сферу взаимодействия человека и природы важен нам, прежде всего, для того, чтобы показать, что человек – часть природы. Вне природы, не пользуясь ее ресурсами, он не может существовать. На современном этапе мы менее зависимы от природы, так как научились многое делать для удовлетворения своих разнообразных потребностей. Но основой и источником жизни человека является и всегда будет природа.

По отношению к человеку природа выполняет ряд функций, связанных с удовлетворением его потребностей: экологическую, экономическую, эстетическую, рекреационную, научную, культурную. Некоторые из них – эстетическая, рекреационная, научная – проявились лишь на более высоких ступенях развития человеческого общества. Изменялось и содержание функций.

Современные ученые считают, что человечество уже живет в разрушающемся мире в условиях все нарастающего жестокого экологического кризиса, который превращается в кризис всей цивилизации.

Экологический кризис мы можем определить как нарушение равновесия в экологических системах и в отношениях человеческого общества с природой. Он характеризуется, в частности, тем, что человек, общество и государство неспособны преломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды.

Итоги современного глобального кризиса оценены во многих трудах. Составляющие кризиса разнообразны. В глобальном масштабе окружающая среда и ее экологические системы истощены. По данным ЮНЕП, земельные ресурсы планеты составляют 140 млн. кв. км, но 15% почв отнесено к полностью деградированным, а 23% – к деградируемым, 30% содержания гумуса в почвах уже смыто эрозией.

Что касается состояния земель в Российской Федерации, то, по оценкам Правительства РФ, здесь продолжают действовать следующие негативные процессы: дальнейшее сокращение общей площади сельскохозяй-

ственных угодий; уменьшение площади орошаемых и осушенных земель, ухудшение их мелиоративного состояния, Указанные негативные процессы приведут к резкому сокращению площади сельскохозяйственных угодий, к ухудшению водно-физических, физико-химических свойств почв и снижению их плодородия. В ближайшие 10-15 лет плодородие почв может снизиться до естественного, а урожайность зерновых до 8-10 центнеров с гектара.

Из всей массы глобальных запасов воды только 2,5% приходится на пресную воду. При этом 2/3 ее аккумулировано в ледниках, а 1/5 – грунтовые воды. Из 35 млн. куб. км пресной воды человечество эксплуатирует всего 200000 куб. км, менее 1% всех запасов, и тем не менее испытывает острый дефицит пресной воды в зоне своего расселения. Главной проблемой являются загрязнение пресных вод и их очистка. В России многие водоемы оцениваются как экологически неблагополучные. По данным органов Госсанэпиднадзора России, в целом около половины населения страны вынуждено использовать для питья воду, не соответствующую по ряду показателей гигиеническим требованиям. Хроническое загрязнение водоемов привело к серьезному ухудшению условий воспроизводства ценных видов рыб, сокращению их запасов и уловов.

До того как человек начал заниматься земледелием, на Земле было 6 млрд. га лесов. К настоящему времени их осталось 4 млрд. га, из которых только 1,5 млрд. га – нетронутые, девственные леса. При этом половина лесных массивов исчезла в период с 1950 по 1990 г. США потеряли треть своих лесных массивов и 85% первичных лесов. В Европе первичных лесов практически не осталось. Обширные лесные массивы умеренного пояса – примерно 1,4 млрд. га – сохранились в Канаде и России, причем половина из них никогда не разрабатывалась. Половина первичных лесов в тропиках уже исчезла, а половина того, что осталось, интенсивно разрабатывается и деградирует. Чрезмерная вырубка – это лишь одна из угроз лесам. Другой является загрязнение окружающей среды. Три четверти европейских лесов, длительное время находившихся в сбалансированном состоянии, пострадало от загрязнения воздуха и кислотных дождей.

Среди проблем лесного хозяйства в настоящее время наиболее острыми являются: обеспечение своевременного восстановления не покрытых лесом земель лесного фонда, сгоревших и вырубленных лесов, особенно в европейской части страны, восстановление ценных твердолиственных насаждений (высокоствольных дубрав); обеспечение охраны лесов от пожаров, защита их от вредителей.

На Земле существует от 10 млн. до 100 млн. различных форм жизни. Из них только 1,4 млн. классифицированы и поименованы. Подсчитано, что за исторический период фоновая скорость истощения видового состава млекопитающих и птиц составляла 1 вид на 500-1000 лет. В XX веке она возросла на два порядка. Сейчас под угрозой полного исчезновения в фау-

не млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий и рыб находится: в Азии – 1469 видов, Латинской Америке – 873, Африке – 723, Северной Америке – 269, Европе – 260, Западной Азии – 71, в полярных странах – 14 видов. Особенно разрушительным для биоразнообразия оказалось осушение болот, ставшее массовым в XX веке. Темпы их исчезновения нарастают.

Одно из существенных проявлений экологического кризиса связано с чрезмерным потреблением природных ресурсов. Уже сейчас человечество потребляет ресурсов природы на порядок больше того, что можно изъять из биосферы без ущерба нарушения ее биохимических циклов и способности самовосстановления. Весь XX век человечество жило за счет своих потомков. В результате оно поставило биосферу, а, следовательно, и себя как неотъемлемую часть биосферы на грань полной деградации.

Рост потребления природных ресурсов сопровождается, с одной стороны, истощением природы, с другой – увеличением масштабов образования отходов. Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области обращения с отходами ведет к опасному загрязнению окружающей природной среды и создает реальную угрозу здоровью населения.

С отходами теряются миллиарды тонн материальных ресурсов, многими из которых страна практически уже не располагает. На территории России в отвалах и хранилищах накоплено свыше 85 млрд. тонн только твердых отходов, в том числе 80 млрд. тонн горнопромышленных, количество которых ежегодно увеличивается почти на 2 млрд. тонн. Под полигонами для складирования, шламонакопителями занято свыше 300 тыс. гектаров земель. В отходах содержатся: железо, медь, свинец, олово, вольфрам, а также такие ценные элементы, как кадмий, висмут, селен, теллур, редкоземельные и благородные металлы. Содержание ценных компонентов в отходах нередко близко к содержанию их в добываемом природном сырье.

Неудовлетворительно перерабатываются бытовые отходы. Так, в 1999 году из вывезенных 130 млн. куб. метров твердых бытовых отходов переработано только 3 процента. Для их размещения ежегодно отчуждается 10 тыс. гектаров пригодных для использования земель. Особую тревогу вызывает рост складированных токсичных отходов, количество которых достигло 2 млрд. тонн. Из 100 тыс. тонн ежегодно образующихся токсичных отходов используется и обезвреживается только одна треть.

Деградация природы в стране имеет серьезные экономические последствия.

Гораздо хуже, однако, то, что процесс деградации природы вызывает деградацию и человека. Как бы ни хотелось нам отвергнуть этот вывод, он подтверждается специалистами. Здоровье населения, безусловно, ухудшается в результате загрязнения, хотя человек, по-видимому, хорошо адаптирован к продуктам сгорания древесины и ископаемого топлива, так как всегда вдыхал их в пещерах, землянках, курных избах, освоив культуру

использования огня на самых ранних стадиях существования.

О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте генетических заболеваний в развитых странах, прежде всего психических заболеваний и врожденных нарушений. Социальные последствия этого процесса требуют пристального внимания, так как, возможно, именно с ними связаны распространение алкоголизма и наркомании, вспышки невиданной жестокости при локальных конфликтах, снижение иммунного статуса организма человека, возникновение новых болезней, расширение круга людей, затрагиваемых уже, казалось бы, искорененными болезнями (например, холерой и малярией), нарушение запретов и тормозящих процессов. Таким образом, то, что обычно называют «экологическими» заболеваниями и непосредственно связывают с загрязнением среды, оказывается верхушкой айсберга. За «очевидными» причинами лежат глубинные механизмы, ведущие к распаду генома человека, намного более опасные, но невидимые и неосязаемые, подобно ионизирующему излучению.

Концепция потребительского отношения к природе. Потребительское отношение общества к природе и ее ресурсам было господствующим, если не на словах, то на деле в государствах как с рыночной экономикой, так и с плановой. Концепция потребительского отношения к природе торжествовала веками, особенно начиная со стадии капиталистического развития общества. Что касается практики взаимодействия советского общества с природой, то оно было фактически потребительским на протяжении всего периода строительства социализма и коммунизма. В основном таким же оно сохраняется в России и сейчас. В практическом плане суть этой концепции заключается в том, что природа воспринимается как кладовая, из которой должны извлекаться ресурсы для развития материального производства и создания богатства общества.

На современном этапе, когда господство человека над природой демонстрируется особенно настойчиво и вызывающе, потребительское отношение к природе в нашей стране было выражено известными словами И.В. Мичурина: «Нам не надо ждать милостей от природы. Взять их у нее – наша задача». «На наш век хватит», «после нас хоть потоп» – вот лозунги, под которыми осуществлялось и осуществляется решение многих программ хозяйственного развития. Закономерным результатом потребительского отношения к природе раньше или позже является, как уже отмечалось, ее истощение, ее деградация, что соответствующим образом отразится на человеке и обществе.

На ущербность концепции потребительского отношения к природе обращалось внимание и ранее. Так, Н.Ф. Федоров, русский религиозный мыслитель-утопист (1828-1903), писал еще в конце XIX века: «Итак, мир идет к концу, а человек своей деятельностью даже способствует приближению конца, ибо цивилизация, эксплуатирующая, а не восстанавливающая, не может иметь иного результата, кроме ускорения конца».

Концепция невмешательства в природу. Эта концепция противоположна предыдущей. Она может рассматриваться лишь в чисто теоретическом аспекте, поскольку в процессе общественного развития человек не может не вмешиваться в природу, не оказывать на нее положительного или отрицательного воздействия. Сторонники этой концепции исходят из того, что все процессы в природе осуществляются на основе объективных законов, «природа знает лучше» и всякие попытки вмешательства в природу с целью исправления ее дефектов без учета законов ее развития оборачиваются серьезными последствиями и для человека, и для природы.

Учение о ноосфере. При характеристике концепций отношения общества к природе в историческом аспекте следует указать на теоретическую концепцию, вытекающую из учения о ноосфере, разработанного русским академиком В.И. Вернадским, французским философом Тейяр де Шарденом и др.

Ноосфера – это гармонично преобразованные научной мыслью отношения между людьми, между природой и обществом, органическими и неорганическими, сознательными и бессознательными силами мира. Разум человека, его научная мысль, по мнению В.И. Вернадского, призваны спасти человечество от гибели.

Учение о ноосфере, разработанное еще в первой половине XX века, на практике оказывается нереализованным. Оно несет огромный потенциал, особенно в условиях глобального экологического кризиса. По признанию теоретиков права, учение о ноосфере может служить научной и философской основой юридического мировоззрения в будущем.

Концепции ограничения экономического развития, потребностей и народонаселения. Появление этих концепций в 60-70-ые годы явилось реакцией на истощение природных ресурсов, высокие уровни загрязнения окружающей природной среды, одним словом, на деградацию природы. Сторонники этих считают, что для того чтобы предупредить экологическую катастрофу и жить в гармонии с природой, человечество должно ограничить свои потребности, развитие экономики, которая должна быть ориентирована на удовлетворение этих потребностей и рост численности населения.

Эти концепции были подвергнуты резкой критике во всем мире. Призывы к торможению экономического развития человечества оцениваются как утопичные и реакционные.

Концепция устойчивого развития. Одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы – концепция устойчивого развития. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранительной деятельностью ООН. По инициативе Генерального Секретаря ООН в 1984 году была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер-министр Норвегии Гро Харлем Брундт-

ланд. В задачи Комиссии входила, в частности, выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие на более длительный период; рассмотрение способов и средств, с использованием которых мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды.

Знание причин экологического кризиса важно как с научной, так и с практической точки зрения. С помощью научных знаний можно дать оценку процессов и выработать необходимые рекомендации; практические знания помогают изменить в позитивном плане отношение к природе государства, общества, отдельных социальных групп и граждан.

Если оценивать наиболее общие причины глобального экологического кризиса, то в качестве главной называется природопотребительская и природопокорительская идеология человечества.

Цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период определяет экологическая доктрина, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. №1225-р.

2. Этапы формирования российского экологического права

Нормы об охране природы можно найти уже в первых нормативных актах Российского государства. Вопрос об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России целесообразно рассмотреть применительно к трем периодам: **а) до 1917 г., б) 1917-1991г.г. и в) на современном этапе.**

1. Как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов на начальном этапе и в значительной степени в последующем осуществлялась, прежде всего, через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в «Русской правде» (1016 г.) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя. В «Русской правде» устанавливался штраф за кражу дров. Здесь же предусматривался штраф за уничтожение или повреждение борта, то есть дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 «Пространной правды» за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, т.е. такое же наказание, как и за убийство холопа. В соответствии с Соборным уложением 1649 г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества.

Особое отношение к охране лесных ресурсов проявилось и по военным соображениям. Уже с XIV века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. (Засака – преграда из срубленных и наваленных деревьев). За-

конодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами.

В русском законодательстве средних веков предусматривался довольно широкий набор санкций за нарушение правил, касающихся природных объектов: штраф, «бить батогами нещадно» (батог – палка, прут, трость), «бити кнутом без всякой пощады», отсечение левой кисти руки. При наказании принимался во внимание факт повторения нарушения. Так, в соответствии с Соборным уложением 1649 г. за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз – кнутом, а в третий раз – отрезанию уха. Широко применялась смертная казнь (за порубку деревьев в заповедном засечном лесу, лов мелкой сельди и др.).

С XVII века охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. Так, в 1681 г. был принят царский указ (по Якутии), предусмотревший, «чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору порухи и недоброму не было» (ясак – натуральный налог, которым облагались в старину народы Поволжья, Сибири и Дальнего Востока).

В XVII веке в России проявилась потребность в регулировании добычи объектов животного мира как мере по предотвращению их истощения. При этом регламентировались как способы добычи, так и размеры добываемых видов, например рыб.

Так как ловля бобров и выдр капканами грозила их полным истреблением, 28 августа 1635 г. в Пермь Великую была направлена царская грамота «О воспрещении ловить капканами бобров и выдр».

В XVII веке, когда соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост, для регулирования соболиной охоты в Сибири были объявлены заповедными целые районы. В принятом в 1676 г. царском указе о порядке ловли рыбы в Плещееве озере предписывалось ловить только большую сельдь. За ловлю мелкой сельди «старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни».

В XVII же веке было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным. Потребность в таких нормах возникла в России в XVII веке. В соответствии с правовым актом «Учреждения для управления

губерний» 1775 г. земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота. Устав благочиния, или полицейский, 1782 г. возлагал обязанности «смотрения о чищении, о мощении улиц» на частного пристава. Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., «если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей». В 1833 г. были изданы Правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе.

В начале XX века в России обсуждался вопрос о создании специального органа по контролю за соблюдением природоохранных правил. Так как идея принадлежала ученым, то создание такого учреждения предполагалось под эгидой Академии наук или Министерства просвещения.

Выступая на конференции по международной охране природы (Берн, 1913 г.), делегат от России профессор Г.А. Кожевников отмечал: «В России не существует специального закона для охраны природы. Причиной этому является то, что до последнего времени Россия обладала и обладает таким количеством диких животных, что сама мысль об охране природы была чужда как народу, так и правительству». Но уже в 1915-1916 гг. под руководством академика И.П. Бородина, пионера серьезной научной природоохранной деятельности в России, был разработан первый (неосуществленный) проект российского Закона об охране природы.

2. Основные особенности развития правового регулирования природопользования и охраны природы в России в советский период проявились в следующем.

Вплоть до 70-х годов в развитии законодательства рассматриваемой сферы господствующим был природоресурсный подход. Это означает, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 20-х годов был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922 г.), Лесной кодекс РСФСР (1923 г.), Декрет СНК РСФСР «О недрах земли» (1920 г.), Постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» (1924 г.), Декрет СНК РСФСР «Об охоте» (1920 г.), Декрет СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921 г.), Декрет СНК РСФСР «О сани-

тарной охране жилищ» (1919 г.) и др.

Что касается отношений собственности на природные ресурсы, то эти ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом «О земле», принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Лишь в 70-е годы применительно к водам и в 80-е применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Массив кодификационного природоресурсного законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 гг. Он включал такие акты, как Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982 г.), Закон РСФСР об охране и использовании животного мира (1982 г.). Эти Законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик иные отрасли – водное, лесное, горное – стали развиваться как самостоятельные отрасли права и законодательства и получили научное и официальное признание в качестве таковых. В этот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов.

Основное внимание в природоресурсном законодательстве уделялось регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением Закона об охране атмосферного воздуха, отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались в них фрагментарно, в общем виде. Это объясняется отчасти тем, что в конце 60-х и начале 70-х годов, во время их разработки и принятия, проблема охраны окружающей среды от загрязнения не имела в России сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом РСФСР, и к тому же не имела достаточной научной разработки.

Правда, в начале 60-х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны, в период развернутого строительства коммунизма на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР». Он содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Но заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы этот Закон не сыграл. Он не предлагал эффективных природоохранных мер и механизма обеспечения их выполнения.

В основном с принятием в 1980 г. Закона СССР «Об охране атмосферного воздуха» в сферу правового регулирования были включены отношения по охране окружающей среды от физических и биологических воздействий.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и РСФСР, ведомственных правил и инструкций. В то время не законы, а именно правительственные постановления определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Забота об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. как одна из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручалось разработать Правительству СССР. Впоследствии эти мероприятия были закреплены не в законах, а в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Наряду с требованиями о развитии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, другими мерами, это Постановление предусматривало необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим представительным органом, становился юридически обязательным.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов». Постановление предусматривало новую форму предпланового документа – территориальных комплексных схем охраны природы.

Основным общим недостатком российского законодательства в социалистический период, помимо существенных пробелов, было отсутствие

в нем «работающего» механизма обеспечения реализации норм. Низкая эффективность законодательства, истощение природных богатств и постоянное ухудшение качественного состояния окружающей среды - эти и другие факторы требовали новых подходов к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды.

3. Новые подходы к развитию права окружающей среды получают реализацию на современном этапе развития российского общества. Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление российского общества к созданию в перспективе правового и социального государства, к установлению правовых норм по природопользованию и охране окружающей среды преимущественно в законах, а не в подзаконных актах – это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений; перспектив создания правового и социального государства; происходящей трансформации общественных экономических отношений; введения ряда форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и экологического права в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

С учетом объекта правового регулирования существует два основных подхода к развитию права окружающей среды – интегрированный и дифференцированный.

В рамках **интегрированного подхода** решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как единого объекта.

Под **дифференцированным подходом** понимается развитие права применительно к регулированию разнообразных отношений, включая использование и охрану отдельных природных объектов – земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира. В литературе такой подход называется отраслевым. Он реализуется в виде земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранного права и законодательства.

Дифференцированный и интегрированный подходы к развитию экологического права имеют объективные основания. Так, необходимость правового регулирования общественных отношений по использованию и охране земель, вод, лесов, других природных ресурсов обусловлена заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфи-

ки каждого объекта. Соответственно специфичными являются и общественные отношения.

В советский период развития российского экологического права игнорировались объективные предпосылки и требования при осуществлении обоих подходов. Предпочтение отдавалось правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере применительно к отдельным природным объектам. В результате экологическое законодательство было и продолжает оставаться до сих пор слабо развитым. В течение длительного времени юристы-экологи не могли убедить государственные органы в необходимости принятия комплексного закона об охране окружающей среды.

Волевой подход к развитию экологического права имеет существенные отрицательные последствия. Они проявляются, в частности, в том, что в России отсутствует современный механизм правовой охраны окружающей среды, вполне сравнимый с механизмом, имеющимся у передовых государств. Можно утверждать, что существующее в России кризисное состояние окружающей среды в известной мере является следствием такого подхода.

Интегрированный подход к развитию экологического права на современном этапе развивается в основном применительно к регулированию общественных отношений по охране окружающей среды от химического, физического и биологического загрязнения, а также по признанию и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. В этих направлениях он реализуется главным образом в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Существенным дефектом осуществления интегрированного подхода является то, что в сферу правового регулирования в его рамках пока не включены две другие группы наиболее важных общественных отношений, связанных с регулированием отношений собственности на природные ресурсы и природопользования.

Одновременно правомерным и важным в научном и практическом аспектах представляется решение вопроса о приоритете развития этих подходов. Именно исходя из необходимости учета закона единства природы, взаимосвязанности происходящих в ней процессов и явлений, при разработке и принятии актов экологического законодательства опережающее развитие должен получить интегрированный подход. В его рамках формулируются общие принципы регулирования общественных отношений по поводу природы, способы и инструменты, обеспечивающие развитие гармоничного взаимодействия в данной сфере, трансформируемые затем в природоресурсном законодательстве с учетом специфики конкретных природных объектов и ресурсов.

3. Понятие, предмет и метод экологического права

Экологическое право является комплексной отраслью в системе российского права. Иногда ее называют суперотраслью. При оценке данной отрасли важно иметь в виду, что она включает в себя ряд самостоятельных отраслей права, признанных в таком качестве, – земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое.

Комплексный характер отрасли экологического права определен, однако, не этим обстоятельством, а тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное, предпринимательское, финансовое, аграрное и др. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название экологизации соответственно гражданского права, уголовного права, предпринимательского права и т.д. Так, в главе 26 Уголовного кодекса РФ регулируется уголовная ответственность за экологические преступления. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит главу 8 – административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Налоговый кодекс РФ регулирует взимание экологических налогов.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Из этого конституционного положения следует вывод, что в процессе развития и совершенствования каждой отрасли российского законодательства законодательная власть должна предусматривать характерные для каждой из них правовые меры по обеспечению корректного отношения общества к природе с учетом интересов как самой природы в силу ее самоценности, так и человека, исходя, в частности, из необходимости и возможности обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, **под экологическим правом** понимается совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц и конкретных правоотношений в данных сферах.

Под системой экологического права понимается структура основных

элементов, частей этой отрасли – подотраслей, институтов, норм.

Экологическое право существует в трех качествах: как отрасль права, учебная дисциплина и научная дисциплина.

В теории права предмет правового регулирования считается основой выделения правовых норм в определенную отрасль права. Предмет играет роль системообразующего фактора отрасли права. Под **предметом правового регулирования** понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, образующих предмет другой отрасли права. Так как в качестве объекта правового регулирования в рассматриваемой нами сфере выступает природа (окружающая среда) и ее отдельные элементы: земля, недра, воды и др. и связанные с ними интересы человека, можно сказать, что предметом являются общественные отношения по поводу природы или окружающей среды.

Предмет современного российского экологического права образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;

В контексте отношений **собственности на природные ресурсы** в экологическом праве решаются общественно значимые проблемы владения природными богатствами и распоряжения ими. При регулировании прав собственности учитывается особенный, общественный характер объекта собственности и потому в экологическом праве доминирует государственная, а не частная собственность на природные ресурсы. Владея ими, государство распоряжается природными ресурсами в общественных интересах путем предоставления их в пользование юридическим и физическим лицам.

Обратим внимание на то, что в законодательстве устанавливается право собственности на природные ресурсы, а не природные объекты. Так, согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Понятие природного объекта более широкое, оно включает в себя и соответствующий природный ресурс. По действующему законодательству отношения собственности распространяются на часть природы, которая используется или может быть использована человеком:

- по природопользованию;

Отношения по природопользованию регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам: земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, растительному миру вне лесов, объектам животного мира. Соответственно речь идет о регулировании землепользования, водопользования, пользования недрами и т.д. Основной принцип осуществления природопользования – принцип рационального, то есть экологически обоснованного использования природных ресурсов.

Под природопользованием понимается использование человеком

природных ресурсов в целях удовлетворения его разнообразных потребностей – физиологических, экономических, эстетических, научных и др., а также использование природной среды для удаления отходов производства и потребления.

- по охране окружающей среды от разных форм деградации.

Правовое регулирование общественных **отношений по охране окружающей среды** касается трех видов вредных воздействий на нее: химических, физических и биологических. Примером регулирования охраны окружающей среды от **химических воздействий** служит регулирование сброса предприятиями в водоемы сточных вод, выбросов загрязняющих веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей, применения агрохимических средств, использования хладагентов и иных химических веществ, влияющих на состояние озонового слоя Земли.

Охрана окружающей среды (природных комплексов, объектов, ресурсов) – деятельность, направленная на сохранение или восстановление благоприятного состояния природной среды, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц;

Что касается оснований для выделения **отношений по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц** в качестве самостоятельной группы общественных отношений в составе предмета права окружающей среды, то они связаны, с одной стороны, с невозможностью регулирования таких специфических отношений в рамках иных отношений, а с другой – с тем, что человек, его здоровье и имущественные интересы являются самостоятельным объектом права окружающей среды наряду с объектами и ресурсами природы. Урегулированные правовыми нормами, такие отношения формируются и реализуются в сфере деятельности правоохранительных органов – прокуратуры, судов и некоторых других государственных органов.

Предмет экологического права складывается объективно, помимо воли и сознания человека. Объективность обусловлена тем, что природа удовлетворяет разнообразные интересы и потребности человека и общества. Последнее заинтересовано в адекватном регулировании своего взаимодействия с природой, как минимум, по двум соображениям. Первое касается собственного интереса, связанного с удовлетворением своих потребностей. Второе обусловлено знанием законов развития природы. В силу их действия человек должен охранять не только собственные интересы, но и интересы иных видов. В качестве одного из принципов проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию сформулирован принцип уважения всех форм жизни. В российском праве этот принцип реализуется посредством регулирования охраны объектов растительного и животного

мира в специальном законодательстве – это устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. В науке и в праве выделяется ряд методов – императивный, диспозитивный, стимулирования и др. В экологическом праве эти методы используются иногда в сочетании друг с другом.

Суть административно-правового метода правового регулирования заключается в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в административных отношениях является уполномоченный орган государства. Соответственно стороны находятся в неравных отношениях – между участниками административных правоотношений складываются отношения власти и подчинения. В экологическом праве административно-правовой метод опосредуется в специфических формах – нормировании, экспертизе, сертификации, лицензировании и др. Он проявляется в установлении уполномоченным государственным органом допустимых выбросов загрязняющих веществ в природную среду, которые должны соблюдаться предприятиями-природопользователями, выдаче этим предприятиям специальных лицензий на такой выброс, в дозволении на принятие решения о строительстве, к примеру, высокоскоростной магистрали С.-Петербург - Москва (лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы), запрете ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, применения мер юридической ответственности и др.

Гражданско-правовой метод правового регулирования основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско-правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, независимые друг от друга. Посредством заключаемого между ними договора (соглашения) они сами определяют свои права и обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках. Примером такого договора может быть договор между предприятием, на котором образуются отходы производства, и транспортным предприятием по перевозке отходов на объекты их утилизации.

Метод стимулирования заключается в установлении в законодательстве положений, направленных на стимулирование субъектов экологического права (как правило, природопользователей) в инициативном порядке принимать и осуществлять меры по эффективному исполнению требований экологического законодательства. К таким положениям относятся, в частности, установление платы за негативные воздействия на состояние окружающей среды; установление налоговых и иных льгот, предоставляе-

мых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект; освобождение от налогообложения определенных субъектов (или объектов), к примеру, экологических фондов, особо охраняемых природных территорий; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды.

4. Принципы и источники экологического права

Как определено ст. 3 Закона РФ «Об охране окружающей среды», при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, органы государственной власти, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно-обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения не-

обратимых: последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

- соблюдение требований природоохранительного законодательства, неотвратимость наступления ответственности за их нарушения;
- гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество в охране окружающей природной среды.

Кроме того принципы экологического права должны максимально соответствовать потребностям взаимодействия общества и природы.

В силу этого всем принципам экологического права присущи следующие черты.

1. Объективная обусловленность. Правовой принцип только тогда можно признать верным, если он соответствует природе, истории и обществу.

2. Историческая обусловленность. С изменением государственной политики и государственного строя в первую очередь меняются принципы правового регулирования. Так. Если по Конституции СССР 1977 г. земля и природные объекты находились в исключительной собственности государства, то по Конституции России 1993 г. они могут находиться и в частной собственности граждан, т.е. принцип исключительной государственной монополии на природные объекты изменен.

3. Системность. Все принципы экологического права можно классифицировать следующим образом:

- общеправовые;
- общей части;
- особенной части.

Общеправовые (конституционные) принципы экологического права

в основном закреплены в Конституции России и в силу этого представляют собой нормативные предписания, обладающие наивысшей юридической силой. К их числу относятся:

- принцип народовластия, предоставляющий возможность российскому народу осуществлять свою власть в экологических отношениях непосредственно, а также через органы государственной власти органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ);

- принцип гуманизма, выражающийся в том, что отношения экологопользования в стране и в сфере международных отношений строятся, прежде всего с учетом интересов не только настоящего, но и будущих поколений людей;

- принцип социальной справедливости, заключающийся в равноправии всех перед судом и законом (ст. 19 Конституции РФ); в праве каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 конституции РФ); в гарантии судебной защиты прав и свобод любого гражданина РФ, если они кем-либо нарушаются (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и т.п.;

- принцип законности, выражающийся в точном и безусловном выполнении всех нормативных предписаний всеми субъектами экологических правоотношений, включает в себя три основных элемента;

- принцип всеобщности, предполагающий распространение всех нормативных предписаний на всех без исключения граждан и организации, которые являются субъектами экологических правоотношений;

- принцип безусловности, предполагающий недопустимость отступления от выполнения нормативных предписаний под предлогом каких-либо обстоятельств, за исключением предусмотренных законом;

- принцип единства, предполагающий единообразное применение всех нормативных предписаний всеми субъектами экологических правоотношений на любой территории России;

- принцип интернационализма, имеющий международную и национальную стороны; с международной стороны принцип

интернационализма в экологических правоотношениях предполагает международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (ст. 81 Закона об охране окружающей среды) и приоритет международно-правовых норм перед национальными;

- принцип равноправного положения всех форм собственности на природные объекты и всех форм хозяйствования (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ) определяется следующими нормативными положениями: пресечением монопольных тенденций, возникающих в ходе хозяйственной эксплуатации природных объектов; защитой от незаконного вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий-природопользователей;

- принцип стимулирования надлежащего исполнения экологопользователями своих прав и обязанностей – законом предусмотрен экологический механизм охраны окружающей среды с учетом платности за использование природных ресурсов, налоговые и иные льготы запри внедрении предприятиями малоотходных и безотходных технологий;

- принцип субъективного вменения, т.е. применение экологоправовой ответственности только за виновные экологические правонарушения (ст. 75 Закона об охране окружающей среды);

- принцип единства прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений (ст. 42 и 58). Конституции РФ, выражающийся в том, что

осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей (каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением);

- принцип сочетания убеждения и принуждения, отражающий формулу «Вначале убедить и лишь потом принудить», т.е. принуждение в сфере экологических общественных отношений применяется лишь в необходимых случаях, за исключением преступных посягательств, за которые ответственность установлена в обязательном порядке (дисциплинарная ответственность применяется к отдельным лицам и в необходимых случаях – при малозначительности административного проступка, нарушитель может быть освобожден от ответственности с устным замечанием, и т.д.).

Принципы, присущие Общей части экологического права:

- принцип приоритете интересов народов, проживающих на территории, и защита прав отдельного человека (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ); земля и другие природные ресурсы принадлежат народам, проживающим на соответствующей территории; природные объекты не могут отчуждаться у России в пользу других государств, за исключением случаев определенных в законе и т.д.;

- принцип примата общегосударственного регулирования экологического пользования и охраны окружающей среды, устраняющий возобладание ведомственных интересов над общегосударственными;

- принцип строго целевого использования природных объектов, обязывающий каждого экологического пользователя использовать природные объекты в точном соответствии с их целевым назначением;

- принцип рационального и эффективного использования природных объектов, который отражает возведенную в закон экономическую сторону экологического пользования, выражающуюся в стремлении с минимальными затратами получать наибольший эффект от хозяйственной эксплуатации природных объектов, не нанося при этом экономического и экологического вреда;

- принцип приоритета охранительных мероприятий в использовании природных объектов, который обусловлен тем, что все природные объекты не застрахованы от отрицательных последствий хозяйственной эксплуатации;

- принцип комплексного подхода в экологическом пользовании, определяющий использование природного объекта в взаимосвязи с другими природными объектами и с окружающей природной средой в целом;

- принцип устойчивого экологического пользования, обусловленный потребностью стабильности в эксплуатации природных объектов (аренда объектов природопользования краткосрочная, долгосрочная для всех желающих экологических пользователей);

- принцип платного использования природных ресурсов и природных объектов, введенный Законом РСФСР «О плате за землю» была введена плата за использование земли; средства, образуемые за счет платы за использование природных ресурсов и воздействия на окружающую среду направляются на специальный бюджет и используются в области охраны окружающей среды;

- принцип плановости экологического использования определен планами сферы народного хозяйства в области охраны окружающей среды.

Правовые принципы особенной части экологического права:

- приоритет земель хозяйственного обеспечения, определяющий, что данные земли предназначены для сельскохозяйственных целей;

- приоритет вод питьевого и бытового назначения, который установлен в водном законодательстве (ст. 133 ВК РФ) и регулирует вопросы для питьевых и бытовых нужд населения;

- приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых (ст. 11 и 19 Закона о недрах), который касается возможности и запретов в области использования недр земли;

- приоритет лесов защитного назначения, установленный Лесным кодексом РФ 1997 г. и определяющий правовой статус повышенной охраны лесных массивов;

- приоритет условий существования животных в состоянии естественной свободы (ст. 1 Федерального закона о животном мире), согласно которому не допускается пользование животным миром в научных, культурных и просветительных целях, если это сопряжено с изъятием животных из природной среды или это наносит вред фауне и флоре и среде обитания.

Наличие развитой системы источников экологического права – существенное условие для выделения совокупности эколого-правовых норм в отдельную отрасль в системе российского права.

Некоторые авторы выделяют шесть периодов экологического законодательства:

1917-1922 гг. – возникновение и становление законодательных актов об охране и использовании природных ресурсов;

1922-1957 гг. – активное развитие союзного законодательства природно-ресурсового направления;

1957-1963 гг. – принятие во всех республиках СССР законов об охране природы - новой формы природоохранительного законодательства, принятие Закона РСФСР об охране природы в РСФСР от 26 октября 1960 г.;

1968-1980 гг. – проведение кодификации союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире, атмосферном воздухе;

1985-1990 гг. – попытка перестроить общественные отношения в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, разработать закон об охране природы в СССР и создать специальные органы управления в СССР и республиках;

1990 г. – до настоящего времени.

Под **источниками экологического права** понимаются нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы, т.е. экологические отношения.

Чтобы служить источниками экологического права, нормативный правовой акт должен отвечать определенным требованиям:

а) иметь объективно выраженную форму – закон, указ Президента, постановление Правительства, приказ или инструкция министерства, решение органов местного самоуправления;

б) должен быть принят уполномоченным органом;

в) должен иметь предусмотренную законом форму;

г) должен быть официально опубликован. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Источники экологического права имеют ряд **особенностей**. Так, с учетом того, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, экологические правовые нормы устанавливаются на обоих уровнях. Еще одна наиболее существенная особенность предопределена характером самой отрасли как комплексной в системе российского права. Правовые нормы данной отрасли имеют «прописку» в разных отраслях права. Наряду со специальным законодательством об окружающей среде, природоресурсным законодательством, они содержатся в актах гражданского, конституционного, предпринимательского, уголовного и иного законодательства.

Вопрос об источниках экологического права представляет собой значительную трудность, так как издается огромное количество нормативных правовых актов на различных уровнях. Преодолению этих трудностей призвана служить классификация нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды.

Такая классификация может быть проведена по ряду оснований.

1. **По юридической силе** все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты:

а) законы – нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти;

б) все иные нормативные правовые акты являются подзаконными ак-

тами. Это акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

2. По предмету регулирования источники экологического права можно классифицировать на общие и специальные.

Общие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относится, в частности, Конституция РФ.

Специальные: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О животном мире» и другие акты.

3. По характеру правового регулирования нормативные правовые акты можно подразделить на материальные и процессуальные.

Нормативные правовые акты материального характера – акты, содержащие материальные нормы права. Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений. Примерами актов материального характера могут служить Федеральные законы «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях».

Источники экологического права процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализована лишь посредством осуществления и соответственно регулирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических прав и интересов и т.д. Акты процессуального характера: Гражданский процессуальный кодекс РФ; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г.; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства РФ в ред. от 11 июня 1996 г. и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах.

4. По своему характеру нормативные правовые акты как источники права можно условно подразделить на кодифицированные и не являющиеся таковыми. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты. Систематизация нормативного материала проводится в процессе нормотворческой деятельности с целью приведения его в

соответствие с системой регулирования общественных отношений. Эти акты отличаются более высоким качеством и являются главными в той или иной отрасли права. В экологическом праве кодифицированные акты – Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Лесной кодекс РФ, Закон «О недрах» и др.

Систему источников экологического права образуют:

- Конституция РФ,
- федеративные договоры,
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права,
- федеральные законы,
- нормативные правовые акты Президента РФ,
- нормативные правовые акты Правительства РФ,
- нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств,
- конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ,
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления,
- локальные нормативные правовые акты,
- судебные решения.

В приведенный перечень источников современного экологического права России не включен **обычай**. В историческом плане во взаимодействии общества и природы обычай как неписаное правило поведения играл важную роль в регулировании и обеспечении рационального природопользования. В регулировании использования природных ресурсов обычай имеет большое практическое значение в контексте традиционного природопользования, регулируемого множеством законов. Регулирование отношений по использованию природных ресурсов с учетом традиционного природопользования предусматривается, в частности, Земельным кодексом РФ (ст. 31), Федеральным законом «О животном мире» (ст. ст. 9, 48, 49).

Таким образом, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права.

Конституционные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Федеративные договоры

Как и в любой иной области, в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды, признания, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина Конституция играет основополагающую роль. Эта роль предопределена тем, что в Конституции закрепляются (признаются) права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, основы организации и

пределы государственной власти.

При анализе Конституции России как источника экологического права можно выделить две группы норм: общего характера, важных с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования, и «чисто» экологические.

К общим относится норма, сформулированная в ст. 1: «Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство». Характеристика РФ как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии экологически значимых решений, преобладают принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности. Один из наиболее существенных признаков правового государства – это то, что власть связана правом, когда право выше власти. Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой стороны, соблюдение требований экологического права будет служить одним из критериев правового государства.

В соответствии со ст. 7 Конституции Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма также имеет непосредственное отношение к праву окружающей среды, прежде всего в части обеспечения соблюдения и защиты экологических прав каждого. «Достойная жизнь человека», которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя России, установленных действующей Конституцией, связана с закреплением принципа разделения государственной власти в России на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Конституция закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов на осуществление законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Применительно к рассматриваемой нами сфере это – деятельность по формированию современного законодательства об окружающей среде, обеспечению его реализации, а также рационального природопользования и охраны окружающей среды, последовательному соблюдению, охране и защите экологических прав физических и юридических лиц. Соответствующие ветви власти при этом являются независимыми одна от другой. Цель разделения властей – создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

При характеристике Конституции РФ как источника экологического права надо обратить особое внимание на специальные – экологические нормы. Одной из центральных по значимости является ст. 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данная норма определяет роль и место природных ресурсов, с учетом их естественных и экономических свойств, в жизнедеятельности как общества в целом, так и народов, проживающих на соответствующих территориях. Именно в этой норме закрепляется экологическая функция государства и субъектов-природопользователей.

Статья 9 устанавливает также многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Устанавливая право собственности на землю и другие природные ресурсы иных субъектов, кроме государства, Конституция РФ 1993 г. поставила Россию в ряд современных государств и заложила правовые предпосылки для развития рыночной экономики.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются также в ст. 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю – основное средство производства и операционный базис.

В той же статье провозглашается один из основных принципов рыночной экономики – свободы собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом. В соответствии с п. 2 ст. 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела принцип, воплощенный в конституциях передовых зарубежных государств. Он заключается в возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага: он свободно владеет, пользуется и распоряжается природными ресурсами до тех пор, пока при этом не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

С учетом значимости последовательного решения вопроса об информировании населения об экологических опасностях немалый правовой смысл имеет норма ст. 41 Конституции об ответственности соответствующих должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (п. 3).

В развитие содержащегося в ст. 2 Конституции положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, она закрепляет в ст. 42 право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного

его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Политическое и юридическое значение этой нормы трудно переоценить. Конституционное признание экологических прав важно оценить и в контексте других статей общего характера Основного Закона России. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

Определяя эколого-правовой статус человека и гражданина, наряду с правами Конституция устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Правовая и моральная обязанность сохранять природу адресована как каждому жителю города, поселка и деревни в России, так и, что весьма важно, каждому, чья трудовая деятельность сопряжена с природопользованием и воздействием на окружающую среду. Именно от этой категории граждан зависит возможность обеспечения благоприятного состояния окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений, выполнения обычных трудовых обязанностей, связанных с охраной окружающей среды.

С учетом федеративного устройства России Конституция определила предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и совместного ведения РФ и субъектов Федерации (ст. 72) в области прав человека и гражданина, собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды. Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- регулирование и защита прав человека и гражданина;
- федеральная государственная собственность и управление ею (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Очевидно, что к развитию и осуществлению экологического права имеют отношение и некоторые другие предметы исключительного ведения России.

Обоснованно то, что защита экологических прав человека и гражданина, регулирование некоторых отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды в целом отнесено Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Феде-

рации и субъектов Федерации. В совместном ведении находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Помимо предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации в соответствии со ст. 76 осуществляют собственное правовое регулирование.

Таким образом, в Конституции РФ определены основы и закономерности развития федеративной структуры законодательства об окружающей среде.

Наряду с Конституцией РФ к основным источникам экологического права относятся Федеративные договоры:

- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;
- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;
- о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Договоры были подписаны 31 марта 1992 г.

Международные договоры РФ в области природопользования и охраны окружающей среды

Международные договоры, соглашения и конвенции в области природопользования и охраны окружающей среды, в которых участвует Россия, традиционно являются источниками национального экологического права. Более того, это особый источник права. Его нормы обладают приоритетом перед нормами, предусмотренными национальным законода-

тельством. Во многих федеральных законах содержится формула: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Придание договору особой роли вызвано потребностью поддержания и обеспечения мирового правопорядка в сфере взаимодействия общества и природы. В настоящее время Россия является участницей более 70 многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций по вопросам окружающей среды.

Кроме того, Конституция РФ к источникам национального права отнесла также общепризнанные принципы и нормы международного права.

Закон как источник экологического права

В правовом государстве основным источником экологического права должен быть закон. Это означает, что в законах должно определяться основное содержание правового регулирования общественных отношений собственности на природные ресурсы, по природопользованию и охране окружающей среды, должны быть адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизм их обеспечения и защиты.

Прежде всего, закон есть средство закрепления государственной экологической политики. Поэтому как акт, принимаемый органом представительной ветви государственной власти, он есть выражение воли народа в определении политики государства в сфере взаимодействия общества и природы.

Особое место закона в системе источников экологического права обусловлено также тем, что все другие акты как источники права носят подзаконный характер. Их правовое содержание предопределяется соответствием требованиям закона. Подзаконные акты, принятые с нарушением этого правила, не могут применяться.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: общая характеристика и место в системе источников экологического права

С принятием нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» потерял силу прежний Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Принятый 19 декабря 1991 г. Закон РСФСР знаменовал новый этап в развитии российского экологического законодательства как законодательства нового поколения. Его значение заключалось в том, что он заложил основы прогрессивного развития данной отрасли с учетом изменившихся политических, экологических, экономических, социальных условий развития общества и государства на современном этапе.

Новый Закон в основном заимствовал структуру прежнего. В нем содержатся:

- глава I. Общие положения;
- глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды;
- глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды;
- глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды;
- глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды;
- глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций;
- глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной;
- глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг);
- глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль);
- глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды;
- глава XIII. Основы формирования экологической культуры;
- глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды;
- глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- глава XVI. Заключительные положения.

Как говорится в преамбуле, этот Закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Экологическое законодательство

Экологическое законодательство – это совокупность законов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права. Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность таких законов можно подразделить на три группы: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй – природные комплексы, третьей – отдельные природные объекты.

Законодательство об окружающей среде в собственном смысле – новое явление для России. Оно стало развиваться лишь с 90-х годов прошлого века. Наряду с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» к нему, в частности, относятся:

- Федеральный закон «Об экологической экспертизе»;
- Федеральный закон «О радиационной безопасности населения»;
- Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Законодательство о природных комплексах, также новая структурная часть российского законодательства, включает:

- Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;
- Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»;
- Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации»;
- Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне»;
- Федеральный закон «Об охране озера Байкал»;
- Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Значительный удельный вес в системе экологического законодательства занимает **природоресурсное законодательство**. В отличие от законодательства об окружающей среде в собственном смысле, природоресурсное законодательство более развито, поскольку, как подчеркивалось ранее, экологическое законодательство в советской России развивалось преимущественно применительно к использованию и охране отдельных природ-

ных ресурсов.

Природоресурсное законодательство – это совокупность законов, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных природных объектов. Оно включает:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;
- Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства»;
- Федеральный закон «О мелиорации земель»;
- Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
- Федеральный закон «О землеустройстве»;
- Федеральный закон «О государственном земельном кадастре»;
- Водный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами»;
- Лесной кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции»;
- Федеральный закон «О животном мире»;
- Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха».

Здесь нами только названы акты без какой-либо их характеристики. В дальнейшем их содержание будет раскрыто применительно к конкретным вопросам. Об их объекте сказано в названии того или иного закона. Достаточно отметить, что эти законы являются, как правило, кодификационными, головными применительно к соответствующим институтам экологического права или отраслям природоресурсного законодательства.

Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права

В той мере, в какой акты названных отраслей законодательства регулируют отношения в сфере взаимодействия общества и природы, они служат источниками экологического права. Нормативные предписания в данной сфере предусмотрены в большинстве отраслей российского законодательства. Так, они установлены: Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.; Федеральным законом от 9 января 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»; Федеральным законом от 30 марта

1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.

Отношения по охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, по обеспечению выполнения правовых требований природопользования и охраны окружающей среды регулируются также Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном суде Российской Федерации»; Федеральным конституционным законом от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»; Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 14 декабря 1995 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; Арбитражным процессуальным кодексом РФ (принят 5 мая 1995 г.); Уголовным кодексом Российской Федерации (принят 24 мая 1996 г.); Гражданским кодексом РФ. Частью первой (принята 30 ноября 1994 г.); Гражданским кодексом РФ. Частью второй (принята 26 января 1996 г.), Кодексом РФ об административных правонарушениях (принят 30 декабря 2001 г.) и др.

Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств в системе источников экологического права

Названные виды нормативных правовых актов объединяет то, что все они могут служить источниками экологического права, а также то, что они носят подзаконный характер. В системе источников они расположены в определенной иерархии.

1. **Нормотворческая компетенция Президента России** предусмотрена ст. 90 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ принимает акты в форме указов и распоряжений. Источниками экологического права являются те из них, которые устанавливают нормы права, то есть правила общего характера, модель поведения.

2. В соответствии с Конституцией России **нормотворческая компетенция Правительства РФ** в области природопользования и охраны окружающей среды существенным образом отличается от компетенции Президента. Согласно ст. 115 Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает уточнение: акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ.

3. Разновидностью источников экологического права являются **нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств**. Нор-

мативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. При этом акты специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды, наделенных надведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц, общественных объединений. Акты министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей отрасли.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеративным договором и Конституцией РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей государственной власти субъектов РФ.

Согласно Федеративному договору, а также Конституции РФ земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Хотя в Конституции непосредственно и не предусмотрено, но к совместному ведению относится также законодательство о животном мире и законодательство об охране атмосферного воздуха. По предмету совместного ведения субъекты Федерации осуществляют совместное с Федерацией правовое регулирование. Вне этих предметов субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование.

Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов.

Принципиально важное правило закреплено в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ: законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это правило служит достижению целей: а) обеспечения единообразного правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере, б) обеспечения правопорядка в стране.

Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды

Источниками экологического права являются **нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления**, если в соответствии с Конституцией РФ эти органы наделены законом необходимыми государственными полномочиями. Такие полномочия определены рядом законодательных актов, в том числе Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он относит к ведению местного самоуправления принятие и изменение уставов муниципальных образований, а также обеспечение санитарного благополучия населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, благоустройство и озеленение территории, организацию утилизации и переработки отходов, участие в охране окружающей среды.

Закон «Об охране окружающей среды» также определяет ряд полномочий органов местного самоуправления: организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, и др.

Тема: «Экологические правоотношения»

Экологические правоотношения – это урегулированные нормами экологического права общественные отношения в сфере взаимодействия природы и общества по поводу исполнения и соблюдения природопользователями экологических требований, технических регламентов и нормативов сохранения и восстановления природных объектов и комплексов, защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Безусловно, далеко не все отношения в сфере охраны окружающей среды регулируются исключительно нормами экологического права. Существует целый ряд вопросов, которые регламентируются и нормами смежных отраслей права, например, взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду; проведение градостроительного зонирования, в ходе которого определяются параметры и виды разрешенного использования территорий, занятых особо охраняемыми природными объектами; возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью либо имуществу граждан и т.д. Такие нормы гражданского, финансового, градостроительного и иных отраслей права в совокупности с нормами экологического права образуют соответствующие межотраслевые правовые институты.

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным критериям. По виду экологических отношений, урегулированных нормами экологического права, можно различать правоотношения в сфере управления охраной окружающей среды (мониторинг, экологический надзор и контроль, экологическое нормирование и т.д.), реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, в сфере экологического образования, просвещения и воспитания, а также ответственности за экологические правонарушения.

В зависимости от характера требований и содержания осуществляемой деятельности, можно различать экологические правоотношения, возникающие при осуществлении отдельных видов хозяйственной и иной деятельности; на определенных территориях – территории городских и сельских населенных пунктов, на особо охраняемых природных территориях либо в зонах экологического бедствия; особенности правовой охраны отдельных видов природных объектов (лесов, вод, земель, атмосферного воздуха, недр, объектов животного мира).

1. Понятие и виды экологических правоотношений

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

Экологические правоотношения характеризуются определенными признаками:

- они складываются на основе норм экологического права;
- субъекты правоотношения являются носителями конкретных прав и обязанностей. При этом если один субъект правоотношения является обладателем определенных прав, то на другого возлагаются корреспондирующие им обязанности. Так, в соответствии с Конституцией РФ и многими законами устанавливается право человека и гражданина на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Этим правам корреспондирует обязанность государственных органов, предприятий и иных субъектов экологического права такую информацию предоставить;
- экологические правоотношения носят сознательно-волевой характер. Они складываются на основе правовых норм, созданных по воле людей. Субъекты правоотношений посредством волевых и осознаваемых действий реализуют свои права и обязанности, предусмотренные этими нормами;
- они гарантируются государством и охраняются в необходимых случаях его принудительной силой. Государство создает необходимые политические, экономические, социальные и иные условия для реализации эколого-правовых норм. В случае нарушения участниками экологического правоотношения при реализации ими прав и обязанностей меры свободы, определенной правовыми нормами, государство использует принудительную силу.

Экологические правоотношения направлены на обеспечение интересов человека, гражданина, общества и государства в рамках общественных отношений, образующих предмет экологического права, т.е. отношений собственности на природные ресурсы, по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Экологические правоотношения, будучи выделенными по отраслевому признаку, в зависимости от иных оснований классификации весьма разнообразны¹.

В соответствии с функциями норм права экологические правоотношения, формируемые на их основании, подразделяются на *регулятивные и охранительные*. Регулятивные экологические правоотношения направлены на обеспечение развития общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды. Это – правоотношения по поводу экологического нормирования, экспертизы, лицензирования, сертификации, аудита, ведения государственных кадастров природных ресурсов и комплексов, мониторинга и др. К охранительным правоотношениям относятся правоотношения по защите экологических прав физических и юридических лиц, по применению юридической ответственности за экологические правонарушения.

В теории права различаются **общие и конкретные** правоотношения. Общие экологические правоотношения возникают непосредственно из закона. Такие правоотношения складываются между личностью (или юридическим лицом) и государством. В этом случае закон является юридическим фактом, порождающим экологическое правоотношение. Так, общие экологические правоотношения возникают из ряда норм Закона об охране окружающей среды, содержащих запреты на: строительство и реконструкцию зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре (ст. 37); ввод в эксплуатацию предприятий и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды (ст. 38); ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения и захоронения (ст. 48) и др. Конкретные правоотношения возникают на основе юридических фактов, например, разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод и т.п.

По степени определенности субъектов экологические правоотношения разделяются на **абсолютные и относительные**. Абсолютные экологические правоотношения – те, в которых определена только одна сторона носитель субъективного права, например, права на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Вторая сторона правоотношения, на которую возложена юридическая обязанность соблюдать эти права, является персонально не определенной. В относительном экологическом правоотношении стороны персонально определены. К примеру, в правоотношении по государственной экологической экспертизе проекта строительства нефтепроводной системы одной стороной является Министерство природных ресурсов РФ, другой – консорциум по строительству нефтепровода.

Экологические правоотношения имеют свою структуру. Ее элементами являются субъекты, объекты, права и обязанности.

2. Субъекты и объекты экологических правоотношений

Субъектами экологических правоотношений являются субъекты, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью.

По характеру обеспечиваемых и охраняемых правом экологически значимых интересов субъекты экологических правоотношений подразделяются на две группы – **физические лица и организации**. К организациям относятся государство в целом, государственные органы, муниципальные органы, юридические лица, общественные организации.

Круг субъектов определяется законодательством. Однако мера их участия в экологических правоотношениях различна. Она определяется их правоспособностью и дееспособностью.

Экологическая правоспособность – определенная законом способность лица быть носителем экологических прав и обязанностей. Правоспособность физического лица в экологическом праве часто возникает с момента рождения человека. Она связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституцией РФ признано право каждого на благоприятную окружающую среду. Лесным кодексом РФ установлено право на свободное пребывание в лесах с целью отдыха, сбора ягод, грибов для личных нужд. Во многих случаях экологическая правоспособность физического лица возникает по достижении определенного возраста. Так, право на специальное природопользование (лесопользование, водопользование и др.) возникает у физического лица по достижении совершеннолетия.

Экологическая правоспособность организации возникает на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

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

Экологическая дееспособность, в отличие от правоспособности всегда возникает по достижении определенного законом возраста. В полном объеме она возникает по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Объектами экологических правоотношений являются объекты отношений, регулируемых нормами экологического права.

Они весьма разнообразны. В рамках интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений **выделяется три группы объектов.**

К первой группе относятся окружающая среда или природа, ко второй – природные комплексы (государственные природные заповедники, парки, заказники и другие особо охраняемые природные территории, территории традиционного природопользования, континентальный шельф и др.). Третья группа – отдельные природные объекты и ресурсы: земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, озоновый слой, климат, околоземное космическое пространство.

Содержание экологических правоотношений определяется совокупностью субъективных экологических прав и юридических обязанностей.

Субъективное экологическое право¹ представляет собой предусмотренную юридической нормой меру возможного поведения участника правоотношения. Говоря о том, что право – это мера возможного поведения, подчеркиваем, что обладатель права по своему усмотрению решает вопрос о его реализации. Субъект всегда может отказаться от использования принадлежащего ему права, за исключением случаев, когда субъективное право является одновременно и юридической обязанностью (полномочия государственных органов и должностных лиц)¹.

Субъективные права, установленные в экологическом праве, по своему содержанию и характеру различаются. К примеру, субъективное право на благоприятную окружающую среду существенно отличается от права собственности на землю и другие природные ресурсы. Особенность последнего в том, что собственник может по своему усмотрению пользоваться соответствующим благом до определенного предела, установленного законом. В соответствии со ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Юридическая обязанность – это предусмотренная нормой права мера должного поведения участника экологического правоотношения. Юридическая обязанность отличается от субъективного права тем, что от нее субъект правоотношения не может отказаться. Неисполнение обязанности есть основание для применения юридической ответственности. Ответственность наступает также при ненадлежащем исполнении обязанности.

Юридическая обязанность является мерой поведения субъекта экологического правоотношения, определяемой законом в целях охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования, соблюдения экологических прав. Нарушение этой меры влечет нарушение субъективного права.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений являются юридические факты. **Юридические факты** – это такие жизненные обстоятельства, с которыми нормы экологического права связывают возникновение, изменение или прекращение юридических отношений. Юридические факты вызывают наступление предусмотренных нормой права юридических последствий.

Все юридические факты делятся на *действия* и *события*. Действия всегда являются осознанными и волевыми актами поведения людей. Они делятся на *правомерные* и *неправомерные*. Все действия классифицируются на *юридические акты* и *поступки*. **Юридические акты** – действия, ко-

торые направлены на достижение определенных юридических последствий. К примеру, согласно ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством РФ. Юридическим актом в данном случае будет обращение лица – владельца стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха в уполномоченный государственный орган за разрешением.

Юридические поступки – это такие действия, которые независимо от намерения лица влекут возникновение юридических последствий, т.е. порождают, изменяют либо прекращают экологическое правоотношение. Например, намерение построить высокоскоростную магистраль Санкт-Петербург – Москва влечет необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду. Инициатор намечаемой деятельности до передачи материалов проекта на государственную экологическую экспертизу обязан обеспечить их согласование с органами федерального надзора и контроля и органами местного самоуправления и получить их положительные заключения и (или) документы согласований.

3. Эколого-правовой статус человека

Под экологическими правами человека понимаются признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение его разнообразных потребностей при взаимодействии с природой.

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное, особенно конституционное закрепление экологических прав имеет для России большое политическое и юридическое значение.

Признав экологические права граждан, российское государство сделало первый шаг в направлении создания правового государства, подтвердило намерение построить его. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократизации власти. Признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов. В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета госу-

дарства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Столкнувшись в конце 60-х гг. с трудностями реализации экологического законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, в США была осознана необходимость введения новых механизмов контроля общества и его отдельных членов за соблюдением природоохранительного законодательства. При совершенствовании законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70-х гг., в результате продолжительных дискуссий в Конгрессе США гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

Юридическое значение признания этого рода прав предопределено их содержанием и возможностями гражданина как обладателя права. Так, обладание правом для соответствующего субъекта означает: а) свободу поведения индивида в границах, установленных нормой права; б) возможность для индивида пользоваться определенным социальным благом; в) полномочие совершать определенные действия и требовать совершения соответствующих действий от других лиц; г) возможность обратиться в суд за защитой нарушенного права.

Признание и правовое регулирование экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но и для общества и государства. Так, социально ответственное государство, устанавливая те или другие права, может рассчитывать на то, что граждане, реализуя эти права, будут способствовать повышению эффективности природоохранительной деятельности самого государства. Например, предоставляя гражданам право участвовать в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в процедуре оценки их воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, можно ожидать повышения эффективности соответствующей деятельности органов исполнительной власти.

Но общество и государство не остаются безразличными также к тому, как гражданин реализует свои права. Они должны быть заинтересованными в активности граждан.

Таким образом, при последовательной реализации экологические права имеют существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в стране, призваны обеспечить нормальную жизнедеятельность человека.

Состояние правового регулирования экологических прав человека

Признание и регулирование экологических прав граждан – одна из наиболее существенных новаций развивающегося российского законодательства. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией России, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее со-

стоянии и на возмещение Ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Прямое отношение к данной разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), и на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

В прежней, советской Конституции РСФСР декларировалось лишь право граждан на охрану здоровья, обеспечиваемое, в частности, мерами по оздоровлению окружающей среды. Но, как известно, состояние среды со времени принятия той Конституции лишь ухудшалось и сейчас характеризуется как катастрофическое. Соответственно ухудшалось состояние здоровья граждан. Механизм защиты прав граждан оставался в это время чрезвычайно слабым.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» не только закреплял право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, но и предусматривал ряд важных полномочий граждан, способствовавших обеспечению его реализации и защиты.

В Законе об охране окружающей среды частично воспроизведены конституционные экологические права, но в ухудшенном варианте. Согласно ст. 11 каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Обратим внимание на то важное обстоятельство, что по Конституции РФ субъектом соответствующих прав является не гражданин, а «каждый», т.е. индивид, человек и гражданин. В отличие от Конституции, признавшей право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, Закон установил право граждан на возмещение вреда окружающей среде. Это означает, что граждане могут выступать в защиту публичных экологических интересов.

В ст. 11 Закона об охране окружающей среды установлен ряд прав граждан, которые способствуют реализации главного права – на благоприятную окружающую среду, включая права:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

- направлять обращения в органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;

- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству РФ акциях;

- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

- оказывать содействие органам государственной власти РФ и субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

- обращаться в органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Впервые в российском воздухоохранном законодательстве Федеральным законом от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» регулируются права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха (ст. 29). В частности, граждане имеют право на:

- информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него;

- участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха;

- обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества;

- предъявлять иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей природной среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха.

С учетом высокой социальной и экологической опасности радиационного загрязнения окружающей среды Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» также установлен ряд прав граждан.

Согласно ст. 22 этого Закона граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на радиационную безопасность. Граждане и общественные объединения имеют также право на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения (в пределах выполняемых ею функций) о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспече-

нию радиационной безопасности (ст. 23). Представителям общественных объединений предоставлено право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ (ст. 24). Согласно ст. 26 граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни или здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков, обусловленных облучением ионизирующим излучением сверх установленных указанным Федеральным законом основных пределов доз, в соответствии с законодательством РФ. А в случае радиационной аварии граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков в соответствии с законодательством РФ.

Существенную эколого-правовую направленность имеют права, установленные Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Согласно ст. 8 граждане имеют право:

- на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;
- получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг;
- осуществлять общественный контроль за выполнением санитарных правил;
- вносить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы и учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ предложения об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения другими гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, в порядке, установленном законодательством РФ.

Право на благоприятную окружающую среду

Право на благоприятную окружающую среду – одно из основных естественных прав человека. Это право, как и право на жизнь, признанное ст. 20 Конституции России, – право, данное самой природой. Право каждого

на благоприятную окружающую среду, как и право на жизнь, впервые в России было закреплено в Конституции 1993 г.

Право на жизнь объединяет с правом на благоприятную окружающую среду то, что первое, несомненно, связано с состоянием окружающей среды, в которой проживает человек. Жизнь людей не должна укорачиваться из-за игнорирования экологических требований. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80% определяется условиями среды его обитания. Как сообщает Госкомстат, средняя продолжительность жизни мужчин в России в 2002 г. составляет 58 лет. Есть основания предположить, что годы жизни укорочены наряду с другими причинами из-за деградации окружающей среды.

В той части, в какой право на жизнь связано с охраной природной среды, оно может защищаться способами и средствами, предусмотренными российским законодательством о защите экологических прав граждан. Право на жизнь объективно будет обеспечиваться и защищаться посредством обеспечения соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду.

Субъектами права на благоприятную окружающую среду являются граждане России и иностранные граждане, находящиеся на территории РФ.

Для обеспечения наиболее эффективного соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду большое теоретическое и практическое значение имеет определение его содержания.

Определение понятия «благоприятная окружающая среда» дано в Законе об охране окружающей среды. В соответствии с Законом благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Полагаем, что данное определение имеет ряд дефектов. Благоприятную окружающую среду целесообразно определять через характеристику не ее качества, а ее состояния. Последнее понятие – более широкое, оно включает как качественные, так и количественные характеристики окружающей среды. Характеристика качества не учитывает количественные аспекты состояния природы. Данное легальное определение не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды, которые могли бы прояснить правовые аспекты обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Кроме законодательного имеется достаточно обоснованное научное определение понятия благоприятной окружающей среды. Окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям и нормативам, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства.

В законодательстве содержатся юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и соответственно соблюдения данного субъективного права. Прежде всего, юридическими критериями служат нормативы качества окружающей среды, предусмотренные Законом об охране окружающей среды, иными актами экологического законодательства. Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Критериями оценки благоприятного состояния окружающей среды с точки зрения ресурсоемкости (неистощимости) природных богатств являются нормативные требования по использованию (изъятию) природных ресурсов, установленные Законом об охране окружающей среды, актами земельного, горного, водного, лесного и иного природоресурсного законодательства.

Поддержание благоприятного состояния окружающей среды с целью сохранения видового разнообразия, удовлетворения эстетических и иных потребностей человека обеспечивается созданием особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и иных территорий и установлением в законодательстве их правовых режимов.

Право на благоприятную окружающую среду – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни. Другие экологические права граждан – требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов.

Права общественных экологических формирований

Возможности граждан обеспечивать соблюдение своих экологических прав и защищать их возрастают при объединении усилий путем создания экологических организаций, наделенных более широкими полномочиями, чем отдельные граждане.

Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды предусмотрены рядом законодательных актов. Наиболее концентрированно они выражены в ст. 12 Закона об охране окружающей среды.

Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в этой области, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;
- оказывать содействие органам государственной власти РФ и субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством РФ, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам с требованиями о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;
- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;
- обращаться в органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

- подавать в органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

В Конституции России предусмотрена система юридических гарантий экологических прав человека и гражданина. В частности, определяются юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана таких прав:

- судебная защита прав и свобод;
- право обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
- право на получение квалифицированной юридической помощи;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами;

- право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Как гарантию права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать положение ч. 3 ст. 41 Конституции РФ об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Гарантируя судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). При этом важно, что могут быть обжалованы в суд не только неконституционные, противоречащие экологическим правам граждан решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, но и бездействие этих органов и лиц (ч. 2 ст. 46). Наличие механизмов и процедур защиты экологических прав граждан – необходимое условие для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, обеспечивающие соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Анализ действующего законодательства в области охраны окружающей среды и прав человека и гражданина позволяет выделить два основных способа защиты экологических прав граждан: а) самозащиту и б) защиту с помощью государственных институтов, или государственную

защиту. Удельный вес каждого из этих способов в реальных механизмах защиты экологических прав граждан в стране может зависеть от многих факторов, в том числе от степени демократизации в области охраны окружающей среды, реального участия граждан в подготовке и принятии экологически значимых решений и контроле за их реализацией.

Для защиты экологических прав граждан применяются административный и судебный способы.

Закон предоставляет истцу возможность выбора органа, в который он может обратиться для обеспечения защиты нарушенного экологического права. Он может обратиться либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны в соответствии с Законом рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Важнейшую роль при этом играет право граждан на судебный иск – один из новейших инструментов российского законодательства в сфере охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 12 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» граждане имели право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд было предусмотрено также в ст. 91 этого Закона и касалось прекращения экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде. В действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» установлено, правда, лишь право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде (ст. 11).

Право гражданина на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты позволяет отстаивать не только интересы истца, но в конечном счете и всего общества, содействуя тем самым обеспечению законности и правопорядка. Одновременно это право служит действенной формой контроля за деятельностью аппарата, средством борьбы с бюрократией и злоупотреблениями властью. Судебная защита прав и свобод предусмотрена во многих действующих конституциях экономически развитых государств.

Защита экологических прав Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации

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

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), существующий в более чем 100 государствах, помогает, дополняет и расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов с позиций соблюдения и защиты прав граждан². Он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Учреждение должности Уполномоченного по правам человека способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства России о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

К компетенции Уполномоченного отнесено рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Закон устанавливает, что Уполномоченный не

рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (ст. 16). Закон оговаривает условия подачи жалобы относительно сроков. Она должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Согласно ст. 20 Уполномоченный, получив жалобу, вправе:

- принять жалобу к рассмотрению;
- разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод;
- передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный в десятидневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При определенных обстоятельствах Уполномоченный по собственной инициативе имеет право принять меры в пределах своей компетенции по защите интересов людей. К таким обстоятельствам относятся: наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также случаи, имеющие особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (ст. 21).

Для эффективного выполнения своих функций Уполномоченный наделен рядом существенных прав. При проведении проверки по жалобе он вправе:

- беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
 - запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
 - получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
 - проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
 - поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
 - знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.
- По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:
- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо

через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

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

Защита экологических прав и Европейский суд по правам человека

С момента, когда Россия стала членом Совета Европы, ее граждане получили право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский суд по правам человека. Образование этого Суда было предусмотрено Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (1953 г.). 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к данной Конвенции, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направления петиции непосредственно в Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб решаются комитетами из трех судей¹.

Рассмотрим процедуру обращения в Европейский суд по правам человека.

Заявитель может направить обращение лично либо через адвоката. В обращении указываются имя заявителя, правительство, ответственное за нарушение, объект претензии и статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые, по мнению заявителя, были нарушены. Кроме того, он должен представить документы, подтверждающие, что в России он исчерпал все доступные средства правовой защиты. Такими документами могут быть ответы Генеральной прокуратуры РФ, Верховного Суда РФ и др.

Тема: «Право собственности на природные объекты. Право природопользования»

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой – собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

России с природными ресурсами «повезло». Нашим запасам может позавидовать любая другая страна, несмотря на нещадную эксплуатацию природы в последние десятилетия. Необыкновенно богата Россия также водными и лесными ресурсами, ресурсами животного мира.

По другим оценкам, объемы запасов ресурсов недр, о которых сообщается, преувеличены. Специалистами обращается внимание на очевидный сдвиг реальной экономической деятельности в стране в сторону ресурсопотребления, причем приоритет все более отдается использованию невозобновимой части естественных активов – полезных ископаемых. Запасы нефти, газа и многих важнейших руд у нас не столь велики, если учесть их на душу населения и если соотнести с себестоимостью добычи в малодоступных территориях с суровым климатом. Одновременно на Земле имеется немало государств, лишенных многих важнейших природных ресурсов, однако достаточно богатых. Это относится, в частности, к государствам юго-восточной Азии, к Японии и другим.

Пример стран юго-восточной Азии убеждает, что богатство народа в известной степени косвенно связано с богатством природы. Но все-таки, если в стране природа богата, то почему беден народ?

В контексте экологического права здесь может быть поставлен ряд вопросов. Какие отношения права собственности на природные ресурсы являются специфическими для экологического права? Как связан институт права собственности на природные ресурсы с достижением целей эколого-правовых норм? Какое влияние форма собственности на природные ресурсы оказывает на возможности обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятного состояния окружающей среды?

1. Понятие и общая характеристика права собственности на природные объекты

В науке экологического права вопросам собственности на природные ресурсы и объекты природы было уделено достаточно большое внимание. Это один из наиболее сложных вопросов, который до сих пор решается в экологическом праве и законодательстве. Исходные данные по определению собственности вытекают из понятия экономических категорий: кому

принадлежат те или иные природные объекты, ее ресурсы, кто может ими распоряжаться, удовлетворяя потребности общества и будущих поколений.

В связи с этим нужно определить, что понимается под собственностью вообще. Все ученые сходятся во мнении, что собственность есть не что иное, как присвоение лицом природного ресурса либо природного объекта определенной общественно-экономической формации и посредством ее. Под собственностью понимается также система исторически изменяющихся объективных отношений между людьми в процессе производства, распределения, обмена потребления, характеризующих присвоение средств производства и предметов потребления.

Законодательство устанавливает правовые нормы, которые регламентируют общественные отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением природными ресурсами, принадлежащим физическим или юридическим лицам или государству. Отсюда складывается особый правовой режим природных ресурсов, который сводится к оптимальному объему потребностей человека и сохранению их потенциала, а также сохранению благоприятного состояния окружающей среды.

Понятие природных ресурсов дается в Законе «Об охране окружающей среды». В ст. 1 определены природные ресурсы как компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной или иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую стоимость.

Это определение природных ресурсов, в котором дается характеристика качественной стороне и подчеркивается ее имущественный характер.

Отношения собственности на природные ресурсы и объектов природы регулируются во всяком обществе. Под влиянием развития производственных сил общества менялись и формы этих отношений, то есть, собственность на землю, воду, леса, недра в том или ином государстве соответствовала определенному способу производства и вместе с ней изменялась. Так, в рабовладельческом обществе природные ресурсы принадлежали рабовладельцам, а рабы были бесправны на них. В феодальном государстве собственником на землю признавался феодал, а крестьяне эксплуатировались на этих землях. В развитых государствах отношения собственности на объекты и ресурсы природы по своему характеру сложнее предшествующих социально-экономических формаций. Если ранее, (до конца 19 века), в основе земельных отношений и их правового регулирования лежали индивидуалистические принципы неограниченной частной собственности и свободы предпринимательской деятельности (договоров), то в современных развитых государствах органы власти активно участвуют в регулировании земельных и иных природных отношениях.

Собственность включает в себя многогранную систему отношений между людьми, коллективами, отраслями производства, регионами страны по использованию средств и результатов производства, целую гамму экономических интересов. Этот сложный комплекс отношений требует определенного сочетания экономики и экологии и их постоянного регулирования. Глубоко не осмыслив эти процессы в теоретическом плане, нельзя найти верные практические решения, а, следовательно, и своевременно вырабатывать меры для формирования подлинно хозяйственного отношения к собственности природных ресурсов и объектов природы. Известно, что в Советский период все природные ресурсы находились в исключительной собственности государства. Такое положение не давало возможности эффективно и рационально использовать природные ресурсы, так как ограничивало права юридических и физических лиц по извлечению полезных свойств природы. Изменения форм собственности на землю и другие природные ресурсы начались с Конституции РСФСР 1978 года. Дальнейшему развитию собственности на природные ресурсы способствовала союзная реформа 90-х годов, которая в полной мере себя не реализовала.

Затем произошли реформы в республиках Союза ССР. Принятые в 1991 г. республиканские законодательные акты о земле углубили реформы денационализации, приватизации земель, деколлективизации деревни и созданию крестьянских (фермерских хозяйств).

Таким образом, аграрные и земельные реформы, начатые в 1990-1991 гг., завершились этапом земельной реформы, которая разрушила монополию государства на землю и созданием институтов права частной, государственной и муниципальной форм собственности на земельные и другие природные ресурсы и объекты природы.

Конституция Российской Федерации изменила правовой статус земли и других природных ресурсов. Статья 9 Конституции РФ требует, чтобы земля и другие природные ресурсы использовались и охранялись как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Основной Закон закрепляет особый правовой режим природных объектов и ресурсов в качестве объектов права собственности. Такое закрепление правового режима природных ресурсов в Конституции дает возможность малым народам на закрепление их в качестве исключительной собственности, что не всегда может принести пользу Федерации.

В дальнейшем с изменением и поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации, регулирование природных ресурсов и объектов природы согласно п. «в» ст. 72 Конституции Российской Федерации отношения по регулированию вопрос владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водным ми и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов РФ. Вопрос о реализации правомочий субъектов Российской Федерации на

природные объекты и природные ресурсы не решен полностью в законодательстве.

Не совсем понятны критерии разграничения, действующего законодательства не четко определены объекты государственной и муниципальной собственности и собственности субъектов Федерации. Вопросы перераспределения государственной и муниципальной собственности должны решаться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

В решении указанных вопросов должны сыграть исключительно важную роль новые принятые положения Конституции РФ и законодательства субъектов Федерации, а также муниципальных образований.

В период создания рыночных отношений в стране придается большее значение нормам Гражданского законодательства, так как природные ресурсы регулируются и гражданским правом.

Здесь следует подчеркнуть, что экологическое законодательство явно входит в противоречие с гражданским законодательством, регулирующим отношения государственной собственности на природные объекты (ст. 214 ГК РФ). В связи с этим следует ограничить приоритет частноправовых и публично-правовых норм гражданского права в регулировании экологических и земельных правоотношений собственности на природные ресурсы и объекты природы. При определении права собственности на другие природные ресурсы и объекты природы следует обратиться к отраслевому законодательству. К примеру, Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395–1 (ред. от 03.07.2016 г.). К полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования помимо участия в решении вопросов по соблюдению социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении пользования они осуществляют контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, с добычей полезных ископаемых (ст. 5 Закона о недрах). Характеризуя правовой режим лесных ресурсов и использование на праве собственности государства определяются в соответствии земельным законодательством в составе земельных категорий как лесные участки (ст. 8 ЛК).

По существу, указанная статья направлена на ограничение, если не на исключение сферы действия ЛК РФ.

Незначительное исключение может быть по закону о местном самоуправлении, где отдельные лесные массивы, расположенные на городских землях, могут принадлежать городу на праве муниципальной собственности. Но это скорее исключение, чем правило.

Что касается водных ресурсов и водных объектов, то согласно законодательству они находятся в собственности Российской Федерации (в федеральной собственности), за исключением случаев, установленных ча-

стью 2 ст. 8 Водного кодекса РФ. В настоящей статье характеризуется право собственности субъектов Российской Федерации только на такие водные объекты как пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, физическому лицу, муниципальному образованию, если иное не установлено федеральным законом.

Право собственности указанных лиц прекращается одновременно с прекращением права собственности на земельный участок, в границах которого расположены водные объекты. По существу, Водный кодекс РФ уточнил, что водный объект, находящийся в связи с земельным участком составляет единое целое и не может отчуждаться от него.

Кроме того, земельный участок не подлежит разделу, а вместе с ним и водные объекты.

Также как и Лесной кодекс РФ, законодатель привязал Водный кодекс к земельным отношениям по праву частной собственности на землю.

Говоря о животном мире как частью природной среды, то он оказывает определенное влияние на все другие компоненты природы. Законодательство России регулирует отношения в области использования и охраны животного мира только таких животных, которые обитают в естественном состоянии свободы во всех жизненных сферах (на суше, в воде, в атмосфере и в почве).

В эту область использования и охраны не входят животные, содержащиеся и выращиваемые в агрофирмах, принадлежащих частным лицам, колхозам, а также домашние животные, животные, находящиеся в неволе (зоопарках, специальных местах – научно-исследовательских учреждениях и т. д.). Такие животные могут находиться у субъектов права собственности в формах: государственной, муниципальной, частной, кооперативной.

Таким образом, дикий животный мир, включая водные биоресурсы, находящиеся в океане и морских водах, являются государственной собственностью, поскольку пребывают в среде обитания в естественном состоянии. В зависимости от удовлетворения потребностей населения все природные ресурсы подразделяются на экономические и культурно-оздоровительные.

Действующее экологическое законодательство, регулируя рациональное использование и охрану природных ресурсов, является основой, для удовлетворения экономических интересов человека и общества. Один и тот же природный ресурс может являться источником для удовлетворения различных потребностей. К примеру, водные объекты является источником питьевого водоснабжения и вместе с тем энергетическим ресурсом и других потребностей.

Земля в качестве объекта использования может быть как пространственным базисом, так и основным средством производства. Природное вещество, представляющее значение в качестве ресурсов, переходит в разряд

источников потребления. Как правило, потребление ресурсов природы связано с изъятием, либо существенным изменением их хозяйственных свойств. Поэтому применительно к природным ресурсам законодательство ставит вопрос о рациональном использовании, что наиболее правильно отражает их социально-экономическое предназначение. Для использования природных ресурсов представляет несомненный интерес их классификация на реальные (открытые) и потенциальные (еще не открытые), невозобновленные (минеральные ресурсы) и возобновленные (лесные ресурсы).

Правовой режим природных ресурсов в виде форм собственности отличается от правового статуса материальных ценностей, отнесенных законодательством к недвижимому имуществу (строений, транспортных средств, зданий и сооружений). Особенностью природных ресурсов является то, что, несмотря на их отчуждения или перехода от одного лица к другому в той мере, какой их оборот допускается законодательством, они не могут уничтожаться собственниками.

Итак, под правом собственности на природные ресурсы следует понимать совокупность правовых норм, закрепляющие, регулирующие и охраняющие состояние принадлежности (присвоенности) части или комплексности природных ресурсов определенным физическим и юридическим лицам.

Как видно из анализа российского законодательства, институт права собственности решает задачи, связанные с закреплением экономических отношений, складывающиеся в обществе по поводу принадлежности природных ресурсов определенным лицам-собственникам; определяет правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему ценностям; содержит правовые способы охраны прав и законных интересов собственника. Право собственности следует отличать от вещных прав лиц, не являющихся собственниками, а именно: права пожизненного наследуемого владения земельным участком (ст. 21 ЗК РФ); сервитутов (ст. 23 ЗК РФ); права хозяйственного ведения и права оперативного управления имуществом (ст. 216 ГК РФ, ч. 1).

2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы. Формы собственности

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ земельные, водные, ресурсы могут быть объектами права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Действующее природоресурсное законодательство, (лесное, фаунистическое, горное) допускает только государственную форму собственности, в частности на леса, животный мир и недра. Здесь выступают в качестве объектов права собственности отдельные участки лесов, животного мира и недр.

К примеру, праву государственной собственности природных ресурсов составляет Федеральную государственную собственность, субъектов Российской Федерации. Это ограничение государственной собственности вытекает из Земельного кодекса РФ ст 16 ЗКРФ и п. 2 ст. 214 ГКРФ. Право муниципальной собственности на водные ресурсы ограничивается небольшими и непроточными водоемами, не имеющими гидрологической связи с другими водными объектами.

Как видно, водные ресурсы в отличие от земель имеют несколько другой статус. Существуют и определенные ограничения в использовании водных ресурсов.

Анализируя природоресурсное законодательство, видно, что право государственной собственности установлено на животный мир, недра, водные объекты лесные участки. Российское законодательство об особо охраняемых природных территориях также относит к объектам права государственной собственности земельные участки заповедников, заказников, национальных парков и другие особо охраняемые природные территории.

Не могут быть объектами права государственной и другой собственности атмосферный воздух, приливные волны, энергия космоса земли. Это объясняется тем, что указанные объекты природы не могут быть использованы, так как используются земельные участки, водные объекты и другие объекты природы. Кроме того, исключается возможность фактического владения атмосферным воздухом, энергией космоса и приливными волнами. А, как известно, владение – одно из важнейших правомочий собственника.

Рассматривая субъекты права собственности на природные ресурсы, следует отметить, что в юридической литературе они подвергались довольно широкому и глубокому изучению, исследовались и в связи с изложением общих вопросов природопользования и охраны окружающей среды.

Многочисленные виды отношений природопользования и охраны окружающей среды различаются между собой, прежде всего, составом субъектов права, являющихся одним из важных элементов отношений собственности на природные ресурсы.

В действующем природоресурсном законодательстве определяется значительный перечень субъектов права собственности на природные ресурсы.

Увеличение субъектов права собственности на природные ресурсы произошло за счет введения Конституцией РФ многочисленных форм собственности, таких как частной, государственной, муниципальной и иных форм. К примеру, наиболее полное закрепление субъектов права собственности на землю нашло в земельном и гражданском законодательстве. Им специально посвящены статьи 15–19 Земельного кодекса РФ и соответст-

вующие статьи Гражданского кодекса РФ в которых определены общие положения о субъектах права собственности на землю.

Статья 15 ЗК РФ закрепляет собственность граждан и юридических лиц (частную собственность) на такие земельные участки, которые приобретены ими по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что до образования СССР собственниками природных ресурсов были все союзные республики. После образования Союза ССР право собственника перешло к СССР в лице высших органов государственной власти и исполнения. В настоящее время в связи с распадом СССР, вновь каждый субъект Федерации, провозгласив свои собственные права на природные ресурсы, приобрел право собственности на них.

Субъекты права собственности на природные ресурсы определяются соответствующим отраслевым законодательством.

Так, для определения правового статуса гражданина в качестве субъекта права собственности на землю необходимо обратиться к гражданскому и земельному законодательству. Для приобретения земельного участка на праве собственности, гражданин должен обладать гражданской правоспособностью и дееспособностью. Экологическое законодательство признает субъектами права собственности также юридические лица, созданные гражданами на основании индивидуального предпринимательства.

Под субъектами права собственности понимаются физические и юридические лица, обладающие по закону способностью иметь и осуществлять, непосредственно или через представителя права и юридические обязанности (т. е. обладать правосубъектностью).

Таким образом, субъектами права собственности на землю и водные ресурсы являются физические и юридические лица, сама Российская Федерация, ее субъекты, а также муниципальные образования.

Так, субъектами права собственности на воды, расположенные на землях поселений (городские и сельские поселения), являются муниципальные образования (п. 3 ст. 8 Водного кодекса РФ).

Что касается субъектов права собственности на леса, то они определены в Лесном кодексе РФ, которыми являются сама Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования. Характеризуя формы собственности на природные ресурсы, отметим, что на первом месте закреплена частная форма собственности на землю. Тем самым подчеркивается ее ведущее значение.

В частной собственности могут находиться земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, жилищного и дачного строительства, индивидуальных гаражей, предпринимательской деятельности, иных, не запрещенных законодательством, целей.

Иные формы собственности на землю и другие природные ресурсы в законодательстве не предусмотрены. Говоря о коллективной собственности, по существу эта разновидность частной собственности, которая представляет собой собственность на имущество двух или нескольких лиц.

В соответствии со ст. 244 ГК имущество может находиться в общей собственности с определением доли каждого из собственников на праве собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность). К примеру, совместная собственность на имущество, в том числе и земельные участки, бывает у супругов; общая долевая собственность на земельный участок – у собственников жилого дома, расположенного на этом участке. Долевая собственность на природные ресурсы имеет место в случаях, когда происходит реорганизация каких-либо хозяйств колхозов, совхозов, приватизации других государственных предприятий в сельском хозяйстве.

Так, характеризуя общую совместную собственность на природные ресурсы (землю) общего пользования, садоводческих товариществ, животноводческих, дачных, гаражных кооперативов и других кооперативов, осуществляющих свои права в качестве субъектов права природопользования.

В юридической литературе в настоящее время различают собственности – публично-правовую собственность и частноправовую. Государству присуща первая. Вторая присуща деятельности юридического и физического лица для осуществления природопользования и охраны окружающей среды и других хозяйственных целей.

Право государственной (федеральной) собственности Российской Федерации на природные ресурсы

Все природные ресурсы, находящиеся в пределах государственных границ, независимо от хозяйственного назначения и характера их использования, составляют природные фонды, являющиеся принадлежностью Российской Федерации и ее субъектов. В целом, характеризуя институт собственности на природные ресурсы, важно учитывать опыт развитых стран, где зачастую ограничена или отсутствует частная собственность на землю, воды, леса, недра.

К примеру, в Израиле по существу, нет частной собственности на землю, в Голландии земля находится в наследуемом владении. В США 60 % земли находится в ведении сельскохозяйственной аренды. Большинство земель в Швеции распоряжается госсектор и т. д. Очевидно, частная форма собственности на землю и другие природные ресурсы не всегда может решить экономические проблемы в сельском и лесном хозяйстве, а также в городских поселениях. Важно организовать эффективный труд на селе и в промышленности, получая при этом прибыль.

Государственная собственность на природные ресурсы подразделяется на собственность РФ (федеральную) и собственность субъектов Федерации – республик, краев, областей, городов Федерального значения, автономной области, автономных округов. Основными признаками, характеризующие право государственной собственности на природные ресурсы являются «овеществленность», «неотделимость» и отсутствию стоимости. Под признаком «овеществленности» следует понимать природные ресурсы, которые могут быть предметом присвоения собственности, имеющие свойства имущественного характера. Под признаком «неотделимости» следует понимать неотъемлемость природных ресурсов от окружающей среды – земельные участки, лесные участки, водные объекты и др. Говоря о «признаке стоимости» необходимо вкладывать в понятие смысла невозможности определить стоимость природных ресурсов, включающую в себя «совокупность затрат общественно полезного труда». В то же время это не исключает их денежную оценку.

Согласно ст. 214 ГК РФ государственной собственностью Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам.

Пункт 2 ст. 214 ГК РФ определяет природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, либо муниципальных образований является государственной собственностью.

Статья 72 Конституции РФ устанавливает критерии отграничения природных ресурсов федерального значения от природных ресурсов субъектов Федерации.

Так, к объектам федеральной собственности относятся земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными, космическими системами и объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности. Уточнение законодательства об отграничении государственной собственности на землю нашло свое закрепление в Федеральном законе от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. на 3 июля 2016 года) и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Указанный документ вступил в силу с января 2017 г., которым отменяется Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» и вносятся изменения в законодательные акты касающихся правил разграничения государственной собственности на землю и распоряжения соответствующими земельными участками. Так, отсутствие го-

сударственной регистрации право собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не становятся препятствием для осуществления распоряжения ими. Теперь распоряжение земельными участками, где государственная собственность не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Таким образом, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования имеют четкое представление о своих полномочиях в области разграничения собственности на землю и другие природные ресурсы по отношению к Российской Федерации.

Далее, в соответствии с конституционными положениями в экологическом законодательстве детально выделяются объекты федеральной собственности. К примеру, водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов РФ, имеющие общегосударственное значение, а также для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических и транспортных систем, иных государственных нужд являются государственной федеральной собственностью. Водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб (т. е. переходящих для нереста из морских вод в пресные и наоборот); трансграничные (пограничные) водные объекты, внутренние морские воды; территориальное море РФ; водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения, либо их частью; водные объекты являющиеся частью курортов или лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, иные особо охраняемые водные объекты также являются федеральной собственностью.

К федеральной собственности относятся объекты морской среды, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, живых и неживых ресурсов. Перечень конкретных объектов, относящихся к федеральным природным ресурсам, для их утверждения Президентом представляется Правительством Российской Федерации.

Одним из основных объектов, входящих в федеральный фонд природных ресурсов России, является земля.

В Земельном кодексе РФ определяется собственность Российской Федерации (федеральная собственность) на землю (ст. 17 ЗКРФ). Пункт первый указанной статьи говорит о том, что в федеральной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности РФ, на которые возникло при разграничении государственной собственности; которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Характеризуя землю в качестве составного фонда природы, необходимо дать ей классификацию. Согласно ст. 7 Земельного кодекса РФ, в соответствии с целевым назначением все земли подразделяются на:

1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли поселений; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

Отношения, складывающиеся по поводу регулирования земельных участков и в частности, собственности государства, являются непростыми. Это видно на примере с землями железнодорожного транспорта, где право собственности на землю закреплено за государством РФ.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации (ст. 5), в водный фонд России включаются следующие основные водные объекты, которые подразделяются на:

- поверхностные водные объекты;
- подземные водные объекты.

В законодательстве определяются виды водных объектов, которые перечислены в ст. 5 Водного кодекса РФ. В частности, характеризуются поверхностные и подземные водные объекты.

К поверхностным водным объектам относятся:

- 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);
- 2) водотоки (реки, ручьи, каналы);
- 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- 4) болота;
- 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- 6) ледники, снежники.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Береговая линия (граница водного объекта) определяется для:

- 1) моря – по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня вод в период, когда они не покрыты льдом;
- 2) реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом;
- 3) пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды;
- 4) болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине.

К подземным водным объектам относятся:

- 1) бассейны подземных вод;
- 2) водоносные горизонты.

Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах. В водный фонд включаются естественные и искусственные водные объекты. Однако целевой характер водопользования сохраняется.

Государственный фонд недр составляют как используемые, так и неиспользуемые части недр. В сравнении с государственным земельным фондом недр не классифицируются на отдельные составные части. Государственный фонд недр охватывает все недра России, а также минеральные ресурсы континентального шельфа. В настоящее время закон РФ «О недрах» дополняется нормами более доступного сырья.

Кроме того, недра представляют интерес не только для хозяйства страны, но и в качестве захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, добычи энергии земли и так далее.

Немаловажным вопросом в решении о праве собственности является такой природный объект как лесные участки. В соответствии с лесным законодательством РФ леса представляют собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

Право государственной собственности на леса устанавливается законом в составе федеральной собственности и собственности РФ полномочия которых определены Земельным кодексом РФ и Лесным кодексом РФ.

Однако в Лесном кодексе 1997 года был определен состав лесного фонда, то в новом ЛК РФ 2006 г. определения земель лесного фонда, вызывает массу нарушений законодательства на практике в предоставлении и изъятии лесов пользователей. Напомним, что в ЛК РФ 1997 г. в лесной фонд не входили древесно-кустарниковая растительность, расположенная на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе и на землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства; землях транспорта (на полосах отвода железнодорожных магистралей и автомобильных дорог); землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов); землях водного фонда (на полосах отвода каналов); землях иных категорий.

Согласно ч. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ все лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки определяются в соответствии с земельным законодательством (п. 2 ст. 8 ЛК РФ).

Таким образом, лесной фонд в Лесном кодексе РФ рассматривается в виде разграниченных земельных (лесных) участков и лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Вместе с тем, правовой режим лесных участков не определен, что затрудняет применение норм Лесного кодекса.

Определяя право собственности на животный мир, необходимо обратиться к Федеральному закону «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп. на 13 июля 2016 года).

В соответствии со статьей 4 указанного закона животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элемен-

том природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемирно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан РФ. Из содержания статьи вытекает, что животный мир в пределах территории РФ является государственной собственностью (федеральной или субъектов федерации).

Для определения правового статуса объектов животного мира в качестве объектов права собственности государства необходимы следующие характерные особенности: это должны быть дикие животные, постоянно или временно населяющие территорию Российской Федерации и находящиеся в состоянии естественной свободы, а также относящиеся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Лишь те объекты животного мира, выделенные из природной среды в установленном порядке, могут находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности. Отношения по владению, пользованию и распоряжению такими животными регулируются как специальным экологическим, так и гражданским законодательством.

В этой связи Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом Федеральным законом и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права (ч. 1 ст. 4 Закона РФ).

Таким образом, объектами федеральной собственности являются: редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных, а также занесенные в Красную книгу РФ; обитающие на особо охраняемых территориях федерального значения; населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ; подпадающие под действие международных договоров РФ; отнесенные к особо охраняемым видам, ценным в хозяйственном отношении; естественно мигрирующие по территории двух или более субъектов РФ.

Правительство РФ имеет право включать в список объектов животного мира к федеральной собственности субъектов РФ. Однако это делается по согласованию с правительствами субъектов Федерации.

Право собственности граждан и юридических лиц на природные ресурсы

Конституция РФ закрепила основные формы права собственности, на землю и другие природные ресурсы, которые могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности граждан и юридических лиц.

На праве частной собственности земля может принадлежать гражданам и юридическим лицам. Она может находиться в собственности одного лица или в общей совместной собственности нескольких лиц (физических или юридических) в соответствии со ст. 36 Конституции РФ.

Так согласно ст. 15 Земельного кодекса РФ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами на основании предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане, юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

Для определения понятия «право частной собственности на землю» необходимо провести анализ самого содержания объекта права частной собственности.

Гражданский кодекс РФ, опираясь на Конституцию РФ, снимает ограничения прав собственности, как по кругу субъектов, так и по их количеству, кроме случаев, когда такие ограничения установлены законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По гражданскому законодательству граждане могут быть субъектами права частной собственности на землю независимо от возраста, состояния здоровья, дееспособности. Граждане, осуществляющие правомочия собственника на земельные участки реализуют их по своему усмотрению, в интересах дела, но в пределах, установленном законом порядке.

По действующему законодательству правовой режим земельных участков, находящихся в собственности, не может быть ограничен, кроме случаев, установленных законом. Земельный участок должен строго использоваться по целевому назначению. Водные ресурсы ограничены в использовании собственниками и осуществления своих правомочий. Недра не могут быть в собственности частных лиц.

Вместе с тем, граждане могут распоряжаться принадлежащими им земельным участкам путем составления завещания или быть получателем ренты по договору пожизненного содержания с иждивением.

Кроме того, они могут владеть имуществом земель, вод, индивидуально, на правах общей собственности (совместного владения). Общая собственность является совместной только в случаях, прямо указанных законом. Нельзя использовать на праве собственности природные ресурсы с причинением вреда другим лицам. Собственник (гражданин), юридическое лицо, индивидуальный предприниматель не должен использовать природные ресурсы в целях ограничения конкуренции, злоупотреблять своим положением на рынке, занимаясь предпринимательской и иной деятельностью.

Основанием возникновения права частной собственности граждан на землю являются разнообразные юридические факты (гл. 5 ЗК РФ). Распространенным основанием возникновения права собственника на земельные участки являются договоры, дарения, купли-продажи, наследования по закону и завещанию; основания, возникающие из административно-правовых актов, издаваемых органами власти как Федеральными, так и субъектами Федерации, муниципальными образованиями. Право частной собственности на природные ресурсы имеет определенные формы присвоения. К примеру, индивидуальная деятельность предпринимателей, совместная деятельность.

Право частной собственности на землю следует определить, как титул, означающий принадлежность земельного участка гражданину или юридическому лицу, предоставляющий собственнику возможность осуществлять свои правомочия по своему усмотрению, в пределах, установленных земельным, водным, лесным и другим законодательством.

Приватизация природных ресурсов – один из способов приобретения права собственности на них. При приватизации природных ресурсов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, передаются в собственность граждан и юридических лиц в соответствии с законом приватизации государственного и муниципального имущества. Собственникам земли выдается свидетельство о праве собственности на землю и, которое служит основанием действий собственников по владению, пользованию и распоряжению земельными участками и другими природными ресурсами.

Таким образом, право собственности граждан на землю и другие природные ресурсы в Российской Федерации состоит из права определяющее принадлежность, присвоенность имущества (природные ресурсы) и право пользования.

Право собственности является институтом гражданского права, поэтому характеристика всех правомочий собственника на этот счет содержится в гражданском праве, в законодательстве. Так, право собственности на природные ресурсы и, в частности, на землю, определяются и раскрываются в ст. 209 ГК РФ.

Касаясь характеристики права собственности на водные объекты, то они могут быть принадлежностью граждан на праве собственности только в качестве обособленных объектов. Как правило, это непроточные искусственные водоемы, не имеющих естественных связей с другими поверхностными водными объектами. Законодательство о недрах, законодательство о животном мире не допускает права частной собственности на недра и животный мир. Содержание права собственника раскрывается через правомочия, которые принадлежат собственнику (правомочия владения, пользования и распоряжения ресурсами природы).

Следует отметить, что земля и другие природные ресурсы являются особыми видами объектов гражданского оборота. Глава 17 ГК РФ «Право собственности и другие вещные права на землю» посвящена регулированию земельных отношений.

Субъектами права собственности на землю и воды могут быть граждане, их объединения, юридические лица – собственники, в том числе иностранные (кроме земель сельскохозяйственного назначения).

Объектом права собственности являются также комплексные природные ресурсы либо части природных объектов. Право собственности на объекты природы (на землю и другие природные ресурсы) может распространяться только на вещи, определенные родовыми или индивидуальными признаками.

Для определения господства собственности на вещи выдаются документы, в которых устанавливаются границы природного ресурса, его качественные и количественные характеристики. Важным обстоятельством становится свидетельство о праве собственности на природные ресурсы (землю, воды). Отличительным природным объектом, находящимся в пользовании, является атмосферный воздух. Атмосферный воздух ограничивается для частных лиц в своем использовании. Забор воздуха для различных нужд осуществляется на основании лицензии, выдаваемой специально уполномоченным органом. Строительство высотных зданий и технических сооружений регламентируется Воздушным кодексом РФ. Следует отметить, что использование воздушного пространства также ограничено.

Как и любой другой субъект права собственности, граждане и юридические лица имеют определенные права и обязанности по извлечению полезных свойств атмосферного воздуха в качестве природного объекта. Граждане отвечают по своим обязательствам только за имущество, принадлежащее им частично или полностью.

Собственность на землю и воды иностранных граждан, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства ограничивается законом.

Право собственности на природные ресурсы субъектов Российской Федерации

Вопрос о праве собственности на природные ресурсы субъектов Российской Федерации в законодательстве не решен полностью. Поскольку нет единой концепции по этому вопросу, все это привело к различным подходам в регулировании природных отношений в отдельных регионах Российской Федерации и издании дополнительных законов на их территориях. В Земельном кодексе РФ в ст. 18 определена собственность на землю субъектов РФ. В ней закреплены земельные участки, которые возникли при разграничении государственной собственности на землю, приобретены

субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов РФ находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов РФ, на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены гражданским законодательством; которые безвозмездно переданы субъектам РФ из федеральной собственности.

Согласно п. 3 ст. 18 ЗК РФ собственностью на землю являются города федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Это могут быть в том числе земельные участки, от которых отказались собственники, датой отказа считается государственная регистрация о прекращении собственности на них и может перейти к собственности муниципального образования, находящихся на его территории.

В соответствии с федеральными законами по использованию и охраны природных ресурсов (земли, лесов, вод, недр, животного мира), а также объекты, отнесенные к особо охраняемым природным территориям регионального значения, могут быть в собственности субъектов Российской Федерации. Кроме того, субъекты РФ наделены правом собственника перераспределять земельные и водные фонды, и имущество, находящееся до приватизации в собственности субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, недостаточно полно решен вопрос о праве собственности на природные ресурсы в самих субъектах Федерации. Очевидно, правильное решение этого вопроса связано с предоставлением больше самостоятельности в реализации правомочий собственника на землю и другие объекты природы субъектом федерации, установив за ними контроль по вертикали исполнительной власти.

Как видно, деление природных ресурсов на Федеральную собственность и собственность субъектов Федерации имеет свои плюсы и минусы.

Положительным является то, что субъекты Федерации имеют право самостоятельно решать вопросы природопользования и охраны окружающей среды.

Минусы заключаются в том, что эксплуатация природных ресурсов большинством субъектов Федерации связана с нарушением федерального законодательства, которые сводятся к злоупотреблению своими правами.

На конституционном уровне следует, на наш взгляд, закрепить такие понятия как «федеральные природные ресурсы» и «природные ресурсы субъектов Федерации», обозначив их правовое положение (правовой статус в качестве природных объектов). В соответствии с п. «д» ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся: природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры.

В гражданском законодательстве право собственности субъектов РФ на природные ресурсы определяются в ст. 214 ГК РФ. Проблема заключается не в разграничении государственной собственности на природные ресурсы, а в самом механизме совместного решения правомочий владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и первую очередь в управлении в сфере природопользования и охраны окружающей среды в интересах Федерации и ее субъектов. Представляется, что такое соглашение может быть достигнуто между высшими исполнительными органами Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Федерации по конкретным природным ресурсам, в которых должны обязательно определяться природные ресурсы федерального и регионального значения. Следовательно, отношения по природопользованию и охраны окружающей среды должны регулироваться в первую очередь на федеральном уровне и во вторую очередь на уровне субъектов Федерации. В тоже время нельзя полностью подавлять управленческую деятельность субъектов Федерации. Это опять привело бы к командно-административным методам управления природными ресурсами в государстве. Придавая определенный самостоятельный нормотворческий статус субъектам Федерации, необходимо более четко регулировать отношения природопользования и охраны окружающей среды в регионах на муниципальном уровне, местных органов самоуправления, учитывать их особенности, создавать благоприятные условия для реализации норм федерального законодательства. Определяя порядок предоставления природного ресурса в собственность, пользование, аренду в большинстве случаев субъекты Российской Федерации могут лишь конкретизировать положения законов Российской Федерации, т. е. определять правовой режим природопользования, порядок, условия пользования и охраны окружающей среды. Под «порядком и условиями пользования» следует понимать достаточно емкий перечень вопросов.

Порядок пользования может включать довольно широкий перечень правовых норм. К примеру, необходимо решить вопрос, на каком уровне регулируется земельный рынок. Исходя из п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, в которой говорится об установлении правовых основ единого рынка – это прерогатива только Федерации, то естественно его регулирование также является компетенцией Российской Федерации. Иначе говоря, общий принцип состоит в том, что неурегулированные вопросы природопользования и охраны окружающей среды на федеральном уровне должны быть предоставлены для их разрешения субъектам Федерации, которые вправе регулировать, как они считают возможным, если это решение не вступает в противоречие с федеральными законами.

Под «условиями пользования» понимается: права, на которых используются природные ресурсы; платность или бесплатность получения

земельных участков, к примеру, характеристика субъектов, имеющих право на получение соответствующих ресурсов природы и т. д.

В собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц могут находиться водные объекты такие как пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего указанным лицам (п. 2 ст. 8 Водного кодекса РФ). Что касается форм собственности на подземные воды, то они относятся к недрам, а значит определяются законодательством о недрах (п. 6 ст. 8 Водного кодекса РФ).

Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков в границах, которых они расположены (п. 3 ст. 8 Водного кодекса РФ). Земельные участки разделу не подлежат, если в результате этого раздела требуется раздел пруда обводненного карьера. Право государственной собственности на землю и воды у субъектов Федерации возникает на основе федеральных законов. Основанием права собственности являются акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые у субъектов Федерации возникает это право, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанные с определением права собственности на земельные участки.

Характеризуя лесной фонд в составе земель, находящегося в федеральной собственности, закон допускает собственность на леса субъектов Федерации.

Существующие проблемные вопросы о разграничении государственной собственности на леса между Российской Федерацией и субъектами Федерации являются сложными, которые следует решать совместными действиями Центра и органами субъектов Федерации.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Исходя из ст. 9 Конституции РФ, а также Закона РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 27 декабря 2009, № 365-ФЗ) (с изм. и доп. на 28 декабря 2016 года)[82 – СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822, СЗ РФ. 2017, № 1, ст. 42.], в муниципальной собственности могут находиться земельные ресурсы и обособленные водные объекты, луга, леса и др. Муниципальная собственность отличается от государственной тем, что находящееся имущество в городских и сельских поселениях, а также других муниципальных образований является их собственностью (ст. 215 ГК РФ). Территорию муниципальных образований составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и це-

левого назначения. Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 ЗК РФ.

Во-первых, Земельный кодекс РФ относит к муниципальной собственности земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и приняты в соответствии с ними законами субъектов Федерации. Во-вторых, которые возникли при разграничении государственной собственности на землю. В-третьих, земли, которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В собственность муниципальных образований для обеспечения и развития их могут передаваться безвозмездно земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

Местное самоуправление в Российской Федерации призвано обеспечить самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения, а также владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Таким образом, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности муниципальных образований, осуществляются органами местного самоуправления.

Эти земельные участки в пределах городской (поселковой) черты, не переданные в собственность другим физическим и юридическим лицам, в их числе земли общего пользования, не подлежащие приватизации: улицы, набережные, площади, бульвары, парки и т. д., а также земли сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов; особо охраняемые земли, для которых установлен особый режим приватизации, зараженные опасными веществами и подвергшиеся биогенному заражению.

Несмотря на то, что они не закреплены за муниципальными предприятиями и учреждениями, земельные участки входят в состав муниципальных образований. Муниципальные земли могут пополняться выкупленными, подаренными землями, передаваться физическим и юридическим лицам на основании решений органов местного самоуправления. Подготовка перечня земельных участков, на которые возникает у муниципальных образований право собственности осуществляется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество), а также принятыми законами субъектов Федерации.

В соответствии со ст. 279 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа. А статья 280 ГК РФ устанавливает право собственника на земельный участок, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд. Изъятие земельного участка допускается в определенных случаях.

В гражданском праве приведены две группы норм возможных оснований изъятия земель для государственных или муниципальных нужд —

первое выполнение международных обязательств Российской Федерации и второе – необходимость размещения объектов государственного или муниципального значения. Другие случаи изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд могут быть установлены федеральным законом. Не могут быть изъяты земельные участки ни при каких случаях особо охраняемых территорий (п. 3.ст. 95 ЗК РФ). Как было отмечено органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, прямо предусмотренные статьями Лесного кодекса РФ. Это в основном правовые акты о ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды; установление ставок платы за единицу объемов древесины; разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов, освоение лесов; осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков и др. Вместе с тем, на наш взгляд, статья 84 Лесного кодекса РФ требует своего дополнения, уточнения в определении принадлежности права собственности на лесные участки.

В собственности муниципальных образований могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» относит к муниципальной собственности, в частности, лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения (ст. 2) (ред. от 30.07.2016 г.).

Характеризуя содержание Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 г. № 392.2395–1 (ред. от 03.07.2016 г.), в нем также мы не находим место для муниципальной формы собственности. Тем не менее, органам местного самоуправления делегируются определенные полномочия. Органы местного самоуправления принимают участие при предоставлении недр в пользование; имеют право приостанавливать работы, связанные с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения нормативных актов субъектов РФ (ст. 18 Закона «О недрах»). Важен вопрос о контроле за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (п. 5 ст. 5 Закона «О недрах»).

Содержание права собственности на природные ресурсы

Содержание права собственности на природные ресурсы может быть определено на основе анализа его правомочий.

Для характеристики любого права собственника необходимо рассмотреть элементы правомочий: владения, пользования и распоряжения.

Правомочия собственника реализуются в определенных правовых формах. Они могут быть как расширенными, так и конкретизированными. Одним из правомочий, характеризующих право собственности, является

право владения, которое по существу сводится к фактическому обладанию природным ресурсом. Обладание природными ресурсами делает возможным осуществление других правомочий, пользования и распоряжения ими. Нельзя использовать участки земель и участки лесов и других природных ресурсов, не имея хозяйственного или фактического господства над ним. Рассматривая право владения как одно из правомочий собственника, нужно заметить, что оно осуществляется своеобразно.

Субъектом права собственности выступает лицо, обладающее природными ресурсами в соответствии с законом. Собственник осуществляет владение через определенных лиц – предприятий, организаций, учреждений, акционерных обществ индивидуальных предпринимателей и иных хозяйствующих субъектов, которым природный ресурс передается для ведения хозяйства. Именно в лице этих субъектов право владения государство реализует свое конкретное содержание. Лицо владеет отдельными природными ресурсами на основе государственного правового акта, и никто кроме него не может владеть таким правом. Кроме того, природопользователи владеют им до тех пор, пока используют ресурсы по целевому назначению. Владение природными ресурсами на правах пользования может быть прекращено собственником по предусмотренным в законе основаниям. Оно порождает правомочие пользования. Природные ресурсы предоставляются в пользование государством для извлечения полезных свойств юридическим и физическим лицам, индивидуальному предпринимателю, которые осуществляют их эксплуатацию как самостоятельные субъекты права.

Отношения, связанные с использованием природных ресурсов, изъятых из природы, регулируются Земельным, Водным, Лесным кодексами РФ, Законом о недрах, а также гражданским законодательством. Таким образом, только в деятельности соответствующих лиц правомочие пользования находят свою реализацию эколого-правовых нормах.

Извлекая полезные свойства природного ресурса, предприятия, организации, различные кооперативы, предприниматели, физические лица должны получать определенные доходы.

Появившиеся в последние годы новые субъекты права собственности на природные ресурсы, такие как граждане РФ, индивидуальные предприниматели, иностранные лица, лица без гражданства, различные юридические лица (акционерные организации, и др.), а также муниципальные образования расширили и углубили понятие правомочие пользования. Пользование может быть весьма разнообразным. Могут быть применены различные способы и формы извлечения полезных свойств природного ресурса.

В правомочие пользования включаются основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования, условия природопользования, охрана окружающей среды, ответственность за нарушения экологического законодательства и другие условия. К примеру, предоставление земельного участка во вторичное пользование и сдача в аренду со-

храняется за собственником земли. Правомочие пользования предоставляет субъекту права собственности широкий круг прав и в первую очередь извлекать полезные свойства природы в своих интересах.

Важнейшим правомочием собственника является распоряжение природными ресурсами. Общепринятое понятие «распоряжение», под которым понимается возможность определить юридическую судьбу вещи применительно к земле, имеет свою специфику. Так, под распоряжением земельным участком по земельному праву понимается не что иное, как установление, изменение, либо прекращение правоотношений по поводу земельного участка как объекта права.

Под актами распоряжения участками земель со стороны собственника, землепользователя следует понимать установление форм, условий и порядка пользования в стране, а также предоставление (отвод) земли отдельным лицам и перераспределение между ними, в том числе и изъятие земельных участков в соответствии с требованиями развития хозяйства. Эти распорядительные действия, как правило, осуществляются компетентными госорганами власти и управления, но могут осуществляться и другими лицами.

В теории земельного права был введен и четвертый элемент правомочия – управление земельным участком. Он появился в 60-е годы, и в настоящее время помимо трех названных выше, право управления имеет самостоятельное правовое содержание. «От права пользования правомочие управления отличается тем, что оно означает право определять целевое назначение земли, организовать ее рациональное использование и осуществлять контроль за этим использованием, т. е. совершать распорядительные действия, а не хозяйственную эксплуатацию земли».

Важным вопросом реализации правомочия распоряжения собственника природных ресурсов, является вопрос определения их конкретных субъектов, которые смогут управлять ими исходя из задач, стоящих перед ними. Необходимо уделить внимание в этой области отношений разграничению объектов федеральной, региональной и муниципальной собственности в отношении особо охраняемых природных территориях и других, которые имеют особый правовой режим.

Все субъекты права собственности на природные ресурсы осуществляют правомочие распоряжения в соответствии с теми полномочиями и правами, которыми они наделены законом.

Основаниями прекращения права собственности на природные объекты и ресурсы могут быть: отчуждения собственником принадлежащих ему природных ресурсов и при утрате права собственности в иных случаях, предусмотренных законом; при обращении на основании решения суда взыскания на земельный участок, иные природные объекты и ресурсы; при выкупе земельного участка и иных природных объектов и ресурсов природы для государственных и муниципальных нужд; при изъятии земельного

участка или иных природных объектов и ресурсов ввиду их ненадлежащего использования и др.

3. Право природопользования

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

Право природопользования – это система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств. Иначе говоря, это институт экологического права, который представляет собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов. Такие нормы содержатся главным образом в природоресурсном законодательстве – земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Федеральном законе «б охране окружающей среды» иных актах.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах:

- как правовой институт;
- как правоотношение;
- как конкретное правомочие природопользователя.

Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный **правовой институт** права природопользования.

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

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

Виды права природопользования

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права выделяется ряд классификаций видов права природопользования.

Право природопользования подразделяется на следующие виды:

1. в зависимости от объекта природы:

- право землепользования;
- право недропользования;
- право водопользования;
- право пользования атмосферой;
- право лесопользования;

- право пользования растительным миром вне лесов;
- право пользования животным миром.

2. в зависимости от требования по наличию разрешительной документации:

- право общего природопользования (гарантированная законом возможность для всех граждан пользоваться свободно и бесплатно природной средой);
- право специального природопользования (представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов).

3. в зависимости от срока пользования:

- бессрочное;
- долгосрочное;
- краткосрочное.

4. в зависимости от способа использования:

- осуществляемое с изъятием природного ресурса из природной среды;
- осуществляемое без изъятия природного ресурса из природной среды.

Каждый из указанных выше видов природопользования может быть подразделен на **подвиды в зависимости от цели использования**. Так, земля может использоваться для нужд с/х, лесного хозяйства, промышленности, энергетики и т.д. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования различаются в зависимости от вида используемого природного объекта.

Виды природопользования по целевому назначению определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

Земельный кодекс

В земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории России, соответствующее видам землепользования. Так, Земельный кодекс РФ (ст. 7) выделяет:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, детализирующую их назначение. Так, в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим **территориальным зонам**:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам (ст. 85).

ФЗ «О недрах»

В соответствии с Федеральным законом «О недрах» недра предоставляются в пользование для:

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для других целей.

Водный кодекс

Водный кодекс РФ устанавливает, что водные объекты могут использоваться для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;
- производства электрической энергии;
- водного и воздушного транспорта;
- сплава древесины;
- лечебных и оздоровительных;
- рекреационных;
- рыболовства и охоты;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- обеспечения пожарной безопасности (ст.ст. 43-53).

Лесной кодекс

Согласно Лесному кодексу РФ в лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесных пользований:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;

- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- другие виды (ст. 25).

Основными видами пользования животным миром в соответствии с Федеральным законом о «животном мире» являются охота и рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

Специфические виды использования атмосферы, регулируемые Законом об охране атмосферного воздуха, – потребление атмосферного воздуха для производственных нужд и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества.

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

Тема: «Управление и контроль в области охраны окружающей среды»

Охрана окружающей среды, как важного фактора для нормальной жизни граждан, является одной из приоритетных задач государственных органов.

Окружающая среда представляет собой совокупность элементов естественной природы, объектов ландшафта, не возобновляемых или частично возобновляемых природных ресурсов, создающих основу для жизнедеятельности человека. Технический прогресс и развитие средств и способов производства систематически увеличивают последствия деятельности человечества на окружающий мир. Охрана окружающей среды и ее экологического благополучия имеет ключевое значение не только для устранения негативных последствий техногенного мира, но и для самого существования человечества.

1. Государственное управление в области охраны окружающей среды

Государственное управление в области охраны окружающей среды реализуется в комплексе мероприятий, оказывающих прямое и косвенное влияние на регулируемый объект отношений. Исходя из характера полномочий государственных органов, можно выделить следующие ключевые моменты управления в этой сфере со стороны государства:

- Комплекс мероприятий осуществляют органы, уполномоченные государством на совершение действий в области охраны окружающей среды. Если государство выступает только роли организатора конкретного мероприятия, то оно автоматически приобретает контрольные функции по отношению к субъектам, осуществляющим на практике функции охраны природного мира.

- Юридические действия государственных органов носят властный характер и обеспечиваются средствами государственного принуждения в случае неисполнения императивных правил и предписаний.

- В рамках государственного управления издаются нормативные акты обязательные для исполнения и обращенные к неограниченному кругу лиц.

- За нарушение норм в сфере охраны окружающей среды в законодательстве предусмотрены санкции.

Основной задачей государственного управления является реализация функций исполнительной власти во взаимоотношениях со всеми институтами общества.

Система государственного управления включает в себя следующие элементы:

- *Наличие у государственных органов полномочий на решение вопросов в области охраны окружающей среды.* Права и обязанности институтов государственной власти четко прописаны в нормативных актах и не подлежат расширительному толкованию. Государственные органы обязаны действовать точно в соответствии с нормами права, а реализация их полномочий осуществляется в пределах, ограниченных законодательством, устанавливающим их компетенцию. В некоторых случаях органы власти имеют возможность выступать в экологических правоотношениях как равноправный партнер (например, при реализации совместных проектов в области охраны природы).

- *Четкое разграничение полномочий между различными государственными органами.* Государство наделяет каждый свой орган исключительной компетенцией, не допускающей дублирования функций различных институтов. Отраслевой и межотраслевой характер реализации государственных функций максимально точно определяет уровень полномочий конкретного органа.

- *Иерархия системы органов власти.* Вся система государственного управления построена по принципу подчинения нижестоящих органов вышестоящим. На практике такая иерархия позволяет не только координировать усилия по охране окружающей среды «сверху вниз», но и осуществлять постоянный контроль за деятельностью органов низших ступеней иерархии.

В сфере экологического права и охраны природной среды государство осуществляет управление по следующим конкретным видам деятельности:

- **Правотворческая деятельность.** Государство разрабатывает и принимает нормы и правила, регулирующие любые правоотношения в сфере охраны природы.

- **Правоприменительная.** Принятие нормы права подразумевает ее реализацию на практике, поэтому государственные и муниципальные органы являются одновременно и субъектами правоотношений в области экологического права, т.е. выступают в роли участника конкретного мероприятия по охране либо осуществляют контроль за их проведение.

- **Юрисдикционная.** В пределах своей компетенции органы власти дают указания субъектам экологических правоотношений, могут влиять на возникновение или изменение таких правоотношений. Полномочия государства включают в себя возможность и обязанность осуществлять действия, направленные на охраны природной среды. Важным признаком государственного управления в этой деятельности является соблюдение экологических прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

- **Иная властная деятельность.**

Если рассмотреть конкретные проявления государственного управления, то в отношении ряда властных органов можно выделить следующие особенности:

- Президент РФ. Издаёт указы и распоряжения в области охраны экологии в рамках федерального законодательства. Акты Президента носят конкретный характер и направлены на конкретные правоотношения в области экологического права (например, указы о ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций)
- Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Разрабатывают систему нормативных актов в области экологии, создают особые охранные зоны, осуществляют контроль за соблюдением охранных мероприятий
- Муниципальные органы власти. Создают местные охранные зоны и зоны особой экономической деятельности на охраняемых территориях.

Механизм охраны окружающей среды

Под механизмом государственного управления охраной окружающей среды понимается комплекс мер, направленных на охрану природной среды, а также на создание благоприятных условий жизни человека. В зависимости от области применения и способу регулирования эти меры подразделяются на:

- *Организационные меры.* Уполномоченные государственные структуры организуют работу общественных институтов по охране природной среды, а также сами участвуют в конкретных природоохранных мероприятиях.
- *Правовые меры.* Государственные органы создают правовую базу для деятельности по охране окружающей среды путем принятия систематизированного комплекса нормативно-правовых актов.
- *Экономические меры.* Предусматривают как бюджетное финансирование мероприятий в сфере охраны, так и создание рычагов экономического стимулирования общества (юридических и физических лиц).

В общем механизме охраны окружающей среды можно выделить отдельные группы, которые на практике имеют самостоятельное значение:

- *Управленческий механизм.* Характеризуется наличием системы органов власти и необходимых инструментов реализации властных полномочий. Государство не только предписывает правила поведения субъектов экологических правоотношений, оно одновременно участвует в конкретных охранных мероприятиях.
- *Экономико-юридический механизм.* Включает комплекс мер экономического стимулирования охраны окружающей среды, базирующийся на законодательном регулировании. Государство может оказывать прямую и косвенную помощь субъектам, занимающимся охраной природ-

ной среды; осуществляет финансирование охранных мероприятий; вводит денежные санкции за вред, причиненный окружающей среде.

- *Правовой механизм.* Предусматривает наличие норм и правил, обязательных к применению всеми субъектами, а также рычаги ответственности за их несоблюдение (штрафы, санкции, возмещение вреда и т.д.). Только государственные органы уполномочены на принятие общеобязательных норм права.

- *Механизм особой охраны.* Для охраны природной среды разрабатывается комплекс конкретных мер по защите природы (создание зон с особыми условиями деятельности, определение неблагоприятных территорий и т.д.).

- *Идеологический механизм.* Включает в себя мероприятия по воспитанию, просвещению, обучению и повышению уровня экологической культуры населения. В этом механизме государству принадлежит организационная роль, так как осуществлять идеологические мероприятия могут любые субъекты правоотношений.

- *Международно-правовой механизм.* Национальные органы власти в сфере охраны окружающей среды действуют в тесной кооперации с международными институтами, подчиняются общим нормам международного права, участвуют в совместном решении проблем охраны природного мира.

2. Понятие и содержание экологического контроля

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.

Объект экологического контроля:

- с одной стороны, окружающая среда (ее компоненты),
- с другой – деятельность органов государственной власти, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан по соблюдению экологических правил и нормативов.

Экологический контроль – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт экологического права.

Функции экологического контроля:

- предупредительная;
- информационная;
- карательная.

Предупредительная функция заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке исполнения ими правовых экологических требований, самостоятельно проявляют активность в исполнении требований законодательства и предупреждении нарушений.

Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов.

Карательная функция проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований предусмотренных законодательством санкций.

Виды экологического контроля

Виды экологического контроля (в зависимости от субъекта и сферы действия контроля):

- государственный;
- ведомственный;
- муниципальный;
- производственный;
- общественный.

Формы государственного экологического контроля

Специально уполномоченные органы проводят государственный экологический контроль в форме:

1. Предупредительного;
2. Текущего.

При этом предупредительный контроль осуществляется применительно к различным видам экологически значимой деятельности и различными способами. Основными из них являются согласования с природоохранительными органами, дача ими заключений на проекты решений. Так, в соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» размещение, проектирование, строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (ст. 50).

Текущий государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования. Текущий контроль может быть плановым и внеплановым.

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного экологического контроля, служит наличие достаточного объема полномочий государственных инспекторов по охране природы и использованию природных ресурсов. При осуществлении государственного

экологического контроля **инспектора в пределах своей компетенции имеют право:**

1) посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;

2) проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

3) проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

4) проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

5) предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

6) привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

7) осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Приведенный перечень прав убеждает в том, что государственные инспектора по охране природы и использованию природных ресурсов обладают необходимым объемом полномочий для эффективного выполнения возложенных на них задач и обязанностей.

Порядок проведения экологического контроля

Для обеспечения защиты законных интересов субъектов экологического права Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлены требования о порядке проведения контроля.

В распоряжении (приказе) указываются (ч. 2 ст. 14 ФЗ):

Контроль может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе).

При проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе проверять требования, указанные в ст. 15 ФЗ.

Контроль за выполнением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных экологических требований должен быть плановым.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки (каждым органом контроля) проводятся не чаще чем 1 раз в 3 года, если иное не предусмотрено ч. 9 и 9.3 указанной статьи.

Одновременно Закон предусматривает проведение внепланового контроля. Так, внеплановые проверки проводятся для контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, выявленных в результате планового контроля.

Внеплановый контроль проводится также в случаях:

- получения информации о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу;
- возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
- обращения с жалобами на нарушения экологических прав и законных интересов действиями (бездействием) юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

При этом решение органа государственного контроля (надзора) о проведении внепланового контроля должно быть мотивированным.

Оформление результатов контроля

Законом предусмотрены требования по оформлению результатов проведения контроля (ст. 16 ФЗ). По результатам проведения контроля должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзо-

ра), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы. Акт составляется в двух экземплярах.

Содержание акта

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством РФ об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

Ведомственный и производственный экологический контроль

Сущность ведомственного экологического контроля заключается в основном в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов. Обратим внимание на то, что ведомственный контроль осуществляется государственными органами, но он не является частью рассмотренного выше государственного экологического контроля.

Различие между ними – прежде всего в сфере осуществления:

- ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой;
- государственный контроль носит надведомственный характер.

Другое существенное отличие в том, что объекты надведомственного контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

На вопрос о том, осуществляется ли ведомственный контроль только государственными органами либо он может проводиться также негосударственными структурами федерального или территориального уровня, имеющими в своем ведении объекты, являющиеся субъектами права окружающей среды, ответ может быть положительным. Такие структуры также заинтересованы, прежде всего, экономически, в поддержании экологического правопорядка на подведомственных объектах, так как несоблюдение экологических требований будет влиять на экономические результаты их деятельности и прибыль.

Содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов:

1. Спецификой отрасли;
2. Экологически значимыми задачами, стоящими перед отраслью в целом и подведомственными объектами;
3. Конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Сферой производственного экологического контроля служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокой эффективности обу-

словлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит, прежде всего, от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. С учетом важности производственного экологического контроля и в целях повышения его эффективности Федеральным законом «Об охране окружающей среды» установлена обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль (ст. 67).

Задачи производственного экологического контроля:

1. Выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;
2. Соблюдения нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию;
3. Выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

Меры по пресечению выявляемых нарушений правовых экологических требований в рамках ведомственного и производственного контроля принимаются уполномоченными должностными лицами. На предприятия это, как правило, руководитель.

Эффективность ведомственного и производственного экологического контроля во многом зависит от взаимодействия с органами государственного экологического контроля.

Общественный экологический контроль

Важность организации и осуществления общественного экологического контроля обусловлена тем обстоятельством, что источники вредных воздействий на состояние окружающей стороны расположены на территориях муниципальных образований и многие экологические проблемы носят, прежде всего, локальный характер.

Требования об общественном экологическом контроле предусмотрены в экологическом законодательстве, законодательстве о местном самоуправлении и в иных актах.

Общие требования об общественном экологическом контроле предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 68). Закон устанавливает, что общественный контроль в области охраны окру-

жающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, а также гражданами, в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Полномочия по обеспечению муниципального экологического контроля установлены законодательством об организации местного самоуправления в Российской Федерации. Так, организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды отнесена к вопросам местного значения муниципального района (п. 9 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и городского округа (п. 11 ч.1 ст. 16 ФЗ).

Согласно ст. 5 Закона РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления участие в решении вопросов, связанных с соблюдением экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование, а также контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений.

3. Платность природопользования. Порядок взимания платы за использование природных ресурсов

Плата за использование природных ресурсов (землю, недра, воду, лес, животный мир и др.) регулируется соответствующими природоресурсовыми законодательными актами (Земельным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах», Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, ФЗ «О животном мире» и др.).

В соответствии с ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается взимание платы за следующие *виды негативного воздействия на окружающую среду*:

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

По общему правилу плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории России, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

При размещении отходов плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых и образовались отходы. Что касается размещения твердых бытовых отходов, то в данном случае плательщиками за негативное воздействие на окружающую среду выступают региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

В целях повышения собираемости соответствующих платежей и контроля в данной сфере лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, подлежат обязательному учету. Этот учет осуществляется при ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Следует обратить внимание, что плата за загрязнение окружающей среды в Российской Федерации не является налоговым платежом. Об этом было прямо указано в Определении Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»».

Важной особенностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду является то, что определение платежной базы и расчет платежей производится самими хозяйствующими субъектами.

Расчет платежей производится для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период (календарный год), в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления. При этом учитываются объем и (или) масса выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в пределах соответствующих нормативов. Ст. 8.41 КоАП РФ за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливает ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до шести тысяч рублей, а на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также дополнительные коэф-

коэффициенты устанавливаются тоже Правительством РФ. С 1 января 2020 г. вступит в силу ч. 5 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой «в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду» планируется введение различных повышающих и понижающих коэффициентов. В настоящее время ч. 6 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды» введены коэффициенты, направленные на стимулирование охраны окружающей среды в сфере размещения отходов производства и потребления. Таким образом, справедливым представляется утверждение, что «плата за нормативное и сверхнормативное, в том числе за сверхлимитное, загрязнение окружающей среды имеет компенсационный и стимулирующий характер».

Экономической мерой стимулирующего характера в сфере охраны окружающей среды является вычет из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Такие меры стимулируют предпринимателей к деятельности, направленной на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.

Следует обратить внимание, что *внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов, обязанных вносить эту плату:*

- 1) от осуществления мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 2) обязанности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде в результате осуществления ими хозяйственной и (или) иной деятельности;
- 3) ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 17 «Об охране окружающей среды» государство оказывает поддержку хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, по следующим направлениям:

- 1) в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 2) осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 3) осуществлении использования возобновляемых источников энергии (солнечная, ветряная энергия, энергия приливов и отливов), вторичных

ресурсов (сбор и переработка макулатуры, цветных и черных металлов, пластика и т. д.), разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В качестве мер государственной поддержки в ч. 3 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» называются предоставление налоговых льгот, льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Если последние из двух названных мер в большей или меньшей степени «работают» на практике, то предоставление налоговых льгот остается только «на бумаге». В реальности налоговым законодательством не предусмотрено соответствующих налоговых льгот.

Государственная поддержка в соответствии с ч. 4 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» хозяйствующих субъектов ведется при реализации таких мероприятий, как

- 1) внедрение наилучших доступных технологий;
- 2) проектирование, строительство, реконструкция систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа;

- 3) установка оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Приведенный выше перечень является открытым, так как федеральным и региональным законодательством могут устанавливаться иные меры поддержки деятельности, направленной на охрану окружающей среды.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 226-ФЗ в ФЗ «Об охране окружающей среды» была введена ст. 18.1 «Экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции».

Одним из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды является экологическое страхование. Как закреплено в ч. 1 ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды», оно осуществляется «в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков». В России может осуществляться как добровольное, так и обязательное экологическое страхование.

К сожалению, в настоящее время в нашей стране нет специального закона, комплексно регулирующего вопросы экологического страхования. Нормы об экологическом страховании рассредоточены в различных нормативных правовых актах. Так, обязательное экологическое страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения предусматривается ст. 15 ФЗ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». В ст. 15 ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

Добровольное экологическое страхование на практике производится крайне редко. Тем не менее, оно предусматривается, например, «Типовым положением о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации» (утв. Минприроды РФ 03.12.1992 № 04–04/72-6132, Российской государственной страховой компанией 20.11.1992 № 22), Письмом Госгортехнадзора РФ от 23.04.1998 № 01–17/116 «О страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов» (вместе с «Правилами страхования (стандартными) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте», утв. Всероссийским союзом страховщиков 23.02.1998 г.), ФЗ от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», Законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности», Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.

Практическая реализация рассмотренной в данном параграфе системы методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды должна способствовать рациональному использованию природных ресурсов хозяйствующими субъектами и эффективной охране окружающей среды.

4. Нормирование в области охраны окружающей среды

Общество в процессе своей хозяйственной деятельности не может не воздействовать на окружающую среду, не оказывать влияние на ее состоя-

ние, и далеко не всегда это воздействие является благотворным. В ходе становления и дальнейшего развития экологического законодательства активно разрабатываются законодателями, учеными возможные пределы негативного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду. Одним из механизмов такого ограничения, сдерживания является нормирование в области охраны окружающей среды (природоохранное нормирование). В соответствии со ст.19 ФЗ «Об охране окружающей среды» целью нормирования является государственное регулирование воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующее сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Основополагающим нормативно-правовым актом в области нормирования является Федеральный закон № 7 от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» (глава V).

В ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 19 закреплено, что *нормирование в области охраны окружающей среды* заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. К нормативно-правовым актам, регулирующим природоохранное нормирование, относятся постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах», постановление Правительства РФ от 28.06.2008 № 484 «О порядке разработки и утверждения нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения», постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей», постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ», постановление Правительства РФ от 10.03.2000 № 208 «Об утверждении Правил разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нор-

мативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации» и т. д.

ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 20) закрепил требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды. В соответствии с данным законом разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Нормативы в области охраны окружающей среды должны разрабатываться и устанавливаться таким образом, чтобы при их соблюдении обеспечивалось устойчивое функционирование естественных экосистем и сохранялось биологическое разнообразие.

В систему экологических нормативов входят:

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;
- иные нормативы в области окружающей среды, а также нормативные документы в области охраны окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды

К нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;
- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы каче-

ства окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

– иные нормативы качества окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды выполняют несколько важных функций. Во-первых, они устанавливают предельные величины вредных физических, химических, биологических и иных воздействий на окружающую природную среду. Во-вторых, нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов. Это означает, что если в компоненте окружающей среды, например, воздухе, содержание какого-либо вещества (химического, биологического и т. д.) не превышает норматива предельной концентрации, то состояние воздуха не представляет угрозы для живых организмов, в том числе для здоровья человека. В-третьих, нормативы должны учитываться при оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, при развитии населенных пунктов.

Также необходимо отметить, что нормативы качества окружающей среды являются едиными для всей территории российской Федерации, но в некоторых случаях допускается установление более жестких нормативов предельно допустимых концентраций, если состояние окружающей среды крайне неблагоприятно, либо территория представляет собой культурную, эстетическую, природную и иную ценность (заповедники, заказники и т. п.).

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду

Нормативы допустимого воздействия (НДВ) на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий. Таким образом, смысл нормативов допустимого воздействия заключается в том, чтобы не допустить превышение нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК).

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей устанавливаются следующие *нормативы допустимого воздействия* на окружающую среду (ст. 22-28 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

– нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;

– нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

– нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);

– нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;

– нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;

– нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

Разберем каждый из нормативов допустимого воздействия на окружающую среду более подробно.

Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Таким образом, государство, исходя из экономической целесообразности, разрешает хозяйствующим субъектам превышать нормативы допустимых выбросов и сбросов. Экономическая целесообразность, заключающаяся в выдаче разрешений на основании лимитов, а не в пределах указанных нормативов, состоит в том, что некоторые хозяйствующие субъекты не имеют финансовой возможности приобрести более современное и безопасное оборудование (устройства и т. п.), но их деятельность необходима обществу, и этом случае государство дает некоторые послабления, таким образом, по сути, легализуя противоправную деятельность. Необходимо уточнить, что обязательным условием установления лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. На практике это требование практически не выполняется, так как закон не установил максимальные сроки реализации данных планов. В связи с этим в настоящий момент законодательные органы готовят реформирование законодательства в сфере природоохранного нормирования.

Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. За выдачу разрешений на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду уплачивается государственная пошлина.

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством. За выдачу документа об утверждении нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение уплачивается государственная пошлина.

Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательствами, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях. При установлении нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Иные нормативы в области охраны окружающей среды устанавливаются в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Тема: «Юридическая ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды»

Важнейшей проблемой современности является активное и зачастую неразумное вмешательство человека в сложнейший естественный механизм биосферы. «Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Россия играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли». Российская Федерация, как крупнейшее государство планеты, обязана принимать необходимые меры для поддержания этого баланса не только исходя из собственных национальных интересов, но и во благо всей цивилизации. Эта важнейшая задача солидаризуется и с закрепленным в Конституции Российской Федерации неотъемлемым правом каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 58).

Только за 2016 г. рост правонарушений в сфере эксплуатации земельных, водных ресурсов и атмосферного воздуха составил 32,3 %. Отмечается существенный рост правонарушений в области охраны животного мира, почти двукратный рост ущерба от незаконных порубок леса и т.п.

В связи указанным назрела необходимость создания эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и улучшения экологической обстановки, а также совершенствования правоприменительной практики с учетом новелл, привнесенных в КоАП РФ, дальнейшего доктринального исследования путем комплексного анализа и взаимосвязи регулятивных и охранительных норм.

1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания. Сущность юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований.

Об особом месте юридической ответственности в механизме обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды свидетельствует роль санкции в структуре эколого-правовой нормы. В соответствии с общей теорией права норма права, являющаяся первичной ячейкой экологического права, состоит из трех взаимосвязанных элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. Санкция – это элемент правовой нормы, в котором определяются меры государственного и иного взыскания, применяемые к нарушителю предусмотренного диспозицией правила. Таким образом, санкция является мерой юридической ответственности за экологическое правонарушение. При отсутствии санкции фактически отсутствует правовая норма. Отсутствие санкций обрекает экологическое требование на бездействие.

Ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций:

- стимулирующую к соблюдению норм права окружающей среды;
- компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека;
- превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;
- карательную, заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения.

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит экологическое правонарушение.

2. Понятие, виды и структура экологических правонарушений

Экологическое правонарушение – это противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу причинения такого вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

С учетом степени общественной опасности экологические правонарушения подразделяются на проступки и преступления. Первые – менее общественно опасные деяния по сравнению со вторыми и являются дисциплинарными, административными и гражданскими правонарушениями. За экологические правонарушения наступает дисциплинарная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность. Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» предусматривалась также материальная ответственность за экологические правонарушения. Однако новым Федеральным законом «Об охране окружающей среды» она была обоснованно исключена.

В соответствии с общей теорией права экологическое правонарушение по своей структуре состоит из объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права. Эти отношения по своему содержанию касаются собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от вредных воздействий, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Для объективной стороны экологического правонарушения характерно наличие трех элементов:

а) противоправность поведения;

б) причинение или реальная угроза причинения экологического вреда либо нарушение иных законных прав и интересов субъектов экологического права;

в) причинная связь между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом или реальной угрозой причинения такого вреда либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права.

Субъектами экологического правонарушения могут быть юридические, должностные и физические лица, в том числе иностранные юридические лица и граждане, совершившие правонарушения, связанные с природопользованием или охраной окружающей среды на территории России или территории, находящейся под ее юрисдикцией.

Состав субъектов варьируется в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники предприятий, уголовной – должностные лица и граждане, административной – юридические лица, должностные лица и граждане.

В соответствии с действующим законодательством административная и уголовная ответственность физических лиц за экологические правонарушения наступает с 16-летнего возраста. В порядке гражданского судопроизводства граждане несут ограниченную ответственность с 14 до 18 лет, полную – с 18 лет. С этого возраста лицо становится полностью дееспособным. Трудовое законодательство не устанавливает возрастных ограничений относительно применения дисциплинарной и материальной ответственности лиц, виновных в совершении экологических правонарушений в трудовой сфере.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется виной правонарушителя (за исключением случаев ответственности владельца источника повышенной опасности). Под виной понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявляться в действии или бездействии. Закон пре-

дусматривает две формы вины: умысел (прямой или косвенный) и неосторожность. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление общественно вредных последствий своего поведения и желает или сознательно допускает их (например, предприниматель сбрасывает токсичные отходы своего производства на опушке леса, то есть не в установленном для этого месте). Неосторожность бывает двух видов: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Гражданский кодекс РФ вводит понятие грубой неосторожности. Правда, речь идет о грубой неосторожности самого потерпевшего, содействовавшей возникновению или увеличению вреда, что учитывается при определении размера возмещения вреда правонарушителем (ст. 1083).

В то же время в природоохранительной практике, как уже отмечалось, может иметь место безвиновная (абсолютная) ответственность – за вред, причиненный источником повышенной опасности. Возмещение такого вреда регламентируется ст. 1079 ГК РФ.

Одни экологические правонарушения могут быть совершены при любой форме вины (например, правонарушения, последствиями которых является загрязнение атмосферного воздуха или вод), другие – только при умышленной форме вины (незаконная охота или рыбная ловля), третьи – по неосторожности (например, небрежное обращение с огнем в лесу и нарушение правил пожарной безопасности в лесах).

3. Виды юридической ответственности за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена в ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Основания дисциплинарной ответственности, круг субъектов и меры дисциплинарного наказания регулируются Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. Она выражается в наложении работодателем на виновного работника дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него трудовых обязанностей, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Правонарушение может, к примеру, заключаться в неисполнении главным инженером пред-

приятия требований должностной инструкции относительно эксплуатации промышленного оборудования. В отличие от уголовного и административного законодательства более или менее систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков здесь отсутствует.

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

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в трудовом законодательстве. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания к работнику не будет применено новое дисциплинарное взыскание, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

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

Наложение дисциплинарного взыскания при наличии правовых оснований не исключает возможности применения к виновному работнику более строгих видов ответственности: административной, уголовной, гражданской.

Материальная ответственность за экологические правонарушения

При изучении данного вида ответственности важно отличать его от имущественной ответственности, предусматриваемой гражданским законодательством. В экологического права имущественная ответственность в сфере охраны окружающей среды рассматривается иногда как материальная¹.

Материальная ответственность заключается в обязанности работника возместить в установленном порядке и в определенных размерах имущественный ущерб, причиненный по его вине предприятию, организации в результате ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей. В частности, материальную ответственность несут должностные лица и иные работники, по вине которых предприятие понесло расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Материальная ответственность за причиненный ущерб признается самостоятельным видом юридической ответственности. Поэтому работник, независимо от привлечения к материальной ответственности, может быть привлечен также к дисциплинарной и иному виду ответственности.

Трудовое законодательство предусматривает два основных вида материальной ответственности работников: ограниченную и полную. При ограниченной материальной ответственности работник обязан возместить ущерб в размере прямого действительного ущерба, но, как правило, не более своего среднего месячного заработка.

Случаи материальной ответственности, при которых ущерб подлежит возмещению в полном объеме, предусмотрены действующим трудовым законодательством.

Административная ответственность за экологические правонарушения

Административная ответственность выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение административного экологического правонарушения. Под экологическим правонарушением признается посягающее на экологический правопорядок, экологические права и свободы граждан, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием и охраной окружающей среды противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (или бездействие), которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Регулируется применение административной ответственности Кодексом РФ об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ об административных правонарушениях. Административные экологические правонарушения в Кодексе РФ об административных правонарушениях сформулированы в области охраны собственности (глава 7), в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8) и в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (глава 10).

В области охраны собственности административная ответственность за экологические правонарушения установлена за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1), уничтожение специальных знаков (ст. 7.2), пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией) (ст. 7.3), самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4), самовольную добычу янтаря (ст. 7.5), самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии) (ст. 7.6), повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки (ст. 7.7), самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8), самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд (ст. 7.9), самовольную переуступку права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом (ст. 7.10), пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии) (ст. 7.11), незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения (ст. 7.16).

В области охраны окружающей природной среды и природопользования административная ответственность установлена за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3), нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5).

Административная ответственность установлена за нарушение правил охраны и использования отдельных природных ресурсов и природных комплексов:

- ответственность за нарушение правил охраны и использования земель установлена за порчу земель (ст. 8.6), невыполнение обязанностей

по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7), использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования недр предусмотрена за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9), нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10), нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования вод урегулирована за нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12), нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13), нарушение правил водопользования (ст. 8.14), нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15), невыполнение правил ведения судовых документов (ст. 8.16);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования ресурсов природных комплексов установлена за нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ правил (стандартов, норм) или условий лицензии (ст. 8.17), нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.18), нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.19), незаконную передачу минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ (ст. 8.20), нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39);

- ответственность за нарушение нормативных требований охраны атмосферного воздуха предусмотрена за нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21), выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22), эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования лесных ресурсов установлена за нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.24),

нарушение правил лесопользования (ст. 8.25), нарушение правил осуществления побочного лесопользования (ст. 8.26), нарушение правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений (ст. 8.27), незаконную порубку, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан (ст. 8.28), нарушение требований к охране лесов (статья 8.31), нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32);

- ответственность за нарушение правил охраны и использования животного мира предусмотрена за уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29), нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33), нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст. 8.34), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35), нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира (ст. 8.36), нарушение правил пользования объектами животного мира (ст. 8.37), нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 8.38);

- ответственность за нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40).

Экологическими характеристиками обладают также административные правонарушения, совершаемые в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель, включая нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1), нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.2), нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.3), нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ст. 10.6), сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7), нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.8), проведение мелиоративных работ с нарушением проекта (ст. 10.9), нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 10.10).

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

За совершение перечисленных выше административных экологических правонарушений КоАП РФ предусмотрен административный штраф. Штраф является основным наказанием. За совершение некоторых правонарушений наряду со штрафом предусмотрена конфискация (коллекционных объектов – ст. 8.34; орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов – ст. 8.35; судна и других орудий лова (ст. 8.37)). Конфискация в этих случаях применяется как дополнительное наказание.

В соответствии с КоАП РФ к административной ответственности за экологические правонарушения могут привлекаться граждане, должностные лица и юридические лица. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан, колеблется от 500 до 2500 рублей; на должностных лиц – от 1000 до 20000 рублей; на юридических лиц - от 10000 до 300000 тысяч рублей.

По своим объективным признакам административное правонарушение внешне схоже с преступлением. Поэтому Кодекс об административных правонарушениях одним из предварительных условий возложения административной ответственности предусматривает отсутствие в совершенном нарушении признаков состава преступления. Основные признаки, которые дают возможность разграничить экологическое преступление и административный проступок, приводится, как правило, в УК РФ. Это повторность совершения экологического правонарушения, наличие умысла и др.

В КоАП определяются также органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела (гл. 23). Так, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.5, 7.12, 7.15, 7.17, 7.24, 7.27, 7.28; органы внутренних дел (милиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22, 8.23; органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2 (об уничтожении и о повреждении знаков санитарных (горно-санитарных) зон и округов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов), частью 2 статьи 7.8, статьей 8.2, статьей 8.5 (в части информации о состоянии атмосферного воздуха, источников питьевого водоснабжения, а также о радиационной обстановке), частью 2 статьи 8.6 (о порче земель опасными для здоровья людей и окружающей среды отходами производства и потребления); специально уполномоченными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды.

Органы, осуществляющие государственный экологический контроль, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2 (об уничтожении и о повреждении знаков особо охраняемых природных территорий, а также знаков, устанавливаемых

пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам), статьями 7.11 (пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии)), 8.1 (несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами), 8.18 (нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации) и других правонарушениях.

Возбуждение и рассмотрение об административном экологическом правонарушении, исполнение постановлений по таким делам регулируется главами 28, 29, 31, 32 КоАП РФ.

Привлечение к административной ответственности за экологические правонарушения не освобождает виновное лицо от обязанности возмещения причиненного экологического или экогенного вреда. Это объясняется тем, что штраф хотя и носит материальный характер, является мерой наказания, а не возмещением вреда.

Уголовная ответственность за экологические преступления

В УК РФ прямо сказано, что его задачей наряду с охраной прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка является охрана окружающей среды.

От чистоты воды, воздуха, качества продуктов, которыми он питается, и, соответственно, от чистоты почвы в значительной степени зависит состояние здоровья человека, являющегося в соответствии с Конституцией РФ высшей ценностью. Между тем, деградация природы служит одним из существенных факторов сокращения продолжительности жизни мужчин в России в последние 25 лет с 71 года до 58 лет. На основании данных об уровнях загрязнения атмосферного воздуха в более чем 100 городах России выявлено, что наиболее многочисленная часть населения (15,4 млн. человек) подвергается воздействию взвешенных веществ. По результатам расчетов риска смерти, проводимых Минздравом России, только от загрязнения атмосферного воздуха этими веществами число смертей равняется 21000, что составляет 7% ежегодных случаев смерти среди жителей этих городов. Кто понес уголовную ответственность за это? Начиная с 1961 г. Уголовным кодексом предусматривалась ответственность за экологические преступления, в частности за загрязнение атмосферы.

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

Все составы преступлений, сформулированные в действующем Уголовном кодексе РФ, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразделить на три группы: специальные экологические составы, смежные, дополнительные.

Специальные экологические составы сформулированы в отдельной главе «Экологические преступления» (гл. 26). Уголовная ответственность наступает, в частности, за:

- нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246);
- нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247);
- загрязнение вод (ст. 250);
- загрязнение атмосферы (ст. 251);
- загрязнение морской среды (ст. 252);
- порчу земли (ст. 254);
- нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255);
- нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257);
- незаконную охоту (ст. 258);
- уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259);
- другие преступления.

К специальным экологическим составам относится ряд составов, сформулированных в статьях, содержащихся в других главах Кодекса, например, нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245); экоцид (ст. 358).

Смежными составами преступлений в области природопользования и охраны окружающей среды следует считать те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); терроризм (ст.

205); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217) и др.

Некоторые составы, не являясь по своей природе экологическими, при определенных обстоятельствах также могут быть использованы в целях охраны окружающей среды. К дополнительным следует отнести ряд преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293). Предусмотренные этими статьями преступления могут применяться напрямую к тем должностным лицам, которые своими действиями или бездействием способствовали причинению вреда окружающей среде.

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает следующие виды наказаний:

- штраф. Наказание в виде штрафа предусмотрено почти за все экологические преступления. Его размер зависит от характера совершенного преступления. Минимальный размер штрафа – 40 тыс. рублей, максимальный - 500 тыс. рублей;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Такое наказание предусмотрено за многие экологические преступления. Иногда установлен и срок действия данного наказания;
- обязательные работы. Они заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления. Этот вид наказания предусмотрен, в частности, за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (до 240 часов);
- исправительные работы. Отбываются по месту работы осужденного, при этом из его заработка производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от 5 до 20%. Такое наказание установлено, к примеру, за нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (до 2 лет); за загрязнение атмосферы (до 1 года); за порчу земли (до 2 лет); нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (до 2 лет);
- ограничение свободы. Оно заключается в содержании осужденного, достигшего к моменту вынесения судом приговора восемнадцатилетнего возраста, в специальном учреждении без изоляции от общества в условиях осуществления за ним надзора. Такое наказание предусмотрено за порчу земли (до 2 лет); уничтожение критических местообитаний для

организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет);

- арест. Он заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества. Предусматривается за загрязнение вод (до 3 месяцев); за загрязнение морской среды (до 4 месяцев);

- лишение свободы на определенный срок. Данный вид наказания предусматривается за многие преступления, в том числе за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (до 5 лет); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (от 3 до 8 лет); нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (до 5 лет); загрязнение вод (до 5 лет); загрязнение атмосферы (до 5 лет); порчу земли (до 5 лет); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет); уничтожение или повреждение лесов (до 7 лет). Наиболее строгая уголовная ответственность предусмотрена за экоцид, т.е. массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Данное преступление наказывается лишением свободы на срок от 12 до 20 лет (ст. 358).

Субъективная сторона составов экологического преступления выражается, как правило, в форме косвенного умысла, когда лицо осознает нарушение им соответствующих правил, предвидит возможность наступления негативных для состояния окружающей среды или здоровья человека последствий и сознательно допускает их наступление либо относится к этому безразлично. В ряде статей, связанных главным образом с загрязнением окружающей среды, нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, вина выражается в форме неосторожности.

Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают ее низкую эффективность. Общее число зарегистрированных в стране преступлений сократилось в 2000 г. на 1,6%, но экологических – возросло на 19,4%. В результате их удельный вес в общей структуре преступности увеличился с 0,3% в 1999 г. до 0,5 в 2000 г. По-прежнему преобладает незаконная порубка деревьев (50,7%), незаконная добыча водных животных и растений (42,7%), незаконная охота (4,9%), которые в совокупности составляют 98,3% от числа всех экологических преступлений (в 1999 г. – 97,7%).

Экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространенных. Но при этом латентность экологических преступлений достигает 95-99%.

По оценкам директора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, «в России сложилась парадоксальная ситуация: при нарастании экологического кризиса наблюдается

атрофия и разбалансированность государственного контроля и управления, при росте числа правонарушений и злоупотреблений просматривается линия на затухание судебно-правового реагирования».

Гражданско-правовая ответственность за экологический вред

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

Регламентируя порядок и условия возмещения экологического вреда, в целях предупреждения причинения нового вреда ГК РФ устанавливает, что опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность (ст. 1065). Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. При этом суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам. Отказ в приостановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного этой деятельностью вреда.

Особенностью гражданско-правовой ответственности является то, что она может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия, т.е. совокупно. Специфической целью данного вида ответственности является компенсация причиненного экологическим правонарушением вреда.

Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды, характеризуется существенной спецификой. Она проявляется в том, что ответственность за экологический вред, причиненный такими источниками, наступает без вины. В мировой практике такая ответственность называется строгой, или абсолютной. Специфически являются также объекты причинения экологического вреда.

Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, регулируется ст. 1079 ГК РФ. К объектам повышенной опасности ГК РФ относит средства, механизмы, электрическую энергию высокого напряжения, атомную энергию, взрывчатые вещества, сильнодействующие яды и т.п., а также осуществление строительной и иной связанной с нею деятельности и др.

Обязанность возмещения такого вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве опе-

ративного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

Названные субъекты освобождаются от ответственности, если докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. К действию непреодолимой силы относятся стихийные бедствия или явления (землетрясения, наводнения, оползни и т.п.), а также аварии, катастрофы. Владелец источника повышенной опасности может быть также освобожден судом от ответственности полностью или частично, если возникновению или увеличению вреда содействовала грубая неосторожность самого потерпевшего.

Понятие и виды экологического вреда. Способы и принципы его возмещения

Вред, причиняемый нарушением правовых экологических требований, называется в доктрине экологического права экологическим или экогенным вредом.

Под экологическим вредом понимается любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований. Он, прежде всего, проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем.

Вследствие названных форм деградации природы может быть причинен вред здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Такой вред называется экогенным. Вред здоровью и имуществу граждан и юридических лиц неблагоприятным воздействием на окружающую среду не всегда связан с нарушением требований законодательства об окружающей среде. Он может причиняться вследствие стихийных бедствий: землетрясений, наводнений и т.п.

Подчеркнем, что экологический вред имеет другие общественно значимые проявления. Они касаются, в частности, демографической сферы: снижение продолжительности жизни, уменьшение прироста населения.

Экологический вред часто связан с упущением выгоды, то есть неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях. Например, фермер мог получить более высокий урожай сельскохозяйственных культур, если бы не была загрязнена окружающая среда.

Новым для российского экологического права элементом экологического вреда является моральный вред. Моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также и с физической бо-

лю, связанной с повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий. Так как природа удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, уничтожение, к примеру, зеленых насаждений в городах также может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и, соответственно, должно служить основанием для его возмещения. Соответствующие иски могут предъявляться в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду.

Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда: общего или арбитражного. Вне-судебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, посредством страхования риска причинения экологического вреда и в административном порядке. Добровольный способ возмещения вреда, редко применяемый на практике, имеет для его причинителя некоторые преимущества, пока мало осознаваемые в российском обществе. Судебный порядок может создать мощную антирекламу предприятию и иному причинителю вреда, в которой они никак не могут быть заинтересованными. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности, когда налицо – причинитель вреда и его жертвы, вред иногда «выгоднее» компенсировать добровольно.

Административный порядок возмещения нанесенного экологического вреда применяется, как правило, при авариях и стихийных бедствиях, имеющих экологические последствия, путем принятия мер социально-экономической защиты пострадавшего населения. В качестве других форм возмещения такого вреда в административном порядке можно рассматривать оформление листка временной нетрудоспособности, оформление инвалидности.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» устанавливается, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки.

Общие основания ответственности за причинение вреда определены в ГК РФ: противоправность действия (бездействия), причинная связь между действием (бездействием) и наступившим результатом (причинение

вреда) и вина причинителя. Лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда, в частности, если вред причинен источником повышенной опасности.

Возмещение вреда природной среде

Дела о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, рассматриваются по искам прокурора, государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов, граждан и юридических лиц, во владении и пользовании которых находятся природные ресурсы, администрации государственных заповедников и национальных природных парков.

ГК РФ предусматривает два способа возмещения вреда – в натуре (реальный) и в денежном выражении. Что касается реального возмещения вреда в натуре, при различных видах экологических правонарушений встает вопрос о пределах возможностей такого возмещения. К примеру, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Так, при неправомерном нарушении рельефа земельного участка – участок покрыт траншеями, котлованами и т.п. – восстановление может заключаться в устранении этих недостатков. Восстановление лесных массивов может быть осуществлено посредством новых посадок древесных культур.

Решение о восстановлении прежнего состояния земли, других природных ресурсов как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны природных богатств, принимается в каждом конкретном случае судом. Очевидно, такое требование может быть предъявлено к правонарушителю, если:

- восстановление объективно возможно и
- правонарушитель в силу своей специальной правосубъектности в состоянии в течение некоего оптимального срока провести необходимые работы. При невозможности возмещения вреда в натуре решается вопрос о денежном возмещении.

Возмещение причиненного природной среде вреда в денежном выражении определяется рядом способов, предусмотренных законодательством об окружающей среде. В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» возмещение причиненного окружающей среде вреда в результате экологического правонарушения производится: в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами, а также с методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей

природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Иногда размер причиненного вреда исчисляется в смешанном порядке, т.е. используется комбинация способов.

Таксы представляют собой условные единицы оценки ущерба с учетом затрат, понесенных на содержание хозяйства (лесного, рыбного, охотничьего), а также с учетом необходимости наказания виновного. Такса как бы состоит из двух частей: одна имеет целью возмещение затрат, другая – на наказание виновного. При невысоких уровнях платы за пользование дикими животными по разрешениям, утвержденных распоряжением Правительства РФ, таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный объектам животного мира, во много раз превосходят размеры платы.

Таксы как инструмент исчисления вреда применяются не по всем видам ресурсов. Они утверждены по лесному хозяйству. По охотничьим животным таксы установлены на отдельные виды животных, определена таксовая стоимость каждого незаконно уничтоженного животного. По рыбным запасам – также по отдельным видам. Таксы устанавливаются уполномоченными государственными органами.

Методики подсчета ущерба применяются в случае возмещения вреда, причиненного загрязнением вод, атмосферного воздуха, почв.

По фактическим затратам возмещается ущерб, когда отсутствуют соответствующие таксы или методики подсчета. В частности, в таком порядке определяется ущерб, причиненный невыполнением обязанностей по рекультивации земель и другими правонарушениями.

В смешанном порядке применяются все способы определения размера ущерба.

При рассмотрении дела суд может назначить экспертизу для определения подлинного размера ущерба. Однако отсутствие таксы или методик подсчета ущерба не должно служить основанием для отказа в рассмотрении иска в суде или арбитражном суде.

Возмещение вреда здоровью и имуществу человека, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды

Право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, – конституционное право (ст. 42). По имеющимся данным, 20-30% заболеваемости населения непосредственно связано с провоцирующим действием загрязнения окружающей среды. Приведенные данные свидетельствуют об остроте и актуальности проблемы защиты этого конституционного права каждого.

О возмещении вреда здоровью людей, причиненного неблагоприятным воздействием окружающей среды, как и вреда самой природе, можно

говорить условно. Такой вред не может быть возмещен. Он может быть лишь компенсирован.

Механизм защиты соответствующего права регулируется Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Гражданским кодексом РФ, процессуальным законодательством, Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан, Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», другими законами.

В соответствии с действующим законодательством вред здоровью и имуществу человека, причиненный неблагоприятным воздействием окружающей среды, может быть возмещен (компенсирован) разными способами, включая:

- а) оформление листка временной нетрудоспособности работника в случае заболевания, в том числе в связи с загрязнением окружающей среды;
- б) оформления инвалидности по причинам, связанным с воздействием на здоровье человека неблагоприятной окружающей среды;
- в) предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций;
- г) страхование риска причинения вреда здоровью или имуществу граждан от загрязнения окружающей среды;
- д) возмещение вреда здоровью и имуществу граждан по решению суда.

Законодательство устанавливает принцип полного объема возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды. Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Предшествующий Закон «Об охране окружающей природной среды» указывал конкретные факторы, которые должны учитываться при определении величины причиненного здоровью граждан вреда: степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья, затраты на уход за больным, иные расходы, в том числе упущенные профессиональные возможности, затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, профессии, а также потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском рождения детей с врожденной патологией.

Обычной для России практикой возмещения вреда здоровью граждан в результате загрязнения окружающей среды (как частный случай повреждения здоровья вообще) является получение пособия по временной нетрудоспособности. В соответствии с Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан соответствующее решение принимается на основе специальной экспертизы. Экспертиза временной нетрудоспособности производится лечащими врачами государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. Они единолично выдают гражданам листки нетрудоспособности сроком до 30 дней, а на больший срок листки нетрудоспособности выдаются врачебной комиссией, назначаемой руководителем медицинского учреждения.

При экспертизе временной нетрудоспособности определяются необходимость и сроки временного или постоянного перевода работника по состоянию здоровья на другую работу, а также принимается решение о направлении гражданина в установленном порядке на медико-социальную экспертную комиссию, в том числе при наличии у гражданина признаков инвалидности.

При наличии признаков инвалидности, то есть нарушении здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленным заболеванием или другими причинами, приводящим к ограничению жизнедеятельности и вызывающим необходимость социальной защиты, соответствующее решение принимается по результатам медико-социальной экспертизы. В соответствии с Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан медико-социальная экспертиза проводится учреждениями медико-социальной экспертизы системы Министерства социальной защиты населения РФ по письменному заявлению лица, имеющего признаки ограничения жизнедеятельности, либо его законного представителя.

Наряду с материальным обеспечением инвалидов, включающим денежные выплаты по разным основаниям, законодательство предусматривает льготы по медицинской помощи, получению жилья, льготы на условия труда, социально-бытовое и транспортное обслуживание, санаторно-курортное лечение.

Предоставление гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды, мер социально-экономической защиты, льгот и компенсаций получило нормативное оформление после аварии на Чернобыльской АЭС. Такие меры, льготы и компенсации предусмотрены, в частности, Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», иными законами.

Так, гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы, Закон гарантирует:

- бесплатное оказание медицинской помощи (в стационаре и амбулаторно), бесплатное приобретение лекарств (по рецептам врачей), бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов), бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением или получение денежной компенсации в размере средней стоимости путевки, др.;

- выплату работающим инвалидам пособия по временной нетрудоспособности до четырех месяцев подряд или до пяти месяцев в календарном году в размере 100% фактического заработка без ограничения двумя тарифными ставками (окладами);

- оплату занимаемой жилой площади (в пределах норм, предусмотренных действующим законодательством), в том числе и членам их семей, проживающим с ними, в размере 50% квартирной платы, исчисленной по ставкам, установленным для рабочих и служащих, а также предоставление скидки в размере 50% с установленной платы за пользование телефоном, радио и за их установку, за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией, а проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, – предоставление скидки в размере 50% со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы;

- бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) и на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) в сельской местности, а также на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и в автобусах пригородных маршрутов, бесплатный проезд с правом первоочередного приобретения билетов по железной дороге или на судах транзитных и местных линий речного флота один раз в год (туда и обратно), а в районах, не имеющих железнодорожного сообщения, – воздушным, водным или междугородным автомобильным транспортом;

- другие существенные льготы.

Тема: «Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по природопользованию и охране окружающей среды»

Охрана окружающей природной среды – одна из наиболее актуальных проблем современности. Научно-технический прогресс и усиление антропогенного давления на природную среду неизбежно приводят к обострению экологической ситуации, истощаются запасы природных ресурсов, загрязняется природная среда, утрачивается естественная связь между человеком и природой, теряются эстетические ценности, ухудшается физическое и нравственное здоровье людей, обостряется экономическая и политическая борьба за сырьевые рынки, жизненное пространство.

Что касается Российской Федерации, то она относится к странам мира с наихудшей экологической ситуацией. Загрязнение природной среды достигло невиданных масштабов. Только убытки экономического характера, не принимая во внимание вред экологического характера и здоровью людей, по подсчетам специалистов, ежегодно составляют сумму, равную половине национального дохода страны. Экологическая проблема номер один в РФ – загрязнение окружающей среды. Последовательно ухудшается здоровье людей. Средний возраст мужчин за последние годы составил всего 68 лет. Каждый десятый ребенок рождается умственно или физически неполноценным вследствие нарушения на генном уровне. По отдельным регионам этот показатель выше в 3-6 раз. В большинстве промышленных районов страны одна треть жителей имеет различные формы иммунологической недостаточности. По стандартам ВОЗ при ООН народ РФ находится на грани вырождения. Примерно 15% территории страны занимают зоны экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций. Только 15-20% жителей городов и поселков дышат воздухом, отвечающим установленным нормативам качества. Около 50% потребляемой населением питьевой воды не отвечает гигиеническим требованиям. Список подобных данных довольно обширен. Но и изложенное свидетельствует, что нам всем – жителям необъятной и богатой ресурсами России – пора осознать, что время нерегулируемого безлимитного пользования средой безвозвратно ушло. За все нужно платить: материальными ресурсами, введением жестких ограничений, установлением ответственности. В противном случае человек расплачивается не только своим здоровьем, но и благополучием будущих поколений, ибо негативное воздействие на природную среду есть не что иное, как уничтожение биологической основы существования человека, современная форма каннибализма.

1. Общая характеристика экологических функций правоохранительных органов

Экологическая функция правоохранительных органов – это направление деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, Следст-

венного комитета, судов и иных правоохранительных органов по охране и защите экологических прав граждан, обеспечению экологической безопасности и применению юридической ответственности к нарушителям экологического законодательства.

Соответственно основными задачами правоохранительных органов в экологической сфере являются защита законных экологических прав и интересов граждан, обеспечение экологической безопасности и применение мер юридической ответственности к нарушителям природоохранного и природоресурсового законодательства. Без надлежащего решения задач, поставленных перед правоохранительными органами, была бы невозможной полноценная реализация норм экологического права.

В той или иной степени экологическую функцию выполняют:

- органы внутренних дел;
- органы прокуратуры;
- следственные органы Следственного комитета РФ;
- Национальная гвардия РФ;
- органы федеральной службы безопасности;
- органы уголовно-исполнительной системы;
- таможенные органы;
- другие правоохранительные органы.

Наибольшим значением в реализации экологической функции государства обладают органы внутренних дел, прокуратуры и Следственного комитета РФ.

В соответствии с п. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» координация перечисленных выше правоохранительных органов «осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению». Это в полной мере касается и экологических преступлений.

В п. 5 того же документа перечисляются *основные направления координационной деятельности* (в том числе и в области охраны окружающей среды):

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;

– разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;

– подготовка и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;

– обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовка предложений об улучшении правоохранительной деятельности;

– разработка предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;

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

– изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

В п. 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью называются следующие *формы координации деятельности правоохранительных органов*:

– проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

– обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

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

– создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

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

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

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

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

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

– разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Правоохранительные органы взаимодействуют с судами, арбитражными судами и органами юстиции. Как закрепляется в п. 14 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью существуют следующие *основные формы взаимодействия правоохранительных органов с судами и органами юстиции*:

- взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;
- использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;
- совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;
- проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации работников правоохранительных органов;
- направление совместных информационных писем, справок, обзоров;
- участие в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В целях более тесного взаимодействия правоохранительных органов и судов председатели судов наделяются правом принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов.

Следует отметить, что *суды и арбитражные суды играют важную роль в защите экологических прав граждан*.

Граждане вправе защищать свои экологические права двумя способами: применяя самозащиту или обращаясь за помощью к правоохранительным органам или в суд (арбитражный суд).

Самозащита экологических прав граждан возможна в любых формах, если в результате их реализации не нарушается закон и права других субъектов правоотношений. Самозащита может реализовываться за счет индивидуальных действий гражданина или с помощью общественных организаций. Права и обязанности общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды установлены в ст. 12 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Защита экологических прав возможна в административном и судебном порядке. Такого рода механизмы защиты регламентируется Законом РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Право выбора порядка защиты нарушенных прав принадлежит субъекту, чьи права были нарушены. Обжаловаться могут как действия, так и

бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и других субъектов.

Административный порядок предполагает подачу письменного обращения в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение вопросов, указанных в обращении. Как правило, обращение подается в вышестоящий орган по отношению к тому, чьими действиями или бездействием были нарушены экологические права гражданина. Обращение должно быть рассмотрено в месячный срок.

Судебный порядок предполагает обращение в суд (арбитражный суд). Оно возможно как первоначальный способ защиты нарушенных прав и интересов, так и в случае, если в административном порядке заявитель получил неудовлетворяющие его результаты. В судебном порядке могут быть защищены экологические права и интересы граждан; обжалованы действия или бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и общественных объединений. Также граждане и организации обладают правом на предъявления иска о возмещении вреда, причиненного им другими субъектами права, в том числе государственными органами и органами местного самоуправления.

При обращении в суд, арбитражный суд, а также Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи.

Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд РФ. В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» *в плане защиты экологических прав граждан Конституционный Суд РФ обладает следующими полномочиями:*

1) по запросу уполномоченных субъектов (Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы РФ, одной пятой членов Совета Федерации, одной пятой депутатов Государственной

Думы; Правительства РФ, Верховного Суда РФ, высших органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ) проверяет соответствие Конституции РФ нормативно-правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

2) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

3) по жалобам на нарушение конституционных экологических прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле. Жалоба может быть индивидуальной или коллективной и исходить от граждан или их объединений.

Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу, а решение, ранее выне-

сенное государственным органом или судом на основании отмененных норм права, подлежит пересмотру.

В ходе реализации экологической функции правоохранительные органы осуществляют взаимодействие с общественными и хозяйственными организациями. Оно осуществляется в различных формах, например, в виде:

- создания общественных советов при ОВД, прокуратуре и других правоохранительных органах как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- создания научно-консультативных советов при правоохранительных органах;

- проведения совместных мероприятий (в том числе профилактических) экологического характера с общественными и хозяйственными организациями;

- организации пресс-конференций представителей правоохранительных органов и др.

Важную роль в реализации экологической функции правоохранительных органов играет профилактика правонарушений и преступлений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Ее цель заключается в предупреждении экологических преступлений и правонарушений, создании условий, в которых снижается вероятность их совершения.

В литературе выделяется три вида профилактических мероприятий: 1) предварительная профилактика (осуществляется до совершения правонарушения); 2) пресекающая профилактика (осуществляется в условиях продолжающегося правонарушения); 3) профилактика по свершившемуся факту[2].

Профилактические меры, предпринимаемые в экологической сфере правоохранительными органами достаточно разнообразны:

- информирование населения через средства массовой информации, информационные щиты и другими способами об экологической ситуации в регионе, мерах по обеспечению личной безопасности (особенно это актуально в зонах стихийных бедствий и техногенных катастроф), статистике экологических правонарушений и преступлений, ответственности за их совершение;

- проведение профилактических рейдов с целью предотвращения правонарушений и преступлений в экологической сфере (например, в случае установления запрета на посещение лесов по причине пожароопасной обстановке; в местах скопления рыбы, идущей на нерест и др.);

- проведение встреч, различного рода бесед и лекций с различными категориями населения. Целью таких мероприятий является разъяснение требований экологического законодательства и ответственности, наступающей в случаях его несоблюдения. В данном случае основная нагрузка

ложится на инспекторов по делам несовершеннолетних и участковых оперуполномоченных, работников природоохранных прокуратур МЧС.

2. Природоохранная деятельность органов прокуратуры и Следственного комитета РФ

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура осуществляет и иные функции, возложенные на нее федеральными законами.

Исходя из анализа ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» можно выделить следующие *направления природоохранной деятельности прокуратуры*:

– *надзор за исполнением нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды.* Надзор осуществляется и за исполнением законов органами внутренних дел и Следственного комитета РФ при расследовании ими экологических преступлений;

– *уголовное преследование за совершение экологических преступлений в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.* Ст. 37 УПК РФ наделяет прокурора достаточно широкими полномочиями в сфере уголовного судопроизводства. Основными задачами прокурора в уголовном процессе является осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, а также надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия;

– *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе и с экологической преступностью.* Именно органы прокуратуры выступают в качестве координатора деятельности всех правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Прокуроры прокурор созывают координационные совещания, организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567;

– *возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.* Ст.

25.11 КоАП РФ наделяет прокурора правом возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия;

– участие в гражданском и арбитражном судопроизводстве, опротестовывание противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов. Ст. 45 ГПК РФ наделяет прокурора правом обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

– участие в правотворческой деятельности при подготовке законопроектных в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В Российской Федерации функционируют специализированные природоохранные прокуратуры. Они стали создаваться еще в Советском Союзе с конца 80-х гг. XX в. В настоящее время природоохранные прокуратуры существуют в субъектах РФ на правах районных прокуратур. Всего их в сейчас 42, в том числе в Центральном федеральном округе – 8, в Северо-Западном федеральном округе – 6, в Южном федеральном округе – 1, Северо-Кавказском – 1, Приволжском федеральном округе – 8, Уральском федеральном округе – 5, Сибирском федеральном округе – 6, Дальневосточном федеральном округе – 7. Это означает, что природоохранные прокуратуры действуют далеко не во всех субъектах РФ, а по федеральным округам их распространение неравномерно. Учитывая значимость экологической сферы жизни общества, было бы целесообразно создать минимум по одной межрайонной природоохранной прокуратуре в каждом субъекте РФ. Конечно, отсутствие специализированных природоохранных прокуратур почти в половине регионов России не означает, что там органами прокуратуры не ведется природоохранная деятельность. Просто там эти полномочия возложены не на природоохранную, а на «обычную» прокуратуру.

В п. 2.3. приказа Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» устанавливаются полномочия природоохранных прокуроров. Они обязаны осуществлять в пределах своего субъекта РФ:

– надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лица-

ми, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

– надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета Российской Федерации;

– надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранными органами; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по преступлениям указанной категории.

К сожалению, в России нет единой четко выстроенной системы природоохранных прокуратур. Однако ряд межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в субъектах РФ, находящихся на берегах реки Волги, объединены в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру. Всего в нее входят 16 межрайонных природоохранных прокуратур (Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Казанская, Костромская, Марийская, Нижегородская, Осташковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тверская, Ульяновская, Чебоксарская, Череповецкая, Ярославская).

В п. 4 приказа Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» устанавливаются полномочия волжскому межрегиональному природоохранному прокурору, действующего на правах прокурора субъекта Российской Федерации. К ним относятся:

– надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющими свою деятельность в бассейне реки Волги, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования;

– надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов Волжским межрегиональным природоохранным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации;

– участие во взаимодействии с прокурорами субъектов Российской Федерации в правотворческой деятельности представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги, по вопросам обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;

– надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в природоохранных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти;

– надзор за исполнением законов при приеме, регистрации, разрешении сообщений об экологических преступлениях, о преступлениях против интересов службы в государственных, коммерческих и иных организациях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранных органов; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений указанной категории, совершенных в бассейне реки Волги;

– участие в судебном рассмотрении уголовных дел, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждались Волжским межрегиональным природоохранным прокурором, его заместителями или подчиненными прокурорами;

– участие в пределах установленной компетенции в гражданском и арбитражном процессе в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации;

– рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

– координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологическими правонарушениями, осуществляемой на территории субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги;

– анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в названной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

– руководство деятельностью подчиненных природоохранных прокуратур (на правах районных);

– взаимодействие со средствами массовой информации в порядке, установленном приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

Перечень городов и районов субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги, на которые распространяются полномочия Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, определять по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в совместных документах Волжского межрегионального природоохранного прокурора и соответствующих прокуроров субъектов Российской Федерации.

В рамках Генеральной прокуратуры РФ существует Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, одним из отделов которого является Отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере.

В п. 4.4.3 Положения о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Генеральным прокурором РФ 04.06.2014, устанавливаются следующие полномочия Отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере:

– надзор за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами государственного надзора и контроля федерального уровня и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций законодательства об использовании и охране недр, о ветеринарии, об использовании и охране объектов животного мира, об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, об охране атмосферного воздуха, об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, лесного законодательства (в том числе в сфере охраны лесов от пожаров), об обеспечении безопасности гидротехнических сооружений, об отходах производства и потребления, об использовании и охране водных объектов, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об охране земель;

– надзор за законностью издаваемых названными органами и их должностными лицами правовых актов, соблюдением конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду;

– контроль за организацией и результатами работы прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (за исключением транспортных) прокуратур в указанной сфере отношений;

– подготовку в установленном порядке предложений по совершенствованию законодательства в экологической сфере;

– участие в целях выработки и реализации предложений по совершенствованию законодательства в заседаниях комитетов и комиссий Госу-

дарственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- участие в заседаниях арбитражных судов и судов общей юрисдикции по поручению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;

- анализ состояния законности, практики прокурорского надзора и реагирования на выявленные нарушения законов в экологической сфере;

- подготовку по результатам проверок исполнения законодательства актов прокурорского реагирования, предложений руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства;

- рассмотрение и разрешение обращений юридических и физических лиц и подготовку ответов в соответствии с требованиями действующего законодательства, приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;

- оказание нижестоящим прокурорам методической и практической помощи по вопросам организации надзора за исполнением федерального законодательства в указанных сферах;

- участие в работе по обучению кадров и проведению стажировки работников прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (за исключением транспортных) прокуратур, разработке указаний, рекомендаций и пособий для прокуроров.

В 2007 г. в составе прокуратуры РФ был создан Следственный комитет при Прокуратуре Российской Федерации. С принятием ФЗ от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет стал федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства и подчиняющимся Президенту РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» одной из основных задач Следственного комитета является «оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации».

Ст. 151 УПК РФ устанавливает, что Следственному комитету РФ подследственны следующие экологические преступления:

- ст. 246 – Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ;

- ст. 247 – Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;

- ст. 248 – Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами;
- ст. 249 – Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;
- ч. 2 и 3 ст. 250 – Загрязнение вод;
- ч. 2 и 3 ст. 251 – Загрязнение атмосферы;
- ч. 2 и 3 ст. 252 – Загрязнение морской среды;
- ч. 2 и 3 ст. 254 – Порча земли;
- ст. 255 – Нарушение правил охраны и использования недр.

Кроме того, Следственный комитет РФ проводит предварительное расследование, предусмотренное ст. 357 УК РФ – «Экоцид», которое из-за своих особо тяжких и масштабных последствий отнесено к преступлениям против мира и безопасности человечества. Под экоцидом законодатель понимает массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

3. Природоохранная деятельность органов МВД

Органы внутренних дел играют важную роль в реализации экологической функции правоохранительных органов. Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возложен ряд обязанностей в области охраны окружающей среды.

К сожалению, в ФЗ «О полиции» четко не выделены направления реализации экологической функции органов внутренних дел. Однако в ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» среди обязанностей полиции называются и те, которые имеют значение в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Обязанности полиции в экологической сфере:

1. *Выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний* (п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Данное положение в полной мере касается экологических преступлений и правонарушений. Особенно важная миссия в данном случае возлагается на участковых оперуполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних. Вообще, профилактика экологических преступлений и правонарушений должна проводиться еще на уровне дошкольного образования. Даже в этом возрасте у подрастающего поколения целесообразно формировать позитивное

представление о рациональном использовании ресурсов и необходимости охраны окружающей среды.

2. *Принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий* (п. 7 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»); *участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях* (п. 29 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). В данном случае речь идет о чрезвычайных ситуациях экологического (лесные пожары, наводнения, землетрясение и др.) или техногенного (аварии на предприятиях, приведшие к попаданию радиоактивных или других опасных загрязняющих веществ в окружающую среду) характера.

В чрезвычайных ситуациях совместно с органами МЧС (в некоторых случаях и совместно с представителями вооруженных сил) сотрудники органов внутренних дел участвуют в спасении граждан, их эвакуации, оказании первой помощи пострадавшим; противодействуют стихийным бедствиям (тушат пожары, возводят заграждения из мешков с песком во время наводнения и т. п.); участвуют в оцеплении опасных участков. Также на полицейских возлагается сложная и опасная обязанность по охране от мародеров (часто активизирующихся в подобного рода ситуациях) оставшегося имущества граждан.

Во время эпидемий и эпизоотий сотрудники полиции могут привлекаться к проведению карантинных мероприятий (участие в оцеплениях, контроле автотранспорта, выезжающего с территории, находящейся на карантине и др.). Кроме того на участковых оперуполномоченных полиции, участки которых находятся в карантинной зоне и прилегающих территориях, возлагается важная задача, заключающаяся в разъяснении местному населению сущности и значения проводимых мероприятий, нецелесообразности противодействия им. В этом случае проводится и работа по профилактике соответствующих правонарушений и преступлений. В первую очередь, речь идет о профилактике преступлений, наказание за которые предусмотрено ст. 249 УК РФ «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений» и ряда правонарушений, наказание за которые предусмотрены КоАП РФ (ст. 10.1. Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; ст. 10.2. Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза; ст. 10.3. Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза; ст. 10.6. Нарушение правил

карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; ст. 10.7. Соккрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; ст. 10.8. Нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства).

3. В соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно (п. 8 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

В соответствии со ст. 151 УПК РФ органы полиции проводят дознание по уголовным делам (в экологической сфере), предусмотренные следующими статьями УК РФ:

- ч. 1 ст. 250 – Загрязнение вод;
- ч. 1 ст. 251 – Загрязнение атмосферы;
- ч. 1 ст. 252 – Загрязнение морской среды;
- ст. 253 – Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- ч. 1 ст. 254 – Порча земли;
- ст. 256 – Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов;
- ст. 257 – Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов;
- ст. 258 – Незаконная охота;
- ч. 1 ст. 260 – Незаконная рубка лесных насаждений;
- ч. 1 и 2 ст. 261 – Уничтожение или повреждение лесных насаждений;
- ст. 262 – Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

Кроме того, органы внутренних дел проводят дознание по преступлениям, предусмотренным ст. 245 – «Жестокое обращение с животными». Данная статья, хотя и не включена в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», а входит в гл. 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности», очевидно, носит экологический характер. Тем более, жестокое обращение может иметь место не только с домашними, но и дикими животными.

Следователями органов внутренних дел Российской Федерации производится предварительное следствие по следующим экологическим преступлениям:

– ст. 259 – Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
– ч. 2 и 3 ст. 260 – Незаконная рубка лесных насаждений;
– ч. 3 и 4 ст. 261 – Уничтожение или повреждение лесных насаждений.

4. *Осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений* (п. 10 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»), *осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда* (п. 12 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Данные положения в полной мере касаются и экологических преступлений.

5. *Пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции* (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Органы внутренних дел обязаны пресекать любые административные правонарушения, в том числе и экологические. Однако, в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ в компетенцию полиции входит рассмотрение экологических административных правонарушений, предусмотренных только двумя статьями КоАП РФ: ст. 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума» и ст. 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума».

6. *Осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; регулировать дорожное движение; выдавать свидетельства о допуске автотранспортных средств к перевозке опасных грузов* (п. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Названные обязанности возлагаются на сотрудников ГИБДД.

7. *Участвовать в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан; осуществлять прием и хранение до передачи в территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ; в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, при-*

надлежащее умершему собственнику, с последующей передачей в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия; уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам (п. 21 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). В обязанности участкового уполномоченного полиции входит регулярный контроль за правильностью хранения охотничьего оружия и боеприпасов к нему физическими лицами, проживающими на вверенном ему участке.

До создания Национальной гвардии РФ лицензионно-разрешительная служба являлась структурным подразделением МВД. Сейчас она является структурным подразделением Национальной гвардии. Однако, как и раньше, в ее компетенцию входит выдача гражданам Российской Федерации лицензии на приобретение спортивного или охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, охотничьего пневматического оружия и спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему; выдача гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения) и ряд других вопросов, связанных с обращением с оружием, в том числе, с охотничьим оружием.

Взаимодействие органов полиции с другими правоохранительными органами в сфере реализации экологической функции государства

В ряде случаев органы полиции взаимодействуют с другими правоохранительными по широкому кругу вопросов в экологической сфере. Это касается правовой пропаганды, профилактики экологических преступлений и правонарушений, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, расследование и раскрытие преступлений и др.

В первом параграфе данной главы уже перечислялись основные направления и формы координационной деятельности правоохранительных органов. Кроме этого, можно назвать и формы взаимодействия именно органов внутренних дел с другими правоохранительными органами.

Формами взаимодействия органов полиции с другими правоохранительными органами в сфере реализации экологической функции государства:

– разработка планов совместных мероприятий в природоохранной области с другими ведомствами (в качестве примера можно привести План совместных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федерального агентства по рыболовству по обеспечению государственного контроля за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденный

приказом МВД № 16 и приказом Росрыболовства № 11 от 15 января 2010 г. Названный план рассчитан до 2020 г.);

- реализация планов совместных мероприятий;
- участие в координационных совещаниях по охране окружающей среды и отдельных видов природных ресурсов;
- проведение совместных рейдов с другими уполномоченными органами и их должностными лицами (инспектора Рыбнадзора, егеря, лесничие и др.) в целях охраны природных ресурсов;
- совместная охрана атомных объектов внутренними войсками или подразделениями вневедомственной охраны полиции с ФСБ и вооруженными силами:
- обеспечение в случае необходимости безопасности сотрудников МЧС, санитарно-эпидемиологической службы и пр. при осуществлении ими полномочий в сфере охраны окружающей среды;
- совместное проведение профилактических мероприятий (например, с органами прокуратуры);
- взаимодействие в расследовании экологических преступлений со Следственным комитетом РФ и ФСБ
- другие формы взаимодействия.

**Тема: «Правовая охрана окружающей среды
в городских и сельских поселениях. Правовой режим охраны
природных объектов»**

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

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

**1. Правовая охрана окружающей среды
в городских и сельских поселениях**

При планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

При разработке норм проектирования, схем градостроительного планирования развития территорий, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов (далее – объекты) должны соблюдаться санитарные правила.

Эти правила должны выполняться при:

- решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон;
- выборе земельных участков под строительство;
- проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, инженерной инфраструктуры;

- благоустройстве иных объектов.

Одним из показателей величины антропогенной нагрузки является плотность выбросов загрязняющих веществ на душу населения и плотность на единицу площади города.

Окружающая среда городов и городских агломераций как объект правовой охраны представляет собой сложную систему, включающую в себя элементы природной среды, материальные ценности и условия жизнедеятельности населения, находящиеся в административно-территориальных границах городов, их пригородных и зеленых зонах, а также в агломеративных пределах.

По функциональным признакам правовая охрана окружающей среды городов включает в себя:

во-первых, экологические требования к размещению и развитию городов как центров расселения людей,

во-вторых, экологические требования к хозяйственной деятельности в городах как центрах размещения производительных сил,

в-третьих, экологические требования, обеспечивающие социально-экологическое благополучие населения городов».

Охрана окружающей среды городских и сельских поселений ведется по нескольким направлениям, приоритетность и содержание которых в конкретном поселении зависит от состояния окружающей среды на его территории, экономической ситуации, а также уровня эколого-правовой культуры должностных лиц органов местного самоуправления.

Первое направление охраны окружающей среды городских и сельских поселений заключается в учете экологических требований при организации планировки и застройки городов в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ.

Разработка градостроительной документации, строительство и реконструкция городских и сельских поселений, зданий, строений и сооружений должны осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей среды, экологической безопасности и санитарных правил, с учетом состояния территории городских и сельских поселений и ограничений в области экологической безопасности, установленных территориальными комплексными схемами охраны природы и природопользования, а также с учетом последствий вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье человека.

В градостроительную документацию всех видов в соответствии с заданием на ее разработку включаются разделы об охране недр, окружающей среды, о рациональном использовании природных ресурсов и землеустройстве. При осуществлении градостроительной деятельности ее субъекты обязаны соблюдать требования по рациональному землепользованию, охране природы, ресурсосбережению, а также принимать меры по защите территорий от опасных природных и техногенных процессов.

Строительство и реконструкция предприятий должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим раздел охраны окружающей среды и получившим положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранными нормами. Размещение предприятий и сооружений должно производиться только при условии возможности создания санитарно-защитных зон, предусмотренных санитарными нормами проектирования промышленных предприятий, обеспечивающих снижение вредных веществ до предельно допустимых концентраций или уровней. Создание санитарно-защитных зон (озеленение территории, снос жилых домов) должно предусматриваться проектами предприятий и сооружений с включением затрат в стоимость строительства и реконструкции объекта.

На территориях курортных, лечебно-оздоровительных зон и округов санитарной охраны запрещается размещение, проектирование и строительство объектов, строительство и эксплуатация которых могут привести к ухудшению качества и уменьшению количества природных лечебных ресурсов.

Второе направление охраны окружающей среды городских и сельских поселений заключается в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, то есть такого состояния здоровья населения, среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Правовое обеспечение санитарного режима в населенных пунктах включает в себя, в частности, следующие меры:

1. Соблюдение санитарно-эпидемиологических требований к планировке и застройке городских и сельских поселений. Это означает, что при разработке схем градостроительного планирования развития территорий, генеральных планов городских и сельских поселений, решении вопросов размещения промышленных и иных объектов, выборе земельных участков под строительство должны соблюдаться санитарные правила.

Утверждение норм проектирования и проектной документации по планировке и застройке городских и сельских поселений, строительству, реконструкции, консервации и ликвидации промышленных и иных объектов, предоставлению земельных участков под строительство допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии таких объектов санитарным правилам.

2. Соблюдение санитарно-эпидемиологических требований к **водным объектам**. Водные объекты, расположенные на территории городских и сельских поселений, не должны быть источниками негативных воздействий на здоровье населения. Критерии безопасности и безвредности водных объектов для здоровья населения устанавливаются санитарными правилами. Разрешение на использование водного объекта в конкретно

указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного использования водного объекта.

3. Санитарно-эпидемиологические требования к **атмосферному воздуху** на территории городских и сельских поселений, предельно допустимых концентраций (уровня) химических, биологических веществ и микроорганизмов устанавливаются санитарными правилами.

При проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и сельских поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности.

4. Санитарно-эпидемиологические требования к **почвам**, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок. Содержание территорий городских и сельских поселений должно отвечать санитарным правилам. Порядок и условия содержания территорий городских и сельских поселений устанавливаются органами местного самоуправления при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии указанного порядка и условий санитарным правилам.

Третье направление охраны окружающей среды городских и сельских поселений заключается в проведении мероприятий по благоустройству территорий поселений (включая озеленение), которые отнесены к мероприятиям местного значения, осуществляемым органами местного самоуправления и финансируемым исключительно из местных бюджетов (ст. 87 Бюджетного кодекса РФ).

Благоустройство – совокупность систем и объектов, построенных или произведенных действиями предприятий и организаций, физических лиц, направленная на создание или улучшение условий проживания жителей и функционирования инфраструктур города в соответствии с действующим законодательством, утвержденными нормами и правилами.

К понятию благоустройства города или его объектов относится улучшение внешнего вида и качества таких объектов, как здания и сооружения, дороги, проезды, площади, тротуары, инженерные сети, мосты, теплотрассы, дамбы, набережные, пляжи, гидротехнические сооружения, памятники, устройства и сооружения транспортного назначения, освещение, озеленение, санитарная очистка и уборка и т. д.

Под озеленением следует понимать деятельность органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан по выращиванию (восстановлению) древесно-кустарниковой и травянистой растительности естественного и искусственного происхождения в черте городских и сельских поселений.

Зеленые насаждения можно рассматривать в широком и узком смысле слова. В широком смысле в них следует включить все виды насаждений, произрастающих в городских поселениях (леса, парки, лесопарки, сады, кустарники и др.). В узком смысле под ними следует понимать все виды зеленых насаждений, произрастающих в городах, за исключением лесов, лесопарков и некоторых парков, образующих леса (например, парк «Сокольники», который входит в состав городских лесов г. Москвы).

Зеленая растительность поселений выполняет две основные функции: экологическую и культурно-оздоровительную.

2. Особенности правового режима природных объектов

Особенности правового режима земель

Юридически значимой характеристикой земли является то, что в отличие от «почвы» земля не может быть отделена от поверхности земного шара. Не случайно еще со времен римского права земля считается недвижимостью. При характеристике понятия «земля», к примеру, как объекта права собственности основное внимание уделяется пространственным границам земли или земельного участка.

Различия в качественных характеристиках почв – физических, химических, физико-географических, хозяйственно-экономических, исторических и даже эстетических, а также особенности почв как недвижимости служат основой для установления видов и категорий земель, предусмотренных ЗК РФ. В соответствии с основным целевым назначением все земли в РФ подразделяются на:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли поселений;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда, земли водного фонда и земли запаса.

Отнесение земель к указанным категориям и перевод их из одной категории в другую производятся в связи с изменением целевого назначения земель в случаях, предусмотренных в законодательстве, уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией при изъятии и предоставлении земель в пользование или аренду. Категорирование земель имеет существенное экологическое значение. Экологически значимые и особо ценные земли выделены в отдельные категории. В земельном законодательстве определяется их правовой режим.

При решении вопросов о предоставлении земель в пользование или аренду соответственно учитывается, к какой категории они относятся, какими качественными и другими особенностями обладают.

Наряду с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», некоторыми другими законами, содержащими некоторые общие нормы относительно землепользования и охраны земель как части природы, отношения по использованию земель и их охране регулируются в рамках земельного законодательства.

Земельный кодекс РФ устанавливает требования по изъятию и предоставлению земель в пользование. Регулируя порядок предоставления земель в пользование или аренду, ЗК РФ устанавливает права и обязанности природопользователей и арендаторов по обеспечению рационального использования земельных ресурсов и их охране. Одним из основных принципов землепользования является принцип использования земель строго в соответствии с целями, для которых земли были предоставлены.

В земельном законодательстве определены задачи и конкретные требования, адресованные собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам по охране земель. Под охраной земель понимается система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, деградации, а также на восстановление продуктивности земель и повышение плодородия почв.

Земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Использование земель должно проводиться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Особенности правового режима недр

В юридическом смысле под недрами понимается часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения они простираются вглубь вплоть до ядра Земли. Таким образом, образуется конус, основанием которого является поверхность земного шара в пределах территории России, заполненный органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состоянии, в простейших структурах или сложных соединениях. На поверхности земли недра, по существу, смыкаются с землей – открытые разработки угля. Что касается практически охраны недр, то такая деятель-

ность ограничивается пределами глубины, которую человек может реально достичь (например, на Кольском полуострове бурение скважин до 15 км).

Полезность недр для человека и общества состоит в том, что они являются источником материального сырья, ископаемого топлива и других материалов. Недра удовлетворяют также научные потребности. Они используются для устройства подземных сооружений и коммуникаций, таких как склады, хранилища, линии метро, трубопроводы и т.п. Все эти свойства недр принимаются во внимание при разработке системы мер их правовой охраны.

Таким образом, обращаем внимание на то, что юридическое понятие «недра» не отождествляется с содержащимися в недрах полезными ископаемыми. Недра – более широкое понятие, чем полезные ископаемые.

Особый вопрос возникает в связи с правовым режимом подземных вод. Согласно законодательству о недрах подземные воды – составная часть недр. Одновременно они входят в состав водного фонда. Подземные воды – своеобразный объект природы, порядок использования и охраны которым регулируется одновременно горным и водным законодательством (ст. 5 ВК РФ).

Для горного права специфичны также отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Они регулируются как законодательством о недрах, так и другими федеральными законами, но с соблюдением принципов и положений, установленных Законом «О недрах».

Все используемые участки недр, представляющие собой геометрические блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа составляют государственный фонд недр. Это означает, что все недра находятся в государственной собственности. Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Закон «О недрах» устанавливает некоторые общие критерии отнесения части недр к объектам государственной собственности. На основании совместных решений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ статус объектов федерального значения могут получать отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам России.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны недр являются:

- лицензирование пользования недрами;
- геолого-экономическая и стоимостная оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- государственный учет и государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами;
- государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
- государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- государственный баланс запасов полезных ископаемых;
- государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
- государственный надзор над безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;
- экономический механизм пользования недрами;
- ответственность за горные правонарушения.

В соответствии с Законом РФ «О недрах» помимо общераспространенных полезных ископаемых, которые могут добываться собственниками и владельцами земельных участков свободно, все другие виды пользования недрами осуществляются лишь на основании лицензий.

Закон «О недрах» определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Ими являются:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;
- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения (ст. 23).

Одной из правовых гарантий соблюдения этих требований служит положение Закона «О недрах», согласно которому в случае их нарушения право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами.

Особенности правового режима вод

Юридическое понятие «воды» отличается от естественнонаучных и житейских представлений о воде как о химическом соединении водорода и кислорода. В действующем Водном кодексе РФ отсутствует определение понятия «воды». Водный кодекс РФ 1995 г. определял воды как природные запасы воды, находящиеся в пределах государственных границ России в поверхностных водных объектах, т.е. поверхностных водотоках и водоемах (реках и водохранилищах на них, ручьях, каналах, озерах, болотах, прудах), ледниках и снежниках, внутренних морях, территориальном море Российской Федерации и подземных водных объектах. Это юридическое понятие вод.

В соответствии с водным законодательством к водам не относится вода, изъятая из водных объектов. Речь идет о воде, которая течет из крана в наших домах или используется в технологическом процессе. Отношения, связанные с использованием такой воды, регламентируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. К водам не относится и та вода, которая хотя и находится в природной среде, но не представляет самостоятельного естественного блага, а является структурным элементом других природных объектов (атмосферная влага, почвенная влага, вода, находящаяся в организмах растений и животных).

Наиболее важные отношения собственности на водные объекты, водопользования и охраны водных ресурсов регулируются Водным кодексом РФ. Одновременно имеется значительный массив подзаконных актов в данной сфере.

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны вод и одновременно функциями государственного управления в данной сфере являются:

- планирование рационального использования водных объектов;
- нормирование допустимого воздействия на воды;
- государственный мониторинг водных объектов;
- государственный водный реестр;
- государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Планирование рационального использования водных объектов ведется в форме схем комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33 ВК РФ). Схемы разрабатываются в целях: определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; обеспечения охраны водных объектов; определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются для каждого речного бассейна уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Схемы являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Нормирование допустимого воздействия на воды осуществляется в целях поддержания поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства (ст. 35 ВК РФ). Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц (ст. 30 ВК РФ). Такой мониторинг осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области ис-

пользования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов проводятся уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти с участием уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ.

Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах (ст. 31 ВК РФ). В реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

В государственный водный реестр включаются, в частности, документированные сведения: о водных объектах; об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования; о решениях о предоставлении водных объектов в пользование; о договорах водопользования.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов проводится в целях обеспечения соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства (ст. 36 ВК РФ).

В соответствии с Водным кодексом РФ все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения и истощения. При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Понятием «загрязнение» охватывается не только сброс сточных вод, содержащих химические вещества в количествах свыше допустимых норм, но и так называемое тепловое загрязнение, а также появление в воде микроорганизмов в недопустимых концентрациях. Критерием загрязненности

воды является ухудшение ее качества вследствие изменения физических (повышение температуры), химических, биологических, органолептических свойств (вкус, запах, цветность, прозрачность) и появления вредных веществ для человека, животного и растительного мира. На органы исполнительной власти РФ и ее субъектов возложена обязанность осуществлять охрану водных объектов от всех видов загрязнения, включая диффузное загрязнение (загрязнение через поверхность земли и воздух).

В отличие от загрязнения, которое затрагивает качество воды в водоемах, под засорением понимается поступление в водоем посторонних нерастворимых предметов (древесины, шлаков, металлолома, строительного мусора и т.п.), не изменяющих качество воды. Юридических критериев для определения засорения вод законодательство не устанавливает, предоставляя тем самым органам по регулированию использования и охране вод в каждом конкретном случае с учетом местных условий решать вопрос о засорении водного объекта.

Под истощением понимается сокращение количества воды в водоеме, происходящее под влиянием человеческой деятельности и носящее устойчивый характер. Оно не относится к сезонным колебаниям стока воды в реках или естественным изменениям запаса воды в морях и озерах и т.д.

В целях регулирования охраны водных объектов от загрязнения и засорения Водный кодекс РФ предусматривает ряд конкретных мер, в том числе запретительных. Так, запрещаются:

- захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ;
- сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты;
- проведение на основе ядерных и иных видов промышленных технологий взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах;
- несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники, а также засорение ледников, снежников отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами.

В целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира на территориях, примыкающих к водным объектам, создаются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы (ст. 65 ВК РФ). В их пределах устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности.

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

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

Особенности правового режима лесов

Юридическое понятие «лес», основывающееся на анализе сферы действия лесного законодательства и содержания института права лесопользования, может быть определено как совокупность всех растительных организмов, древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхов, лишайников и т.п.). Следует уточнить, что речь идет о совокупности названных видов, произрастающих в пределах земель лесного фонда Российской Федерации и землях иных категорий.

По целевому назначению леса, расположенные на землях лесного фонда, подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам (ст. 10). В зависимости от целевого назначения Лесной кодекс РФ определяет особенности их использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов.

К защитным лесам, в частности, относятся:

- леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- леса, расположенные в водоохраных зонах;
- леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов (леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; зеленые зоны, лесопарки; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- ценные леса (государственные защитные лесные полосы; противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных,

лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры.

• При этом Лесной кодекс РФ выделяет особо защитные участки лесов, к которым относятся:

- берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- постоянные лесосеменные участки;
- заповедные лесные участки;
- участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных.

Кодексом определяется правовой режим отдельных категорий лесов. Так, в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных самим Кодексом. Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся только в целях вырубki погибших и поврежденных лесных насаждений (ст. 105).

В зеленых зонах, лесопарках запрещаются:

- использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
- ведение охотничьего хозяйства;
- ведение сельского хозяйства;
- разработка месторождений полезных ископаемых;
- размещение объектов капитального строительства, за исключением лесных троп, гидротехнических сооружений.

Конкретные особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов (ст. 24).

Кодексом определяются виды использования лесов. Согласно ст. 25 использование лесов может быть следующих видов:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;

- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- осуществление религиозной деятельности.

Лесной кодекс РФ требует ежегодного представления в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий лесной декларации, т.е. заявления об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов (ст. 26). Декларация подается лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

Граждане и юридические лица – лесопользователи в соответствии со ст. 49 должны представлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий отчет об использовании лесов (информация об объеме изъятых лесных ресурсов, их товарной структуре, другая информация).

В целях обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Лесной кодекс РФ предусматривает ряд организационно-правовых мер.

Важную роль играет планирование, осуществляемое в форме лесного плана субъекта РФ (ст. 85). В лесном плане определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. К лесному плану прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения. Лесной план утверждается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка (ст. 87). Лесохозяйственные регламенты утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органом местного самоуправления в соот-

ветствии с их компетенцией. Лесохозяйственный регламент разрабатывается на срок до десяти лет и устанавливает:

- виды разрешенного использования лесов, определяемые в соответствии со статьей 25 данного Кодекса;
- возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- ограничение использования лесов в соответствии со статьей 27 Кодекса;
- требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

В свою очередь, лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, составляют проект освоения лесов (ст. 88), подлежащий государственной или муниципальной экспертизе (ст. 89).

Для проверки состояния лесов, определения их количественных и качественных характеристик уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проводится государственная инвентаризация лесов (ст. 90). Инвентаризация лесов проводится в целях:

- своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса;
- оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;
- информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Для учета лесов ведется государственный лесной реестр, представляющий собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесах и о лесопарках (ст. 91).

Лесным кодексом РФ регулируется также государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах, а также муниципальный лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов.

Особенности правового режима животного мира

Юридическое понятие животного мира определено в Федеральном законе «О животном мире». Это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Таким образом, в юридическом отношении животные признаются дикими, если они: а) являются компонентами окружающей среды; б) находятся в состоянии естественной свободы.

Под охрану Закона «О животном мире» берутся не только животные, относящиеся к объектам охоты и рыболовства, но и все другие животные, находящиеся в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Речь идет об объектах животного мира, выращиваемых, к примеру, в рыбопитомниках, которые на каком-то этапе интродуцируются в природную среду.

Домашние животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (в зоопарках, аквариумах и т.п.), не являются объектами животного мира в смысле законодательства об окружающей среде. Отношения по поводу таких видов животных регулируются аграрным, гражданским и иным законодательством.

Животный мир издавна служит людям в качестве источника пищевых продуктов, промышленного и лекарственного сырья, других материальных ценностей, необходимых для удовлетворения потребностей человека. В преамбуле Федерального закона «О животном мире» животный мир объявляется достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России.

В отличие от других природных ресурсов законодательство о животном мире не предусматривает частной собственности на объекты животного мира. Животный мир в пределах территории России является государственной собственностью. Субъектами такой собственности выступают Российская Федерация и ее субъекты. Одной из характерных особенностей животного мира является миграция его объектов через границы субъектов РФ и государственную границу.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению РФ и субъектов Федерации. Обратим внимание на то, что, обоснованно относя к предметам совместного ведения природоресурсное законодательство и законодательство об охране окружающей среды, пункт «к» ст. 72 Конституции РФ не называет законодательство о животном мире. Это позиция законодателя или пробел? Вопросы, не отнесенные к исключительному ведению России и совместному ведению РФ и ее субъектов, относятся в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конститу-

ции к предмету собственного правового регулирования субъектов РФ. Полагаем, что отсутствие в ст. 72 упоминания законодательства о животном мире – пробел в конституционном регулировании.

Исходя из международно-правовой концепции сохранения биоразнообразия, формируемое российское законодательство о животном мире основывается на принципе устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. Под устойчивым существованием животного мира в Законе «О животном мире» понимается существование объектов животного мира в течение неопределенно длительного времени. Устойчивым использованием объектов животного мира признается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Основными организационно-правовыми инструментами регулирования охраны и использования животного мира в соответствии с Законом «О животном мире» являются государственный учет, государственный кадастр, государственный мониторинг объектов животного мира, нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания, государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания, экологическая экспертиза, государственный контроль в данной области.

Основные требования по охране и использованию животного мира направлены на:

- сохранение видового многообразия животного мира,
- охрану среды обитания, условий размножения и путей миграции животных;
- сохранение целостности естественных сообществ животных;
- научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство животного мира;
- регулирование численности животных в целях предупреждения вреда окружающей среде и народному хозяйству.

Правовое регулирование использования и охраны объектов животного мира осуществляется посредством установления видов и способов пользования животным миром, установления ограничений и запретов на использование объектов животного мира, охраны среды обитания объектов животного мира. В частности, сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

По представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания исполнительные органы РФ и субъектов РФ в пределах их компетенции вправе принять решение об ограничении, приостановлении или полном запрете на определенных территориях и в акваториях или на определенные сроки осуществления отдельных видов пользования животным миром, а также пользования определенными объектами животного мира.

Так как возможности сохранения объектов животного мира и среды их обитания во многом зависят от условий осуществления разнообразной хозяйственной деятельности человека, регулирование соответствующих отношений особо предусмотрено в гл. III Федерального закона «О животном мире». Здесь установлено общее правило, в соответствии с которым любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Важным для обеспечения охраны животного мира является требование Закона о том, что при размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Общие положения рассматриваемого Закона развиты в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1996 г., утвердившем Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи. Требования регламентируют производственную деятельность в целях предотвращения гибели объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы, в результате изменения среды обитания и нарушения путей миграции; попадания в водозаборные сооружения, узлы производственного оборудования, под движущийся транспорт и сельскохозяйственные машины; столкновения с проводами и электрошока, воздействия электромагнитных полей, шума, вибрации.

В целях предотвращения гибели объектов животного мира запрещается:

- выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, химических реагентов, горюче-смазочных материалов и других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, ухудшения среды их обитания;
- установление сплошных, не имеющих специальных проходов заграждений и сооружений на путях массовой миграции животных;
- устройство в реках или протоках западней или установление орудий лова, размеры которых превышают две трети ширины водотока;
- расчистка просек под линиями связи и электропередачи вдоль трубопроводов от подроста древесно-кустарниковой растительности в период размножения животных.

Тема: «Правовая охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности»

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.

Основными источниками загрязнения окружающей среды являются промышленность (особенно предприятия цветной и черной металлургии, нефтедобывающая, нефтеперерабатывающая и химическая промышленность), теплоцентрали, железнодорожный и автомобильный транспорт. Так, например, в выбросах тепловых электростанций и металлургических производств, сжигающих уголь и мазут, автотранспорта, а также химических, нефте и газохимических предприятий содержится большое количество диоксида серы, оксидов углерода и азота, углеводородов и других веществ. При производстве 1000 т серной или азотной кислоты на химических заводах выделяется в воздух 200 т окислов азота и сернистого газа. При работе автомобильного транспорта иногда потребление кислорода превышает его содержание над территорией района.

Поэтому предотвращение и максимальное снижение вредного воздействия промышленного производства и всех видов транспорта на окружающую среду являются одними из главных задач природоохранительной деятельности государства.

1. Общие требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности

Общие требования охраны окружающей среды в процессе производственно-хозяйственной деятельности нашли свое отражение в Законе об охране окружающей среды. Они должны выполняться на всех стадиях организации производства: при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и других объектов, оказывающих прямое или косвенное влияние на состояние окружающей среды.

Производство работ включает процессы проектирования, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации объекта. Любой этап производства работ должен осуществляться только на основе *законного управленческого решения*, принимаемого уполномоченными лицами или органами в установленном порядке. Под *проектированием*, в частности, понимаются работы, связанные с *разработкой технической документации*, необходимой для размещения объекта на месте его строительства, ввода в эксплуатацию и использования по назначению. *Размещение* объек-

та – *выбор места* его нахождения на определенной местности или территории.

Строительство – сооружение, реконструкция, переоборудование и иное создание новых либо преобразование существующих объектов. *Ввод в эксплуатацию* – процедура *сдачи объекта* исполнителем и приемки его специально уполномоченными лицами, включающая проверку как документации, так и фактического состояния объекта, пробный запуск, введение в действие (включение в постоянный технологический цикл), начало использования, применения. *Эксплуатация* объекта – использование его в соответствии с определенными целями, для получения продукции, обеспечения жизнедеятельности населения и т.п. Производство работ, оказывающее прямое или негативное косвенное воздействие на окружающую среду, осуществляется *в соответствии с требованиями* (правилами) в области охраны окружающей среды. *Правилами охраны окружающей среды* являются нормы, содержащиеся в различных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ: в ГрК РФ, Законе об охране окружающей среды, Законе об экологической экспертизе, Законе об использовании атомной энергии, Законе об охране атмосферного воздуха и др.

При производстве работ должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. При этом учитываются ближайшие и отдаленные экологические, экономические, демографические и иные последствия эксплуатации указанных объектов и соблюдение приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Если в процессе размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов будут нарушены природоохранные требования, по решению судебных органов такая деятельность может быть *приостановлена*.

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.

В обязательном порядке проводится *оценка воздействия на окружающую среду* в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окру-

жающую среду. Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

При *выборе места размещения объекта* предусмотрено обязательное предварительное согласование места размещения объекта, отвод земельного участка в натуре и выдача документов, удостоверяющих право субъекта хозяйственной деятельности на освоение данного земельного участка. При этом должны выполняться также требования о соблюдении режима водоохранных зон.

На *стадии проектирования* предъявляется требование по рациональному использованию и охране окружающей среды. В проекте должны быть предусмотрены способы размещения отходов производства и потребления, а также применение наилучших технологий, способствующих охране окружающей среды. При разработке проектов должны быть использованы природоохранные стандарты, методики нормирования сбросов и выбросов отходов производства.

Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам с соблюдением *требований технических регламентов* в области охраны окружающей среды. Необходимо соблюдение требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил. *Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков* в натуре, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды *запрещаются*.

Вывод из эксплуатации 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 компонентов 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.

Нарушение правил может происходить в виде *действия или бездействия*. Первое (действие) может состоять в использовании не предусмотренных правилами методик расчета, запрещенных технологических процессов, отказе от выполнения работ или осуществлении деятельности, которая не соответствует условиям разрешений и лицензий, превышении допустимых нагрузок на очистные сооружения и др. Нарушение правил в виде *бездействия* может состоять в невыполнении обязанностей, прямо пре-

дусмотренных правилами охраны окружающей среды. В частности, в неполучении или игнорировании информации, учет которой необходим при принятии соответствующих хозяйственных и иных решений, отказе от проведения государственной экологической экспертизы либо невыполнении требований, содержащихся в ее заключении, отказе от строительства необходимых очистных сооружений, непроведении контрольных замеров и т.п.

Презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, из которой исходит российское экологическое законодательство, требует при принятии указанных законных управленческих решений о производстве работ обязательного проведения государственной экологической экспертизы. Соответствие намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям устанавливается при проведении государственной экологической экспертизы. Исчерпывающий перечень объектов государственной экологической экспертизы, осуществляемой федеральными органами, органами субъектов РФ, определен соответственно ст. 11-12 Закона об экологической экспертизе.

Содержание экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов определено Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Энергетический комплекс является основой развития современной цивилизации. Решение всех проблем: социально-политических, экономических, промышленных и т.д. – в значительной мере определяется наличием и потребностью энергоресурсов. Энергетика в то же время является источником загрязнения атмосферы, почвы, поверхностных и подземных вод. Мировой прирост выработки электроэнергии в настоящее время составляет 20% в год.

Основными источниками энергии являются: гидравлические, атомные и тепловые электростанции, двигатели внутреннего сгорания. Кроме перечисленных источников существуют и альтернативные нетрадиционные: солнечные, приливно-отливные, геотермальные, ветровые и другие энергетические объекты. Практически все виды нетрадиционных энергоресурсов относятся к группе неисчерпаемых и являются наиболее экологически безвредными.

Тепловые электростанции (ТЭС), производящие примерно 70% энергии, в качестве топлива используют уголь, нефть и природный газ, в результате использования которых происходит *тепловое и химическое загрязнение* окружающей среды. Любое топливо содержит сульфиды железа, которые в процессе сгорания окисляются до сернистого газа, при взаимодействии последнего с атмосферной влагой образуется серная кислота. В

газопылевых выбросах от сгорания угля содержатся цинк, свинец, ртуть, никель и другие токсичные элементы.

На долю *гидроэлектростанций (ГЭС)* России приходится 14-18% энергии. Сооружения ГЭС оказывают огромное влияние на окружающую среду, изменяя *видовой состав растительности, климат, рельеф, уничтожая почвы, земли, рыбные запасы, снижая продуктивность сельскохозяйственных земель*, находящихся в зоне подтопления.

Атомные электростанции (АЭС) вырабатывают 12-14% энергии. Эксплуатируемые АЭС природные ресурсы, используемые в качестве топлива, позволяют считать атомную энергетику *наиболее экономичной и экологически безопасной*, но сравнению с ТЭС и ГЭС. До 1986 г. говорилось только о тепловом загрязнении воды – как практически единственном экологическом последствии АЭС, но многолетний опыт их эксплуатации показал, что это не так. Аварии на Челябинской ядерной установке в 1957 г. и Чернобыльской АЭС в 1986 г. принесли миллиардные убытки и человеческие жертвы. Радиоактивные изотопы были разнесены ветром на тысячи километров, загрязнив территорию. В настоящее время основные задачи атомной энергетики заключаются в создании *многоступенчатой защиты от возможных воздействий извне, в разработке мероприятий по ликвидации АЭС_y в вывозе и утилизации отходов*.

Закон об использовании атомной энергии определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии. Он направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации *атомных электростанций* должны приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с международными правилами. Запрещается размещение, проектирование, строительство атомных электростанций на территориях с большой концентрацией населения, курортных, рекреационных, лечебно-оздоровительных зон и округов санитарной охраны, в сейсмически опасных зонах, вблизи крупных водоемов регионального значения, традиционных мест массового отдыха и лечения населения. При этом должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности.

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

Особенности рельефов местностей и реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов должны учитываться при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации *гидроэлектростанций*. При их размещении должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы. Должны приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Оборудование высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства – все это является обязательными условиями проектирования и строительства *тепловых электростанций*.

Требования по *охране недр* определяются лицензией на пользование недрами. В соответствии со ст. 12 Закона о недрах лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать, в частности, данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами, а также условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) *требований по охране недр и окружающей среды*, безопасному ведению работ.

Строительство и эксплуатация объектов *нефтегазодобывающих производств*, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды. Требуются также наличие проектов рекультивации земель, положительные заключения государственной экологической экспертизы и иные установленные законодательством государственные экспертизы, финансовые гарантии реализации таких проектов.

После завершения разработки месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, необходимо приведение земель в состояние, пригодное для использования их по целевому назначению. Отдельные экологические требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию и эксплуатации объектов пользования недрами, в том числе объектов нефтегазовых производств, установлены Правилами охраны недр.

В соответствии со ст. 13 ЗК РФ землепользователи, землевладельцы и арендаторы *земельных участков* обязаны проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот, а также по сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель. При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Общие *требования к выбросам и сбросам вредных веществ* в атмосферный воздух определены Законом об охране окружающей среды, Законом об охране атмосферного воздуха и другими актами.

Отношения в области градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений, рационального природопользования, охраны окружающей среды в целях обеспечения благоприятных условий проживания населения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения регулируются ГрК РФ, Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Законом об охране окружающей среды.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – это состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. *Среда обитания человека* – совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека. *Вредное воздействие на человека* – воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни или здоровью будущих поколений. *Благоприятными условиями жизнедеятельности человека* называется состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека.

Санитарно-эпидемиологическая обстановка – состояние здоровья населения и среды обитания на определенной территории в конкретно указанное время. *Государственные санитарно-эпидемиологические права и нормативы* – нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор (госсанэпиднадзор) – деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания.

Требования по охране окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений согласно ст. 44 Закона об охране окружающей среды *должны соблюдаться* экологические требования, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Размещение зданий, сооружений и иных объектов *необходимо осуществлять* с учетом экологических, санитарно-гигиенических и градостроительных требований.

Планирование и застройка городских и сельских поселений *должны сопровождаться* соблюдением экологических требований, принятием мер по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иных мер по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются *защитные и охранные зоны*, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, включающие лесопарковые, а также изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

2. Понятие экологической экспертизы и ее значение в правовом механизме экологического права

Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» **под экологической экспертизой** понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. Таким образом, экологическая экспертиза выполняет функцию предупредительного экологического контроля. По некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре-пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений. Она является также инструментом поддержания экологического правопорядка в правотворчестве, в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, обеспечения соблюдения и охраны права каждого на благоприятную окружающую среду, источником разнообразной экологически значимой информации, средством доказывания при разрешении споров.

И наконец, если оценка воздействия на окружающую среду представляет собой средство обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности и составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений, то экологическая экспертиза, прежде всего государственная, создает правовые предпосылки для их принятия.

Виды и принципы экологической экспертизы

В соответствии с законодательством в России осуществляются государственная и общественная экологическая экспертиза. Проведение таких видов экспертизы имеет юридически значимый характер.

Государственной экологической экспертизе подлежат конкретные объекты (документация и материалы), определенные в соответствии со статьями 11 и 12 Закона № 174-ФЗ (например: технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ).

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.

В литературе по экологическому праву можно встретить мнение о том, что, помимо государственной и общественной, проводится ведомственная, научная и коммерческая экологическая экспертиза. Проведение таких экспертиз самостоятельного правового значения не имеет.

С учетом роли экологической экспертизы как гаранта обеспечения учета экологических требований при планировании экологически опасной хозяйственной деятельности и принятии решений важным является вопрос о принципах проведения государственной экологической экспертизы.

Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» такая экспертиза основывается на принципах:

- **презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности.** Данный принцип означает, что при оценке материалов, являющихся объектом экологической экспертизы, эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую природную среду. Исходя из этой презумпции, перед лицами, участвующими в процессе экологической экспертизы, стоит первоочередная задача выявить все потенциальные виды и масштабы таких воздействий;

- **обязательности проведения государственной экологической экспертизы** до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. Этот принцип адресован заказчику планируемой деятельности и органам государственной экологической экспертизы. Для заказчика это означает, что он не вправе принять решение о реализации планируемой деятельности и осуществлять ее, не представив материалы на государственную экологическую экспертизу. Для уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы из этого принципа вытекает обязанность принять на экспертизу материалы, организовать и провести государственную экологическую экспертизу;

- **комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду** хозяйственной и иной деятельности и ее последствий. Изложенный принцип обязывает органы и комиссии государственной экологической экспертизы оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы;

- **обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы.** Обязывает субъектов эколого-экспертного процесса обеспечивать соблюдение нормативов качества

окружающей природной среды, устанавливаемых на уровнях, безопасных для здоровья человека, объектов животного и растительного мира, правовых экологических требований к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, влияющих на состояние природной среды, и, в конечном счете, права каждого на благоприятную окружающую среду;

- **достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу.** Данный принцип, прежде всего, обязывает заказчика обеспечить представление на экологическую экспертизу достоверной и полной информации об объекте экспертизы;

- **независимости экспертов экологической экспертизы** при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы. Он означает, что никто не вправе вмешиваться в работу эксперта, выполняемую в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе, техническим заданием на ее проведение, задачами, поставленными перед экспертом руководителем экспертной комиссии или руководителем группы. В соответствии с этим принципом эксперт свободен в оценках экспертируемого объекта и выводах по нему;

- **научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы.** Заключение экологической экспертизы должно быть научно обоснованным, а содержащиеся в нем суждения и выводы должны быть научно аргументированными. Заключение экологической экспертизы должно быть объективным. Объективность в данной области проявляется в непредвзятой, беспристрастной оценке объекта экологической экспертизы и подготовке включаемых в заключение выводов по нему каждым участником эколого-экспертного процесса и комиссией в целом.

Содержание принципа законности заключений экологической экспертизы означает, что если в процессе проведения государственной экологической экспертизы объекта эксперты устанавливают, что планируемая деятельность соответствует экологическим требованиям, это дает им основание принять решение о допустимости реализации объекта. Если заказчиком не выполнены (не соблюдены) экологические требования, то комиссия не вправе допустить реализацию объекта; другими словами, комиссия не вправе дать положительное заключение. Если же такое заключение все же дается, то это служит основанием для вывода о нарушении принципа законности при проведении государственной экологической экспертизы;

- **гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения.** Данный принцип устанавливает обязанность других субъектов эколого-экспертного процесса выполнить требования законодательства в области экологической экспертизы относительно информирования заинтересованных сторон о проводимой экологической экспертизе, участия в ней общественных организаций (объединений), уче-

та общественного мнения при проведении экологической экспертизы. Невыполнение ими этой обязанности является правонарушением и соответственно основанием для привлечения виновных лиц к ответственности;

- **ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.** Он означает, что в случае невыполнения ими требований организации и проведения экспертизы они будут нести ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

Последовательное соблюдение названных принципов в процессе организации и проведения государственной экологической экспертизы – важнейшее требование и условие эффективности экспертизы в обеспечении реализации экологического права. На практике в связи с соблюдением этих принципов возникает немало проблем.

3. Ответственность за нарушения требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности

Законодательством предусмотрен достаточно широкий спектр мер, применяемых к нарушителям экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Так, в ст. 34 Закона об охране окружающей среды закреплено, что 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 решению** суда и является мерой административного наказания.

В свою очередь **прекращение** в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении экологических требований осуществляется **на основании решения** суда и (или) арбитражного суда.

Согласно ст. 38 Закона об охране окружающей среды руководители и члены комиссий по приемке в эксплуатацию объектов несут в соответствии с федеральным законодательством административную и иную ответственность за приемку в эксплуатацию объектов, не соответствующих экологическим требованиям.

КоАП предусматривает наступление **административной ответственности** за нарушение экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности за:

несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении,

строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1);

нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);

нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4).

Субъекты РФ также могут устанавливать административную ответственность за нарушения экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

УК предусматривает **уголовную ответственность** за совершение преступлений, предусмотренных:

- ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ);

- ст. 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами);

- ст. 249 (нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений).

Тема: «Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайных ситуаций»

Стихийные бедствия – очень частые явления на нашей планете. За последние 30 лет они унесли жизни более трех миллионов человек. Почти один миллиард жителей земли за этот период испытал последствия стихийных бедствий.

На территории РФ происходит в среднем в год около 290 событий чрезвычайного характера, связанных с опасными природными явлениями и процессами.

Для России, как и для мира в целом, характерен рост природных катастроф, который особенно интенсифицировался в последние годы. Среднее годовое количество катастроф достигло 288 в год, в то время как в предыдущее десятилетие оно составляло 110-130 катастроф, т.е. рост составил более чем в 2 раза.

Наиболее частыми являются природные катастрофические явления атмосферного характера: бури, ураганы, смерчи, шквалы (27% от общего количества природных ЧС). Далее идут землетрясения, составляющие 24%, наводнения 19%, опасные геологические процессы 4%. Оставшиеся природные катастрофы, среди которых наибольшую частоту проявления имеют крупные пожары, в сумме составляют 28%.

Среди атмосферных процессов, происходящих на территории России, наибольшую опасность представляют шквалы, ураганы, циклоны, град, смерчи, сильные ливни, грозы, метели и снегопады. Например, за период 1990-2002 гг. на территории РФ произошло около 815 стихийных бедствий атмосферного характера, создавших чрезвычайную ситуацию.

На территории России крупные наводнения, сопровождающиеся созданием ЧС, происходят от 40 до 80 раз в год. За 13 лет их общее количество составило 634. Угроза наводнений в России существует более чем для 40 городов и нескольких тысяч других населенных пунктов. Особенно за последние 2-3 года их воздействию были подвержены Якутия, Краснодарский край и Приморье.

В РФ ежегодно происходит от 6 до 15 чрезвычайных событий, связанных с развитием оползней. За последние 10 лет в России произошло более 219 крупных оползней, селей и обвалов. Пораженность оползнями и селями, например, Сочинского побережья Черного моря достигает 80%, а отдельных районов Ингушетии и Ставропольского края 90%. Особенно сильно страдают урбанизированные территории: 725 городов РФ подвержено действию оползневых явлений.

По имеющимся далеко не полным данным за 30 лет от опасных различных природных процессов погибло более 5 тыс. и пострадало около 740 тыс. человек. Суммарный экономический ущерб составил около 18-20 млрд. долларов.

Одним из наиболее распространенных опасных техногенно-природных процессов является подтопление территорий, заключающееся в подъеме верхнего до поверхности водоносного горизонта к поверхности Земли.

1. Понятие зоны экологического бедствия

Зонами экологического бедствия являются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Экологическая обстановка классифицируется по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом:

- 1) относительно удовлетворительная;
- 2) напряженная;
- 3) критическая;
- 4) кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации);
- 5) катастрофическая (или зона экологического бедствия).

Признаками зоны экологического бедствия являются:

- 1) глубокие необратимые изменения окружающей среды (происходящие в течение жизни одного поколения);
- 2) существенное ухудшение здоровья населения (увеличение необратимых, не совместимых с жизнью нарушений здоровья, изменение структуры причин смерти, появление специфических заболеваний, вызванных загрязнением окружающей среды);
- 3) разрушение естественных экосистем (нарушение природного равновесия, деградация флоры и фауны, потеря генофонда).

В оценку среды обитания и здоровья населения включены:

- 1) атмосферный воздух;
- 2) питьевая вода;
- 3) продукты питания;
- 4) ионизирующее излучение.

Экологически неблагополучными признаются территории, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли устойчивые отрицательные изменения окружающей среды.

В зоне чрезвычайной экологической ситуации прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду в целом, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся

оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

В зоне экологического бедствия, которые объявляются в таком же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации, прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной 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 актами субъектов Российской Федерации.

Территория объявляется зоной экологического бедствия на основе заключения государственной экологической экспертизы, порядок проведения которой регулируется Законом РФ «Об экологической экспертизе». На государственную экологическую экспертизу в данном случае представляются:

- 1) материалы о состоянии окружающей среды и здоровья населения;
- 2) проект программы неотложных мер по оздоровлению соответствующей зоны.

Оценка информации о состоянии окружающей среды и здоровья населения производится в соответствии с разработанными в Минприроды РФ «Критериями оценки экологической ситуации и зоны экологического бедствия».

В случае установления соответствия экологической обстановки данных территорий названным критериям государственная экологическая экспертиза дает заключение о придании такой территории необходимого статуса.

Официальный статус зоны экологического бедствия устанавливается указом Президента РФ, издаваемым на основе заключения государственной экологической экспертизы и представления специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды.

Программа по оздоровлению данных территорий утверждается Правительством РФ и с момента утверждения приобретает статус Федеральной целевой программы.

Основными направлениями оздоровления окружающей среды и охраны экологических прав граждан в пределах названных зон являются:

1) Экологизация хозяйственной деятельности. В зоне экологического бедствия прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций и объектов, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду, ограничиваются отдельные виды природопользования.

2) Социальная поддержка населения зон экологического бедствия. В соответствии со ст. 18 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» граждане РФ имеют право: на медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание, работу в зонах чрезвычайных экологических ситуаций, право на бесплатное государственное социальное страхование, право на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, право на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при исполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Порядок и условия государственного социального страхования, виды и размеры компенсаций и льгот, предоставляемых гражданам в соответствии с названным Законом, устанавливаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. 3) Компенсация вреда, причиненного здоровью граждан, проживающих в пределах зоны экологического бедствия.

2. Понятие зоны чрезвычайной экологической ситуации

Зона чрезвычайной экологической ситуации объявляется Указом Президента РФ или постановлением Федерального Собрания РФ по представлению Министерства природных ресурсов на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Порядок определения статуса зон чрезвычайной экологической ситуации утверждает Правительство РФ.

Организация экологического пользования в зоне чрезвычайной экологической ситуации состоит в комплексе мероприятий по оздоровлению экологической обстановки, включая реабилитацию нарушенных природных комплексов, снижение уровня воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Она оформляется в виде проекта федеральной целевой Программы неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения.

Функции государственного заказчика федеральной целевой Программы неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения воз-

лагаются на инициатора объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, который осуществляет разработку проекта Программы совместно с местными природоохранными и санитарно-эпидемиологическими органами управления и контроля, научно-исследовательскими и проектными организациями.

Подготовка федеральной целевой Программы включает в себя два аспекта:

- разработку неотложных мер и мероприятий по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки, здоровья населения;

- создание условий для субъектов хозяйствования в целях организации устойчивого социально-экономического развития территории.

Источниками финансирования Программы являются целевые средства федерального бюджета; средства бюджетов различных уровней; средства предприятий-экологопользователей, загрязняющих окружающую среду, и их отраслевых объединений; средства экологического фонда; заемные средства (кредиты). Используются также средства благотворительных фондов и иностранные инвестиции.

Организация деятельности по выполнению утвержденной Программы и ответственность за ее выполнение возлагаются на главу администрации территории, объявленной зоной чрезвычайной экологической ситуации.

По истечении срока выполнения этой Программы администрация территории подготавливает материалы о состоянии окружающей среды и реализации мероприятий Программы и представляет их на государственную экологическую экспертизу.

Решение о снятии статуса зоны чрезвычайной экологической ситуации принимается Президентом РФ по представлению Министерства природных ресурсов РФ на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Органы, уполномоченные в области управления, контроля и надзора за чрезвычайными экологическими ситуациями. В систему этих органов входят: МЧС, геофизическая служба Российской академии наук, сейсмическая служба Минобороны России, служба мониторинга геологической среды МПР России, службы сейсмических и геодинамических охранных сетей наблюдений Росатома России, службы геодинамических наблюдений Минпромэнерго России, службы инженерно-сейсмометрических наблюдений Росстроя России, службы контроля деформации земной поверхности Роскартографии, Росгидромет, МПР России.

Ликвидация чрезвычайных экологических ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил

и средств привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций осуществляет Правительство РФ, которое определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов территорий от чрезвычайных ситуаций.

Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых и средств защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных экологических ситуаций. При недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов РФ. Государственная система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе чрезвычайных экологических ситуаций, построена на основе принципа приоритета превентивных мер, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения (ст. 7 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»)

Зоны чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия объявляются указами Президента РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации на основании заключения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с законом в зонах прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую среду, приостанавливается работа предприятий, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающая неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов. Представляемые по территориям материалы должны включать составленные по единым критериям сведения о состоянии окружающей среды и здоровье населения, программу социально-экономического развития в условиях не благополучной территории с разделением на два этапа: экстренные меры и меры устойчивого выхода из кризиса, динамика изменения экологической ситуации, проекты финансирования. Должно осуществляться постоянное информирование населения о ходе постановки и решения вопроса. Могут разрабатываться и представляться альтернативные варианты выхода из кризиса. Не могут не обсуждаться проблемы останковки предприятий, их перепрофилирование, трудоустройства и пере-квалификации рабочих, выявления виновных министерств, ведомств, организаций (либо источников повышенной опасности).

Набор организационно-правовых мер может включать: право наложения административных санкций за нарушения решений местной администрации (аналогично стихийным бедствиям, эпидемиям, эпизоотиям), предоставление права юридического лица городским и районным комитетам по охране природы, возможность оставления на территории части платежей в экологические и иные фонды вышестоящего подчинения, возможность оставления части валютной выручки и налогов, перечисляемых в вышестоящие бюджеты. Ответственность за выполнение программ и режима зоны должна лежать на администрации и представительном органе территории. Создание специальных, надстроечных органов представляется излишним и неэффективным.

Для каждой стадии рассмотрения должны соблюдаться сроки рассмотрения и порядок обжалования, в том числе судебный, результатов рассмотрения. Выводы государственной экологической экспертизы подлежат рассмотрению на экспертном совете, коллегии Госкомэкологии, участники рассмотрения должны нести соответствующую ответственность согласно ст. 38 Закона об охране окружающей природной среды.

Решение об объявлении зоны чрезвычайной экологической ситуации должно стать обязательным не только для данной территории, но и для всех должностных лиц и предприятий Российской Федерации.

3. Виды и классификация чрезвычайных ситуаций

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, а также ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Причины чрезвычайных ситуаций

Внешние причины:

- стихийные бедствия;
- неожиданное прекращение подачи электроэнергии, газа;
- терроризм;
- война.

Внутренние причины:

- сложность технологий;
- недостаточная квалификация обслуживающего персонала;
- проектно-конструкторские недоработки в механизмах и оборудовании;
- физический и моральный износ оборудования и механизмов;
- низкая трудовая и технологическая дисциплины.

Стадии развития чрезвычайной ситуации

Чрезвычайные ситуации любого типа в своем развитии проходят четыре типовые стадии (фазы):

Первая стадия – стадия накопления отклонений от нормального состояния или процесса. Иными словами, это стадия зарождения чрезвычайной ситуации, которая может длиться сутки, месяцы, иногда – годы и десятилетия, а в случае землетрясений и извержений вулканов – столетия.

Вторая стадия – инициирование чрезвычайного события, лежащего в основе чрезвычайной ситуации.

Третья стадия – процесс чрезвычайного события, во время которого происходит высвобождение факторов риска (энергии или вещества), оказывающих неблагоприятное воздействие на население, объекты и окружающую среду.

Четвёртая стадия – стадия затухания (действие остаточных факторов и сложившихся чрезвычайных условий), которая хронологически охватывает период от перекрытия (ограничения) источника опасности – локализации чрезвычайной ситуации, до полной ликвидации её прямых и косвенных последствий, включая всю цепочку вторичных, третичных и т. д. последствий. Эта фаза при некоторых ЧС может по времени начинаться ещё до завершения третьей фазы. Продолжительность этой стадии может составлять годы, а то и десятилетия.

Классификация чрезвычайных ситуаций

1. Классификация чрезвычайных ситуаций по масштабу

В основе классификации чрезвычайных ситуаций по масштабу лежат величина территории, на которой распространяется чрезвычайная ситуация, число пострадавших и размер ущерба.

Класс (уровень) ЧС	Пострадало, человек	Нарушены условия жизни, чел.	Материальный ущерб, тыс. МРОТ руб.	Граница действия поражающих факторов в пределах
Объективные (локальные)	Менее 10	Менее 100	Менее 1	1 объекта
Местные	10-50	100-300	1-5	Района, города, населенного пункта
Территориальные	Более 50	300-500	5-500	Субъекта РФ
Региональные	50-500	500-5000	500-5 000	Двух субъектов РФ
Федеральные	Более 500	Более 1000	Более 5 000	Более двух субъектов РФ
Трансграничные	-	-	-	За пределами

II. Классификация чрезвычайных ситуаций по происхождению

A) Чрезвычайные ситуации техногенного характера:

1. Транспортные аварии (катастрофы):

- товарных поездов;
- пассажирских поездов;
- речных и морских грузовых судов;
- на магистральных трубопроводах.

2. Пожары, взрывы, угроза взрывов:

- пожары (взрывы) в зданиях, на коммуникациях и технологическом оборудовании промышленных объектов;
- пожары (взрывы) на транспорте;
- пожары (взрывы) в зданиях и сооружениях жилого, социально-бытового, культурного назначения.

3. Аварии с выбросом (угрозой выброса) химически опасных веществ (ХОВ):

- аварии с выбросом (угрозой выброса) ХОВ при их производстве, переработке или хранении (захоронении);
- аварии с химическими боеприпасами.

4. Аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ:

- аварии на атомных станциях;
- аварии транспортных средств и космических аппаратов с ядерными установками;
- аварии с ядерными боеприпасами в местах их хранения, эксплуатации или установки;
- утрата радиоактивных источников.

5. Аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ (БОВ):

- аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ на предприятиях и в научно-исследовательских учреждениях;
- утрата БОВ.

6. Внезапное обрушение зданий, сооружений:

- обрушение элементов транспортных коммуникаций;
- обрушение производственных зданий и сооружений;
- обрушение зданий и сооружений жилого, социально-бытового и культурного назначения.

7. Аварии на электроэнергетических системах:

- аварии на автономных электростанциях с долговременным перерывом электроснабжения всех потребителей;
- выход из строя транспортных электроконтактных сетей.

8. Аварии на коммунальных системах жизнеобеспечения:

- аварии в канализационных системах с массовым выбросом загрязняющих веществ;

- аварии на тепловых сетях в холодное время года;
- аварии в системах снабжения населения питьевой водой;
- аварии на коммунальных газопроводах.

9. Аварии на очистных сооружениях:

- аварии на очистных сооружениях сточных вод промышленных предприятий с массовым выбросом загрязняющих веществ;
- аварии на очистных сооружениях промышленных газов с массовым выбросом загрязняющих веществ.

10. Гидродинамические аварии:

- прорывы плотин (дамб, шлюзов и др.) с образованием волн прорыва и катастрофическим затоплением;
- прорывы плотин с образованием прорывного паводка.

Б) Чрезвычайные ситуации природного характера:

1. Геофизические опасные явления:

- землетрясения;
- извержения вулканов.

2. Геологические опасные явления:

- оползни;
- сели;
- пыльные бури;
- обвалы, осыпи, курумы, эрозия, склоновый смыв и др.

3. Метеорологические и агрометеорологические опасные явления:

- бури (9-11 баллов), ураганы (12-15 баллов), смерчи, торнадо, шквалы, вертикальные вихри;
- крупный град, сильный дождь (ливень), сильный туман;
- сильный снегопад, сильный гололёд, сильный мороз, сильная метель, заморозки;
- сильная жара, засуха, суховей.

4. Морские гидрологические опасные явления:

- тропические циклоны (тайфуны), цунами, сильное волнение (5 и более баллов), сильное колебание уровня моря;
- ранний ледяной покров, напор льдов, интенсивный дрейф льдов, непроходимый лёд;
- отрыв прибрежных льдов и др.

5. Гидрологические опасные явления:

- высокие уровни вод (наводнения), половодья;
- заторы и зажоры, низкие уровни вод и др.

6. Гидрогеологические опасные явления:

- низкие уровни грунтовых вод;
- высокие уровни грунтовых вод.

7. Природные пожары:

- лесные пожары;
- пожары степных и хлебных массивов;
- торфяные пожары, подземные пожары горючих ископаемых.

8. Инфекционные заболевания людей:

- единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний;
- групповые случаи опасных инфекционных заболеваний (эпидемия) и др.

9. Инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных животных:

- единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний;
- инфекционные заболевания не выявленной этиологии и др.

10. Поражения сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями:

- массовое распространение вредителей растений;
- болезни не выявленной этиологии и др.

В) Чрезвычайные ситуации экологического характера:

1. Чрезвычайные ситуации, связанные с изменением состояния суши (почвы, недр, ландшафта):

- катастрофические просадки, оползни, обвалы земной поверхности из-за выработки недр при добыче полезных ископаемых и другой деятельности человека;
- наличие тяжелых металлов (в том числе радионуклидов) и других вредных веществ в почве (грунте) сверх предельно допустимых концентраций;
- интенсивная деградация почв, опустынивание на обширных территориях из-за эрозии, засоления, заболачивания почв и др.;
- кризисные ситуации, связанные с истощением не возобновляемых природных ископаемых;
- критические ситуации, вызванные переполнением хранилищ (свалок) промышленными и бытовыми отходами, загрязнением ими окружающей среды.

2. Чрезвычайные ситуации, связанные с изменением состава и свойств атмосферы (воздушной среды):

- резкие изменения погоды или климата в результате антропогенной деятельности;
- превышение ПДК вредных примесей в атмосфере;
- температурные инверсии над городами;
- «кислородный» голод в городах;
- значительное превышение предельно допустимого уровня городского шума;
- образование обширной зоны кислотных осадков;
- разрушение озонового слоя атмосферы;

- значительные изменения прозрачности атмосферы.

3. Чрезвычайные ситуации, связанные с изменением состояния гидросферы (водной среды):

- недостаток питьевой воды вследствие истощения водных источников или их загрязнения;
- истощение водных ресурсов, необходимых для организации хозяйственно-бытового водоснабжения и обеспечения технологических процессов;
- нарушение хозяйственной деятельности и экологического равновесия вследствие загрязнения зон внутренних морей и мирового океана.

Эти классификации важны для практических целей и служат основой для определения общего содержания и объема мер по противодействию различным опасным явлениям и событиям, планирования деятельности в этой области.

Тема: «Международно-правовые отношения в области охраны окружающей среды»

Международное сотрудничество – все направления и формы межгосударственных и межучрежденческих контактов – в области охраны окружающей природной среды с 70-х гг. развивалось весьма активно. Оно стало более интенсивным как по линии прямого политического сотрудничества государств, так и по линии экономического, культурного и научно-технического сотрудничества в рамках правительственных и неправительственных организаций на всех уровнях.

Отношение государств, организаций, политических деятелей, ученых, представителей всех профессий и слоев населения к охране окружающей среды стало более квалифицированным, научно обоснованным, сбалансированным. Это проявилось в том, что в многочисленных международно-правовых актах, принятых за последние десятилетия, в решениях и резолюциях международных организаций, конференций, совещаний, в планах, проектах и программах совместной деятельности, а также в конкретной практической природоохранительной работе регулярно уделяется должное внимание как защите отдельных природных объектов и экологических систем, так и разработке и осуществлению мер всесторонней охраны природной среды в целом.

1. Основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Необходимость международного сотрудничества в области ООС диктуется все большей и большей экологической зависимостью всех стран друг от друга. Разрушение озонового слоя земли, загрязнение атмосферного воздуха, Мирового океана, пагубное влияние ядерных взрывов распространяются не только на те государства, где допускаются экологически опасные действия, но и на все мировое сообщество. Поэтому в настоящее время государства под эгидой ООН или на двухсторонней основе организуют взаимодействие с целью охраны среды обитания человека, растительного и животного мира. В основу такого взаимодействия положен ряд общепризнанных мировым сообществом принципов человеческой деятельности в области использования природной среды. Они содержатся отчасти в межгосударственных договорах и актах, в нормативных документах международных организаций и суммированы в решениях наиболее значительных международных конференций, полностью или частично посвященных охране окружающей среды и регулированию сотрудничества государств и народов в этой области.

Впервые принципы международного экологического сотрудничества были обобщены и объединены в декларации Стокгольмской конференции

ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., но наиболее полно они были изложены в декларации по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией ООН, состоявшейся в июне 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия).

В настоящее время международно-правовой механизм ООС основывается на следующих принципах:

- принцип защиты ОС на благо нынешних и будущих поколений, суть которого сводится к обязанности государств сотрудничать на благо настоящего и будущего поколений, принимать все необходимые действия по сохранению и поддержанию качества ОС, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рационально и научно обоснованному управлению природными ресурсами;

- принцип недопустимости трансграничного ущерба запрещает такие действия государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным системам окружающей среды и районов общего пользования, и подразумевает ответственность государств за нанесение экологического ущерба системам ОС других государств и районов общего пользования;

- принцип экологически обоснованного, рационального использования природных ресурсов связан с тем, что исчерпание таких невозобновляемых природных ресурсов, как нефть, газ, уголь, в современных условиях неразработанности проектов альтернативных источников энергии может привести к краху техногенной цивилизации; истощение же запасов воздуха и питьевой воды поставит под вопрос само существование человечества. Но, несмотря на очевидную важность этого принципа, его реализация затруднена, прежде всего, чрезмерно общим определением его содержания. Суть реализации принципа состоит в поддержании природных ресурсов на оптимально допустимом уровне, а также в научно обоснованном управлении живыми ресурсами;

- принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды охватывает как военную, так и мирную область использования атомной энергии. Формирование и утверждение этого принципа идет как договорным, так и обычным путем, с соблюдением государствами существующей международной практики;

- принцип защиты экологических систем Мирового океана обязывает государства: предпринимать все действия по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить прямо или косвенно ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не превращать один вид загрязнения в другой; обеспечивать, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или дея-

тельности под юрисдикцией или контролем государств, не распространялось за пределы районов, где эти государства осуществляют свои суверенные права;

- принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду в концентрированном виде выражает обязанность государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению такого использования средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, причинения ущерба или причинения вреда любому государству;

- принцип обеспечения экологической безопасности отражает прежде всего глобальный и чрезвычайно острый характер международных проблем в области защиты окружающей среды. Элементами этого принципа можно считать обязанность государств осуществлять военно-политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечивать сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды;

- принцип контроля за соблюдением международных договоров по ООС предусматривает создание, кроме национальной, также и системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды, которые должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно признанных критериев и параметров;

- принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб ОС предполагает ответственность за существенный ущерб экологическим системам за пределами национальной юрисдикции или контроля. Пока этот принцип окончательно не сложился, но его признание постепенно расширяется.

2. Международные организации в области охраны окружающей среды

Возрастающий интерес международного сообщества к проблемам ОС после Второй мировой войны нашел свое выражение не только в усилении прямого международного сотрудничества, проведении большого числа политических, социально-экономических и научно-технических форумов, по священным отдельным аспектам взаимодействия общества и природы, но и в росте числа, повышении активности и расширении компетенции международных организаций. Такие организации позволяют объединить природоохранительную деятельность всех заинтересованных государств независимо от их политических позиций, определенным образом вычлняя и подчеркивая экологические проблемы из всей совокупности политических, экономических и других международных проблем. По при-

знаку пространственной сферы полномочий или субъектно-территориальному признаку различаются организации глобальные и региональные (субрегиональные).

Важную роль в области ООС играют и активно занимаются организацией исследований окружающей среды и ее ресурсов специализированные учреждения ООН.

ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), образованная в 1945 г., уже в первые годы своей деятельности поддержала научные инициативы и общественные природоохранные движения. Наиболее известным природоохранным направлением в деятельности ЮНЕСКО является научная программа «Человек и биосфера» (МАБ), принятая в 1970 г. на XVI Генеральной конференции этой организации. К выполнению программы МАБ уже приступили около 100 стран.

ФАО (Организация Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства), образованная в октябре 1945 г., является специализированным учреждением ООН и занимается вопросами продовольственных ресурсов и развития сельского хозяйства в целях улучшения условий жизни народов мира. В соответствии с своей компетенцией она обращает внимание на охрану и рациональное использование земель, водных ресурсов, лесов и иной растительности, животного мира суши, биологических ресурсов океанов и морей. ФАО участвует в осуществлении более 100 природоохранных программ на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Забота о здоровье людей – главная цель **ВОЗ** (Всемирная организация здравоохранения), что всегда связано с ООС. ВОЗ осуществляет сбор и распространение экологической информации, связанной с охраной здоровья людей, участвует в исследовательской работе, оказывает техническую помощь, осуществляет международный контроль за загрязнением ОС.

ВМО (Всемирная метеорологическая организация) была учреждена в 1951 г., как специализированное учреждение ООН. Природоохранные функции ВМО связаны, прежде всего, с глобальным мониторингом ОС. Она проводит мероприятия по оценке загрязнения атмосферы различными веществами и из разных источников, оценку трансграничного переноса загрязняющих веществ, их глобального распространения в низких слоях атмосферы, а также по изучению воздействия на озоновый слой земли.

По договору с ООН осуществляет свою деятельность **МАГАТЭ**, учрежденное в 1957 г. В соответствии с мандатом МАГАТЭ ведет широкие исследования по использованию атомной энергии, разрабатывает меры по технике безопасности при использовании ядерного топлива и в связи с этим вплотную занимается защитой ОС от опасности радиоактивного заражения.

Проблемы ОС, обострившиеся в современном мире, не могли остаться незамеченными межправительственными организациями регионального характера. Эти организации, включившиеся в международное природоохранительное сотрудничество, внесли определенный вклад в разработку мер сохранения благоприятных природных условий и обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая меры правового характера. В числе таких организаций могут быть названы, в частности: Европейский Союз, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет.

В ООС и регионального планирования Совет Европы осуществляет:

- обеспечение охраны и бережного отношения к окружающей среде в Европе;
- сохранение и улучшение среды обитания, деятельности человека;
- планирование развития территорий;
- создание сети охраняемых заповедников. Европейская конференция министров, отвечающая за региональное планирование (СЕМАТ), созывается регулярно, начиная с 1970 г., по мере возникновения проблем. В работе Конференции участвуют представители всех государств-членов Совета Европы.

Европейская хартия регионального планирования выдвинула глобальную и долгосрочную концепцию регионального планирования с целью: улучшения условий повседневной жизни; гармоничного социально-экономического развития регионов; повышения ответственности в вопросах управления природными ресурсами; ООС и рационального использования земли.

Для сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (регулирование промышленной деятельности, торговли животными и т. д.) была принята Конвенция по сохранению живой природы и окружающей среды в Европе (Бернская Конвенция). С мая 1987 г. действует Соглашение о предупреждении, защите и организации помощи при крупных стихийных бедствиях и технологических катастрофах. Создана сеть из 12 европейских специализированных центров для слежения за извержениями вулканов, землетрясениями и т. д.

Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали в феврале 1992 г. межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды странами СНГ. Государства СНГ согласились создать Международный Экологический Совет и при нем Межгосударственный Экологический фонд для выполнения согласованных межгосударственных экологических программ, в первую очередь для ликвидации последствий экологических катастроф.

Следует отметить, что в настоящее время в мире насчитывается более 500 неправительственных международных организаций, включивших в свою деятельность природоохранные мероприятия. Главная роль в этой сфере принадлежат некоторым специализированным и зарекомендовавшим себя высокой активностью организациям, таким как Международный союз охраны природы и природных ресурсов (**МСОП**) и Всемирный фонд охраны дикой живой природы (**WWF**).

МСОП создан по решению учредительной ассамблеи, состоявшейся в сентябре 1948г. в Фонтебло (Франция). В соответствии со ст. 1 Устава МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также между отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны природы и сохранения природных ресурсов, путем проведения соответствующих национальных и международных мероприятий. По состоянию на конец XX в. членами союза состояли 54 государства и больше 300 организаций из более чем 100 стран мира.

Работа МСОП способствует реализации Вашингтонской конвенции о международной торговле дикими видами фауны и флоры. Так, в 1961 г. был создан Всемирный фонд охраны дикой природы, деятельность которого заключается в основном в оказании финансовой поддержки природоохранным мероприятиям. Программа работы этой организации в конце XX в. охватывала более 160 проектов охраны природы в 70 странах.

Международная юридическая организация (**МЮО**), созданная в 1968 г., в последние годы уделяет много внимания праву ОС, участвует в подготовке международно-правовых актов природоохранительного характера.

В марте 1973 года, в Вашингтоне была принята Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (**СИТЕС**), поправки к приложениям которой были приняты на 11-й конференции сторон СИТЕС (Найроби, 10-20 апреля 2001 г.), вступили в силу с 19 июля 2000 г. (по приложениям 1 и 2), и 13 сентября 2000 г. (по приложению 3).

Государства, подписавшие данную Конвенцию, признают, что дикая фауна и флора в их многочисленных, прекрасных и различных формах, являются незаменимой частью природных систем земли, которые должны охраняться для настоящих и будущих поколений; признают увеличивающуюся ценность дикой фауны и флоры для всех народов Земли со всех точек зрения: эстетики, науки, культуры, отдыха и экономики; признают, что именно народы и государства должны наилучшим образом охранять собственную дикую флору и фауну, а также признают важность международного сотрудничества, необходимого для защиты некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в между народной торговле, убеждены в необходимости объединения усилий и принятия надлежа-

ших мер в этих целях. Для реализации этих целей разработаны Приложения, содержащие списки видов дикой фауны и флоры, находящиеся под угрозой исчезновения. Так, в Приложение I включены все виды, находящиеся под угрозой вымирания и торговля которыми оказывает или может оказать влияние на их существование. Торговля образцами этих видов должна находиться под особо строгим контролем с тем, чтобы не подвергать опасность их выживание, и может быть разрешена только в исключительных обстоятельствах. В Приложение II включены: (а) все виды, которые хотя в данное время не находятся обязательно под непосредственной угрозой вымирания, но могут стать таковыми, если торговля образцами таких видов не будет строго регулирована в целях предотвращения их использования, несовместимого с их выживанием; и (б) другие виды, которые должны быть предметом контроля с тем, чтобы торговли образцами тех видов, которые указаны в п. (а), могла бы контролироваться. В приложение III включены все виды, которые по определению любого государства должны подвергнуться регулированию в пределах ее собственной юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и которые нуждаются в сотрудничестве других сторон в регулировании торговли. При этом торговля образцами видов, содержащимися во всех Приложениях, может осуществляться только в соответствии с положениями данной Конвенции.

Всякая торговля образцами таких видов должна осуществляться под неукоснительным наблюдением научных компетентных и административных органов государств-участников Конвенции и каждого в отдельности.

Внутри России постоянно делаются какие-то усилия по регулированию ООС и интегрированию усилий России в международное сообщество. Так, Постановление Правительства РФ от 25 октября 2001 г. № 745 утвердило федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», в рамках которой большое место уделяется международному сотрудничеству. В соответствии с программой в 2002-2007 годах оно будет продолжено и направлено на совершенствование нормативно-методической и системно-технической базы ведения государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета объектов недвижимости. Программой планируется продолжение сотрудничества с Европейским союзом, используя возможности привлечения технической помощи по проекту ТАСИС. Получат дальнейшее развитие двусторонние контакты по направлениям программных мероприятий с агентствами по международному развитию Германии, Швеции, Нидерландов с целью изучения и адаптации к российским условиям передового опыта и ноу-хау стран с развитой рыночной экономикой. Будут продолжены работы по инвестиционным проектам, финансируемым за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития

(проект ЛАРИС), российско-германского проекта ГЕРМЕС, финансируемого в рамках кредитной линии немецкого страхового общества «ГЕРМЕС». Дальнейшее развитие получают работы со Швейцарской Конфедерацией. Консолидированные в рамках Программы средства указанных займов, финансовая помощь в виде грантов, техническая помощь будут направлены на приобретение новейшей компьютерной и измерительной техники, приборов, программного обеспечения, а также на обучение и переподготовку кадров.

Для реализации Программы Министерству экономического развития и торговли, Министерству финансов и Министерству промышленности, науки и технологий РФ поручено при формировании инвестиционной программы и проектов федерального бюджета на 2002 год и последующие годы предусматривать выделение Федеральной службы земельного кадастра и Министерству имущественных отношений России Средств на реализацию данной Программы, исходя из возможностей федерального бюджета.

Контроль за ходом и реализацией Программы возложен на государственного заказчика-координатора Программы – Федеральную службу земельного кадастра РФ.

Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 г.) посвящена охране здоровья человека и ОС от стойких органических загрязнителей и зиждется на принятых ранее принципах декларации по ОС в Рио-де-Жанейро.

Конвенция признала, что стойкие органические загрязнители обладают токсичными свойствами, устойчивы к разложению, характеризуются биоаккумуляцией и являются объектом трансграничного переноса по воздуху, воде и мигрирующими видами, а также осаждаются на большом расстоянии от источника их выброса, накапливаясь в экосистемах суши и водных экосистемах и несут в себе опасность международного масштаба.

В соответствии с Конвенцией каждая сторона разрабатывает:

- меры по сокращению или устранению выбросов в результате преднамеренного производства и использования;
- меры по сокращению или ликвидации выбросов в результате непреднамеренного производства;
- меры по сокращению или ликвидации выбросов, связанных с запасами и отходами;
- каждая Страна разрабатывает и стремится осуществлять план выполнения своих обязательств, предусмотренных настоящей Конвенцией;
- каждая Страна облегчает или осуществляет обмен информацией;
- Стороны в рамках своих возможностей поощряют и осуществляют, как на национальном, так и международном уровнях научные исследования разработки, мониторинг и сотрудничество в области стойких органических загрязнителей, их альтернатив и потенциальных стойких орга-

нических загрязнителей по таким, например, вопросам, как: источники и выбросы в ОС; присутствие, уровни присутствия в организмах людей и в ОС; способ переноса в ОС; воздействие на здоровье человека и ОС; социально-экономические и культурные последствия и др.

Страны-участники Конвенции признали необходимость оказания своевременной и соответствующей технической помощи в ответ на просьбы развивающихся стран и стран с переходной экономикой, являющихся Сторонами Конвенции.

Возникающие в рамках Конвенции споры, разрешает арбитраж или Международный Суд.

3. Международные правовые средства охраны атмосферы земли, околоземного и космического пространства, природы мирового океана, животного и растительного мира, окружающей среды от загрязнения радиоактивными отходами

Центральное место в системе норм по охране атмосферы Земли занимают Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.

Участники Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. обязались не прибегать к военному или иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду (преднамеренному управлению природными процессами – циклонами, антициклонами, фронтами облаков и т.д.), которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов нанесения ущерба или причинения ущерба другому государству.

В соответствии с Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. государства пришли к соглашению о необходимых мерах по сокращению и предотвращению загрязнения воздуха, прежде всего в отношении средств борьбы с выбросами загрязнений воздуха (главным образом серы и ее соединений). Предусматривается, в частности, обмен информацией по указанным вопросам, периодические консультации, осуществление совместных программ по регулированию качества воздуха и подготовке соответствующих специалистов. На основе Конвенции в структуре Европейской экономической комиссии ООН создан специальный орган, обеспечивающий координацию национальных мер по выполнению конвенционных положений.

Целью принятия Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. является стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воз-

действия на климатическую систему. Участники Конвенции будут принимать предупредительные меры в области прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий.

Вторым составляющим системы международной защиты природы является охрана озонового слоя. Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. дают перечень озоноразрушающих веществ, определяют меры по запрету ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в договаривающиеся государства без соответствующего разрешения (лицензии). Государства информируют учрежденный в соответствии с Конвенцией и Протоколом орган (Секретариат) о производстве, потреблении и использовании озоноразрушающих веществ. Участниками Конвенции разрабатываются национальные системы сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ.

Третьим объектом защиты является космическое пространство. Договор по космосу 1967 г., Соглашение о Луне 1979 г. обязывают государства при изучении и использовании космического пространства и небесных тел, избегать их загрязнения, принимать меры для предотвращения нарушения сформировавшегося на них равновесия. Небесные тела и их природные ресурсы объявлены общим наследием человечества.

Международно-правовая охрана мирового океана. Нормы по охране морской среды содержатся как в общих конвенциях по морскому праву (Женевских конвенциях 1958 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), так и специальных соглашениях (Конвенция по Предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенция о рыболовстве в Северо-Западной части Атлантического океана 1977 г., Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1982 г. и др.).

В Женевских конвенциях и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. определяются режим морских пространств, общие положения по предотвращению их загрязнения и обеспечению рационального использования. Специальные соглашения регламентируют вопросы охраны отдельных компонентов морской среды, защиту моря от конкретных загрязнителей и т.д.

Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. предусматривает меры для оборудования портов устройствами для принятия с судов нефтесодержащих остатков.

Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. устанавливает комплекс мероприятий по предотвращению и уменьшению последствий загрязнения моря нефтью вследствие морских аварий. Прибрежные государства должны консультироваться с другими государства-

ми, чьи интересы затронуты морской аварией, и Международной морской организацией, осуществлять все возможные действия для снижения риска загрязнения и уменьшения размера ущерба. К указанной Конвенции в 1973 г. был принят Протокол о вмешательстве в случаях аварий, приводящих к загрязнению веществами иными, чем нефть.

В 1972 г. была подписана Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (с тремя приложениями – Перечнями). Конвенция регулирует два вида преднамеренного захоронения отходов: сброс отходов с судов, самолетов, платформ и др. искусственных сооружений и затопление в море судов, самолетов и т.д.

Международно-правовая охрана животного и растительного мира. Отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и защиты животного мира регулируется как универсальными, так и двусторонними соглашениями, в большинстве из которых участвует наше государство (Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, 1973 г. и др.). Конвенции определяют объекты животного мира, порядок их использования, устанавливают меры по охране среды их обитания, предусматривают формы государственного регулирования использования живых ресурсов.

Так, целями Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. Государства определяют компоненты биологического разнообразия, принимают меры по их сохранению и рациональному их использованию, осуществляют оценку воздействия и сведение к минимуму неблагоприятных последствий, регулируют применение биотехнологий и пр.

Международно-правовая охрана животного и растительного мира развивается по следующим основным направлениям: охрана природных комплексов; охрана редких и исчезающих видов животных и растений; обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Международно-правовая охрана окружающей среды от загрязнения радиоактивными отходами. Вопросы защиты окружающей среды от радиационного загрязнения регулируются нормами договора о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., договора о нераспространения ядерного оружия 1968 г., Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. и Протокола 1978 г. к этой Конвенции (об эксплуатации судов с ядерными энергетическими установками), Международной конвенции о подготовке и

дипломированию моряков и несении вахты 1978 г., Конвенции об ответственности в области морской перевозки ядерных материалов 1981 г., Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., других международных документов.

Женевская Конвенция об открытом море 1958 г., в частности, обязывает государства принимать меры для предупреждения загрязнения моря от радиоактивных отходов и загрязнения моря или воздушного пространства над ним в результате любой деятельности, включающей применение радиоактивных материалов. Государства обязаны сотрудничать с соответствующими международными организациями и учитывать все нормы и правила, которые могут быть выработаны такими организациями.

Договор об Антарктике 1959 г. запрещает сброс радиоактивных веществ южнее 60-й параллели южной широты.

Преднамеренному захоронению в океане вредных, в том числе радиоактивных, отходов посвящена Лондонская конвенция 1972 г. по предотвращению загрязнения моря сбросом отходов и других материалов.

Указатель сокращений

ВК – Водный кодекс Российской Федерации

ВМО – (Всемирная метеорологическая организация) была учреждена в 1951 г., как специализированное учреждение ООН.

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МСОП – Международный союз охраны природы и природных ресурсов

ТК – Трудовой кодекс Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФАО – организация Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства), образованная в октябре 1945 г., является специализированным учреждением ООН и занимается вопросами продовольственных ресурсов и развития сельского хозяйства в целях улучшения условий жизни народов мира.

ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), образованная в 1945 г., уже в первые годы своей деятельности поддержала научные инициативы и общественные природоохранительные движения.

WWF – Всемирный фонд охраны дикой живой природы

Библиографический список

а) нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации.- 2014.- № 9.- ст. 851.

2. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ (ред. от 03.07.2016), с изм. от 01.03.2017 г.). // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

3. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

4. Об охране атмосферного воздуха : Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) //Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

5. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. От 19.12.2016) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

6. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 07.03.2017) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

7. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2001 N 73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) с изм. От 01.01.2017// Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.10.2018 г.)

9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) с изм. От 01.03.2017// Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

10. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

11. О недрах : Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 с изм. От 03.10.2016 г. (ред. от 03.07.2016) // // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

12. Кодекс об административных правонарушениях от 20.12.2001 №195-ФЗ (ред.03.04.2017) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

14. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 №64-ФЗ (ред. От 03.04.2017) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

15. Трудовой кодекс от 30.12.2001 №197 - ФЗ (ред. 03.07.2016) // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - URL: <http://www.consultant.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

б) основная:

1. Боголюбов, С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Боголюбов.- Москва: Юрайт, 2013.

2. Анисимов, А.П. Экологическое право России: учебник / А.П. Анисимов. - Москва: Юрайт, 2013. - 510 с.

3. Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник / М.М. Бринчук. - 4-е изд. - Москва: Эксмо, 2014. - 672 с.

4. Валеев, Р.М. Международное экологическое право: Учебник. Статут 2012. // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.knigafund.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

в) дополнительная:

1. Абузярова, Д.Ф. Придорожные полосы автомобильных дорог как зоны с особыми условиями использования / Д.Ф. Абузярова // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.knigafund.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

2. Гаевская, Е. Проблемы охраны природных ресурсов в Российской Федерации в период кризиса / Е. Гаевская // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.knigafund.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

3. Жаворонкова, Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: монография / Жаворонкова Н.Г.- Москва:

Юриспруденция, 2011.- 158 с.- Режим доступа: <http://www.knigafund.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

4. Маленков, Н.А. Выделение земельных участков под дачное и индивидуальное жилищное строительство в пределах водоохранных зон / Н.А. Маленков // Право и экономика. - 2014. - № 4. - С. 59-61.

5. Никишин В.В. О естественном праве на благоприятную окружающую среду. экологическое право. 2011. № 5. // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.knigafund.ru>.- (Дата обращения 05.05.2019 г.)

Учебное издание

Бурлова Ю.А.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Курс лекций

Подписано в печать 15.07.2020 г. Формат 60x84/16.

Усл. печ. л. 9,0. Тираж 10 экз. Заказ 547.

Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России.
355000, г. Ставрополь, пр-т Кулакова, 43.