

О.Р. Саркисов, Е.Л. Любарский

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

*Учебное пособие для студентов учреждений
высшего профессионального образования*

К а з а н ь
Центр инновационных технологий
2 0 1 4

УДК 34(075.8)
ББК 67.407я73
С 20

Р е ц е н з е н т

доцент кафедры права Казанского национального исследовательского технического университета- КАИ, эксперт министерства юстиции РТ *В.А. Гуревич*

Саркисов, О.Р.

С20 Экологическое право: учеб. пособие для студ. учреждений высшего проф. образования / О.Р.Саркисов, Е.Л. Любарский. -5-е изд. переработанное и доп – Казань: Центр инновационных технологий, 2014. – 335 с.

В учебном пособии излагаются основы экологического права, история его зарождения и развития, экологическая политика как реакция государства и общества на экологический кризис, определяется понятие правового регулирования предмета экологического права, разъясняются система его источников и принципов, виды юридической ответственности. Экологические проблемы рассматриваются на фоне современного состояния окружающей среды. На основе «Экологической доктрины» Российской Федерации, анализа и обобщения действующей в Российской Федерации нормативно-правовой базы в области экологии, в доступной форме освещаются государственная стратегия по природопользованию и охране окружающей среды, социальные и экономические преобразования в стране, связанные с экологической безопасностью и обеспечением устойчивого развития окружающей среды, в том числе на основе международного сотрудничества.

Учебное пособие предназначено для студентов учреждений высшего профессионального образования, обучающихся по специальностям юридического профиля, преподавателей юридических вузов, а также специалистов, осуществляющих деятельность в природоохранной сфере

© Саркисов О.Р., Любарский Е.Л., 2014
© Центр инновационных технологий
(оформление), 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Перечень принятых сокращений и наименований.....	5
Введение.....	7
Общая часть	
Глава 1. Экологическое право как отрасль права.....	10
1.1. Возникновение и формирование учебной дисциплины. Цели и задачи изучения экологического права.....	10
1.2. Становление и развитие системы правового регулирования в области охраны окружающей среды.....	13
1.3. Экологическая политика как реакция общества и государства на экологический кризис. Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития.....	19
1.4. Понятие, предмет, метод, система, структура и принципы экологического права.....	27
1.5. Источники экологического права.....	37
Глава 2. Экологические правоотношения.....	47
2.1. Экологические правоотношения: понятие, содержание, виды.....	47
2.2. Субъекты экологических правоотношений.....	51
2.3. Объекты экологических правоотношений.....	54
2.4. Содержание экологических правоотношений.....	56
2.5. Основания возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений.....	59
Глава 3. Право собственности на природные объекты.....	61
3.1. Понятие природного объекта и его правовой классификации.....	61
3.2. Право собственности на природные объекты. Основные формы и признаки права собственности.....	65
3.3. Право природопользования. Понятие и виды.....	75
3.4. Возникновение, изменение и прекращение права природопользования.....	77
Глава 4. Экологические права и обязанности граждан в Российской Федерации. .	82
4.1. Конституционные права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды.....	82
4.2. Права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды.....	84
4.3. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду.....	87
Глава 5. Правовой механизм охраны окружающей среды.....	93
5.1. Понятие управления в области охраны окружающей среды. Система органов экологического управления.....	93
5.2. Роль правоохранительных органов в охране окружающей среды.....	103
5.3. Государственный экологический контроль и надзор специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды.....	116
5.4. Экологический мониторинг: правовое регулирование и содержание.....	123
5.5. Нормирование и стандартизация – основная правовая мера охраны окружающей среды и функция государственного управления.....	132
5.6. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственная экологическая экспертиза.....	139

Глава 6. Экономический механизм охраны окружающей среды.....	148
6.1. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды	148
6.2. Государственные стандарты и лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды	152
6.3. Нормирование в области охраны окружающей среды. Нормативы качества допустимых выбросов, нормативы допустимой антропогенной нагрузки	160
6.4. Экологическая сертификация в области охраны окружающей среды.....	164
6.5. Экологическое страхование в Российской Федерации	168
6.6. Плата за негативное воздействие на окружающую среду	173
6.7. Предпринимательская деятельность в области охраны окружающей среды	177
Глава 7. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	180
7.1. Понятие и виды юридической ответственности за нанесение ущерба окружающей среде	180
7.2. Понятие экологического правонарушения	186
7.3. Уголовная ответственность за экологические преступления	192
7.4. Административная ответственность за экологические правонарушения	204
7.5. Гражданско-правовая ответственность в области охраны окружающей среды и возмещение нанесенного вреда здоровью и имуществу граждан.....	208
7.6. Дисциплинарная ответственность за нанесенный ущерб окружающей среде ..	214
7.7. Материальная ответственность за нанесенный ущерб окружающей среде.....	216
7.8. Характеристика экологических правонарушений в сфере производственной деятельности.....	219
Особенная часть	
Глава 8. Правовой механизм охраны окружающей среды на стадиях хозяйственной деятельности	224
8.1. Охрана окружающей среды при эксплуатации предприятий.....	224
8.2. Охрана окружающей среды в энергетике и военной деятельности.....	234
8.3. Охрана окружающей среды в городах и населенных пунктах Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений.....	245
8.4. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве	252
Глава 9. Правовой механизм охраны отдельных природных территорий	266
9.1. Правовой режим охраны земель. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв	266
9.2. Правовой режим охраны недр и континентального шельфа	272
9.3. Правовой режим охраны водных объектов	277
9.4. Правовой режим охраны лесных массивов	279
9.5. Правовой режим охраны животного мира и растений	285
9.6. Правовой режим охраны атмосферного воздуха	290
9.7. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	294
9.8. Правовой режим экологически неблагополучных территорий: зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия	304

Специальная часть	
Глава 10. Международно-правовая охрана окружающей среды	310
10.1. Понятие международно-правовой охраны окружающей среды	310
10.2. Общепризнанные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.....	314
10.3. Международные договоры в области охраны окружающей среды.....	316
10.4. Организационные меры международного сотрудничества в области охраны окружающей среды	320
Международные организации в области охраны окружающей среды	324
Список источников и рекомендуемой литературы	326

ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ И НАИМЕНОВАНИЙ

- АЭС – Атомная электростанция
БЖД – Безопасность жизнедеятельности
ВКС – Военно-космический комплекс
ВУЗ – Высшее учебное заведение
ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет
ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации
Град. К – Градостроительный кодекс
ГЭС – Гидроэлектростанция
ГИС – Геоинформационная система наблюдений
ГОСТ – Государственный стандарт
ГСЭН – Государственный санитарно-эпидемиологический надзор
ГЭЭ – Государственная экологическая экспертиза
ГСССД – Государственная служба стандартных справочных данных
ГТК – Государственный таможенный комитет
ДППиООС – Департамент природопользования и охраны окружающей среды
МПРиЭ – Министерство природных ресурсов и экологии РФ
НРБ – Нормы радиационной безопасности
ОБУВ – Ориентировочный безопасный уровень воздействия
ОВП – Органическое вещество почв
ОСВ – Осадки сточных вод
ПАВ – Поверхностно активные вещества
ПДВ – Предельно допустимый выброс
ПДН – Нормы пределов допустимой нагрузки
ПДК – Предельно допустимая концентрация (количество)
ПДКв. – Предельно допустимая концентрация вредного вещества в водоемах
ПДКр.з. – Предельно допустимая концентрация вредных веществ в воздухе рабочей зоны
ПДУ – Нормы предельно допустимых уровней
ПДДК – Предельно допустимые остаточные вещества
ПЗТБО – Полигон захоронения твердых бытовых отходов
ПНООЛР – Проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение
ТЭС – Тепловая электростанция
УК – Уголовный кодекс Российской Федерации
ОВОС – Оценка воздействия на окружающую среду
ОС – Окружающая среда
ООС – Охрана окружающей среды
ПБ – Правила безопасности

РД – Руководящий документ
РДС – Руководящие документы в строительстве
РТН – Ростехнадзор
СЭС – Санитарно-эпидемиологическая станция
УТЭН – Управление по технологическому и экологическому надзору
ФПС – Федеральная пограничная служба
ЗВ – Загрязняющие вещества
ЭП – Экологическое право
ЭЭ – Экологическая экспертиза

ВВЕДЕНИЕ

«Формы и виды охраны должны обеспечивать реальную защиту и всеобщее рациональное использование окружающей среды человеческого обитания. Охрана призвана обеспечивать переход от природоресурсного к эколого-правовому, т.е. природосберегающему (малоотходному и безотходному) регулированию, ибо главное-это «разумное существование человека».

В.И. Вернадский

Решение проблем по охране окружающей среды в современную эпоху приобретает все большее значение. Взаимоотношения общества и природы носят сложный и противоречивый характер. Развитие производительных сил общества, технологий различных производств, знаний и навыков людей способствовало возрастанию их влияния на природу. Современное состояние окружающей среды является следствием проводимой десятилетиями социально-экологической политики, основой которой был экстенсивный подход к развитию производительных сил и использованию природных ресурсов. Проблема взаимоотношения общества и природы есть глобальная общечеловеческая проблема, поэтому без новой системы взглядов на мир и место человека в нем будущие поколения, как биологический вид обречены на физическое и духовное уничтожение. Решение экологических и социальных вопросов как глобального, так и регионального масштаба возможно только при условии создания нового типа экологической культуры, экологизации образования в соответствии с актуальными нуждами личности и гражданского общества. Потребность в экологическом образовании определяется необходимостью осознания обществом обеспечения благоприятной среды для жизнедеятельности человека, поскольку разрушение системы экологических отношений и отсутствие ответственности перед будущими поколениями являются одним из компонентов глобального экологического кризиса. 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. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды. В этой связи в экологической сфере стратегической целью является сохранение и восстановление естественных экосистем, стабилизация и улучшение качества окружающей среды, снижение сбросов и выбросов вредных веществ в водные объекты и атмосферу, сокращение образуемой массы отходов, особенно токсичных, организация их переработки и утилизации.

До настоящего времени природно-ресурсный потенциал страны используется нерационально. Это обусловлено экстенсивным характером развития экономики страны, преобладанием в хозяйственной деятельности взгляда на природные ресурсы как на «даровые» блага природы, ведомственным (монопольным) подходом к использованию природных богатств. Последствия такой политики еще не преодолены и проявляются – поэтому целый ряд нормативных документов федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ 31 августа 2002 № 1225-р), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020г. - Утверждена Указом Президента Российской Федерации 12 мая 2009 г. № 537 направлены на определение правовых основ государственной политики в области охраны окружающей среды с учетом новых стратегических подходов, обеспечивающих сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранения 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. Реализация вышеуказанных положений предполагает структурные преобразования в управлении, экономике, экологии, развитии наукоемких, природосберегающих, высокотехнологических производств, а также в продолжении деятельности России по основным международным проблемам в области охраны и повышении качества окружающей среды.

Учебное пособие «Экологическое право» подготовлено с учетом требований Государственного образовательного стандарта для высшего профессионального образования. В основу учебного пособия положены реалии Федерального закона «Об охране окружающей среды», «Экологической доктрины РФ», «Стратегии национальной безопасности РФ» и других законов природоохранительного и природоресурсного законодательства. Данная книга рассматривает правовое регулирование в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, основываясь на действующих нормативных актах и полномочиях государственной власти в области охраны окружающей среды и природопользования.

Глава 1

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

1.1. Возникновение и формирование учебной дисциплины Цели и задачи изучения экологического права

Изучение предмета «Экологическое право» основано на фундаментальных научных знаниях в области экологии и смежных наук и исходит: из оценки современного состояния природной среды и ее воздействия на качество жизни населения Российской Федерации; роли природных систем Российской Федерации в стабилизации глобальных биосферных процессов; глобальных и региональных особенностей взаимодействия человека и природы. Сохранение природы и улучшение качества окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния, необходимое условие национальной и общечеловеческой безопасности. Здоровье, экологическое и социальное благополучие населения находятся в неразрывном единстве. Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Для поддержания этой деятельности необходима наука, определяющая не только понятие проблем в области охраны окружающей среды, но и обеспечивающая сохранение природы от антропогенного воздействия.

Предмет «Экологическое право» является одним из отраслей права в области юриспруденции. Правоохранительная деятельность в области охраны окружающей среды занимает одно из важнейших мест среди всех общественных отношений, регулируемых правовыми нормами. Конституция Российской Федерации, имеющая высшую юридическую силу и служащая юридической базой для всех отраслей права, устанавливает принципы и основные положения экологического законодательства. К ним относится то, что каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст.42 Конституции РФ).

Цель изучения предмета «Экологическое право» в ВУЗЕ¹ – дать студентам знания по отрасли права, регулирующей общественные отношения в важнейшей сфере жизнедеятельности людей – природоохранной; раскрыть роль экологического права в решении задач социального и экономического развития общества; определить направления использования знаний данной отрасли права в деятельности природоохранных и судебных органов и показать значение обеспечения законности в экологических и иных, с ними связанных, отношениях для предупреждения ряда правонарушений.

Задачи изучения предмета «Экологическое право» заключаются в том, чтобы содействовать формированию и развитию мировоззрения студентов; помочь выработать умение ориентироваться в источниках, регулирующих экологические отношения, отношения по социальной защите, а также отношения по социальному обеспечению; анализировать и обобщать изученный материал; правильно применять нормы законодательства об охране окружающей среды на практике.

Юридическое экологическое образование является самостоятельным направлением деятельности государства в области правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды. В рамках этого направления решается задача не только подготовки юристов, экологов, но и более общая и существенная – экологического воспитания и формирования экологической культуры, воспитания и формирования гражданских качеств будущих юристов. Охрана природы – дело каждого. Экологическое право, как никакая другая наука в системе российского права, затрагивает коренные повседневные потребности и интересы каждого человека. Важное место в предмете уделяется освещению правовых идей и решений, касающихся предупреждения экологического вреда посредством мер экономического воздействия, создания экономико-правового механизма, направленного на рациональное использование природных ресурсов и охраны окружающей среды. Важнейшим инструментом сохранения окружающей среды и ее устойчивого развития является законодательное закрепление основных принципов, механизмов, гарантий, критериев охраны окружающей природной среды, заложенных в Конституции, а также оценки качества окружающей среды. Поэтому экологическое законодательство ориентировано на регулирование общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, для того, чтобы активизировать все эти юридические механизмы в интересах сохранения, рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства, сохранения благоприятной окружающей природной среды для настоящего и будущих поколений людей. Законодательство в области охраны окружающей природной среды Российской Федерации разрабатывается уже на протяжении десятков лет. За этот период приняты десятки законов. К особо

¹ См: Федеральный закон « Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ. Принят Государственной Думой РФ 21 декабря 2012 г. Вступил в силу 1 сентября 2013 г.

важным из федеральных законов, принятых за последние годы, относятся федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях» (1995.), «Об экологической экспертизе» (1995.), «О радиационной безопасности населения» (1996.), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999.), «Об охране атмосферного воздуха» (1999.). Основополагающим в этом списке является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01. 2002г. Вместе с тем нормативная база, интенсивно развиваясь, определяет, что в природоохранной деятельности невозможно достичь ощутимых результатов без использования научных достижений, экологического воспитания, просвещения и образования, которые как раз и формируют экологическое мировоззрение, так необходимое при осуществлении различных природоохранных мероприятий. И сколько бы государство не выделяло средств, не организовывало природоохранные и другие мероприятия, без высокого уровня мировоззрения должного эффекта невозможно достичь. Важным и необходимым на наш взгляд нормативным документом будет являться Экологический кодекс, разработка которого уже завершается. Экологический кодекс Российской Федерации должен занять место системообразующего акта законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды. Акты федерального законодательства в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны включаться в Экологический кодекс Российской Федерации или учитывать положения Экологического кодекса Российской Федерации. Акты федерального законодательства иных отраслей права, содержащие экологические нормы, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны базироваться на правовых положениях Экологического кодекса Российской Федерации. Реформирование законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды путем кодификации будет способствовать его совершенствованию, а также стабильности и конструктивности как определяющих условий его эффективности. Это будет достигнуто за счет: системности и комплексности правового регулирования на основе установления единых принципов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; введения преимущественно норм прямого действия; развития экономических механизмов регулирования охраны окружающей среды.

Стратегическая цель государственной политики в области охраны окружающей среды сформулирована в «Экологической доктрине РФ», «Стратегии национальной безопасности РФ» разработанных Правительством Российской Федерации, Министерством природных ресурсов (МПР) с участием органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов. «Экологическая доктрина РФ» утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации 31 августа 2002 года, №-1225-р.»

«Стратегия национальной безопасности РФ (до 2020г)» утверждена Президентом РФ 12 мая 2009года, №537.

Экологическая доктрина РФ является в высшей степени важным документом в деле организации природоохранной деятельности, ее активизации. Роль и значение Экологической Доктрины заключается в том, что она побуждает пересмотреть содержание всех способов охраны окружающей природной среды и обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов: естественного, научного, организационного, экономического, идеологического и, конечно же, правового. В Преамбуле Доктрины указано на современное состояние экологического кризиса, а также на его возможные пагубные последствия. В этой связи основное направление решения экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому сочетание экономики и экологии является одним из основных принципов охраны окружающей среды. Организация экономических механизмов, внедрение рыночных отношений, взвешенное распространение их на природные ресурсы не могут не иметь социальной направленности, поскольку охрана окружающей среды осуществляется, прежде всего, для поддержания социума, благосостояния людей. В стратегии национальной безопасности России (до 2020г.) определяются стратегические цели, которыми являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества должны создавать условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

Данные положения являются важными и необходимыми при изучении предмета «*Экологическое право*».

1.2. Становление и развитие системы правового регулирования в области охраны окружающей среды

Анализ истории становления и развития экологического права, исторических источников и официальных документов позволяет оценить происхождение и динамику экологических проблем и способы их решения, понять современное место экологического права в общей системе права,

уяснить причины, следствие, масштаб деятельности человека в области загрязнения и охраны окружающей среды.

Экологическое право – часть современного общечеловеческого права, которая постепенно выделилась и сформировалась как наука главным образом во второй половине XX в. Экологическое право не было известно древним правовым системам. Его не было во времена средневековья и даже в недалеком прошлом. Оно появилось тогда, когда люди стали осознавать необходимость подчинения своего поведения определенным правилам и требованиям, направленным на уменьшение вредного влияния человеческой жизнедеятельности на окружающую природную среду, чтобы в результате этого сохранить ее в благоприятном состоянии для ныне живущих людей и их будущих поколений.

Вместе с тем экологическое право является результатом возросших и продолжающих возрастать человеческих знаний о природе и обществе, об объективных закономерностях их взаимодействия, о предельных возможностях природной среды «терпеть» возрастающее число людей на Земле с их многообразными потребностями. На основе этих знаний, путем дозволений и запретов и при помощи других юридических методов экологическое право определяет, что людям можно и чего нельзя делать, чтобы, обеспечивая себя средствами жизни, сохранить окружающую природную среду в благоприятном состоянии.

Природная среда, точнее окружающая среда, служит условием и средством жизни человека, территорией, на которой он проживает, пространственным пределом осуществляемой государственной власти, местом размещения промышленных объектов, объектов сельского хозяйства и т.д. Исторически получили развитие две формы взаимодействия общества и природы.

Первая форма – потребление природы человеком, использование природы для удовлетворения человеком своих материальных и духовных благ-потребностей. Эта форма может называться экономической формой взаимодействия.

Второй формой взаимодействия стала охрана окружающей среды с целью сохранения человека как биологического и социального организма и его естественной среды обитания. Эта форма получила название экологической формы взаимодействия.

Отсюда можно сделать вывод, что человеческая деятельность оказывает существенное влияние на окружающую среду, подвергая ее изменениям, которые затем влияют на самого человека. В связи с развитием человеческого общества, государственности, именно государственности, государство возложило на себя обязанность регулирования потребления природных ресурсов и их охраны.

Развитие экологической функции государства и права привело к формированию правовой общности, которая в конечном виде получила название «экологическое право». Нормы об охране природы стали появляться издавна. Их 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 рассматривать применительно к трем периодам. Периодизация становления и развития экологического законодательства может быть осуществлена по различным основаниям. Но если за ее основу взять развитие и углубление самого понятия охраны окружающей природной среды, то довольно четко выделяются эти три основных периода.

Это дореволюционный, советский и современный российский периоды.

Дореволюционный период – с XI века до 1917 г., советский – с 1917 г. до 1991 г., современный российский – с 1991 г. по настоящее время.

Советский период, в свою очередь, также разделяется на несколько этапов:

1917-1924 годы, 1924-1963 годы, 1963-1991 годы.



Рис.1

Развитие экологического права в период с XI века до 1917 г.

Развитие экологического права осуществлялось на начальном этапе и в последующее время через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, например, в «Русской правде» (1016 .) предусматривалась охрана общинной собственности или собственности князя объектом которой, к примеру, был лес. В «Русской правде» устанавливался штраф за кражу дров, за уничтожение и повреждение борти (дупла, наполненного медом), за покражу бобров. По мере развития феодальных отношений в Русском государстве объектами охраны становятся такие сферы как охота, рыболовство и лесопользование.

Кража древесины и сухих дров тоже считалась преступлением. Однако, несмотря на развитие индустрии (обработка металлов, гончарное дело и т.д.) и усиление антропогенного воздействия на окружающую среду ответственность за ее загрязнение не назначалась (не была известна первым русским памятникам права). Законодательство было ориентировано на охрану промыслов: лесов, представителей животного мира. Запрещалась охота на лисиц, на медведя, на лосей во владениях именитых людей (монастырские, княжеские).

В соответствии с Соборным уложением 1649г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, а также ловля бобров и выдр рассматривалась как кража имущества.. В русском законодательстве средних веков предусматривался довольно широкий набор санкций за нарушение правил, касающихся природных объектов: штраф, битье батогами, отсечение левой кисти рук и т. д. В русском законодательстве XVII -XVIII вв. наметилась тенденция на ограничение частнособственнических интересов в отношении природных ресурсов в пользу государства. Природные объекты начинают рассматривать как стратегические объекты государства. Петр первый, например, запрещал уничтожать леса и деревья вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными (мачтовый лес). В 1696 году по инициативе Петра 1 началось организованное лесоразведение. В 1701 г. был издан Указ об охране лесов по берегам рек. В 1703 г. – закон о заповедных лесах. Именно Петром 1 была организована государственная служба и система контроля за использованием лесных ресурсов. При рубке леса стали приниматься меры по сохранению почвенного покрова. В 1718-1721 гг. были изданы указы, обязывающие население Петербурга укреплять берега рек и каналов сваями в целях предупреждения размывания почв, а также указы, направленные на борьбу с загрязнением и засорением городских водоемов. Более рационально при Петре 1 стали подходить к объектам охоты и рыболовства. Стали назначать штрафы за уничтожение и отстрел лосей, и др. видов животных. Указ 1704 г запретил самоловы-переметы и т.п. Экологические интересы в качестве объекта уголовно-правовой охраны сложились в России к XIX веку. В 1844г был опубликован « Проект общих правил рыболовства и рыбоводства», состоявший из 58 статей. Уголовное уложение 1903года устанавливало специальные санкции за убий зубра или самки лося, оленя, дикой козы и т.д. В начале 20 века в России обсуждался вопрос о создании специального органа по контролю за соблюдением природоохранных правил.

Экологическое право в период 1917-1991гг. Советский период.

Советский период состоит из ряда этапов. Можно их рассмотреть следующим образом.

Этап 1917-1924 гг. В этот период были созданы такие важные источники: Декрет «О земле» (1917 .), Декрет ВЦИК «О социализации

земли», Земельный кодекс (1922 .), Постановление НКВД и НКЗ «Об охране зеленой площади», Лесной кодекс (1923 .), Декрет СНК «О недрах земли» (1920 .), Декрет СНК «Об охране рыбных и звериных угодий». Декреты СНК РСФСР «Об охране памятников природы», «О лечебных местностях общегосударственного значения», Постановления СНК СССР «Об охране лесов от пожаров», «Об организации лесного хозяйства» и др. (1920-1924 гг.). Что касается отношений собственности на природные ресурсы, то эти ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом «О земле» (1917) была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными объектами. Проблема охраны объектов природопользования оценивалась в этот период как санитарная, а не экологическая.

Второй этап (1924-1963 гг.) характеризуется активным развитием союзного законодательства природоресурсного направления. Базой для принятия законов по землеустройству, землепользованию, использованию недр, лесов, вод, животного мира стала первая Конституция СССР 1924 г. Было разработано большое количество постановлений правительства: декретов, касающихся конкретных объектов природопользования. Декреты ВЦИК РСФСР об охране участков природы и ее отдельных объектов имели преимущественно научное или культурно-историческое значение: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об охране городских, пригородных, парковых, водоохраных, берегозащитных, почвенно-защитных лесов», Постановление Совета Министров СССР «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест». Начиная с периода первой кодификации советского права и до принятия Конституции 1936 года. для природоохранительного законодательства стала характерной тенденция развития положения о рациональном природопользовании, воспроизводстве возобновляемых ресурсов. Конституция подтвердила, что земля, недра, воды, леса состоят в исключительной собственности государства. На данном этапе еще не стояла острая проблема охраны окружающей среды, внимание законодателей было направлено в первую очередь на упорядочение хозяйственной эксплуатации природных ресурсов.

Пятидесятые-шестидесятые годы ознаменованы принятием во всех союзных республиках законов об охране окружающей среды. Специализированные законодательные акты были приняты во всех союзных республиках в период 1957-1963гг. Закон РФ «Об охране природы в РСФСР» был принят в 1960 году. Это был первый закон комплексного характера, определяющий регулирование, использование, охрану всей природной среды в целом. Этот закон сыграл свою положительную роль на данном историческом этапе. В США такой закон был принят спустя 10 лет, Международная Стокгольмская декларация была принята лишь в 1972 году. Конечно, Советский закон 1960 года имел свои недостатки. Спустя тридцать лет изменилась и экономическая структура государства и правовая. Началась кодификация советского права.

Третий этап (1963-1991 годы). В 1968-1980 годы были приняты новые важные акты в области регулирования социалистического природопользования: основы земельного законодательства, водного, о недрах, лесного. Важную роль сыграло Постановление Верховного Совета РСФСР от 20.09.1972 «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов». Главная задача закона – охрана природы и рациональное использование природных ресурсов. Конституция СССР 1977 года определила собственность государства на все природные объекты. В дальнейшем государство продолжало деятельность, направленную на охрану окружающей среды. Было принято Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы (1978) и другие важные документы.

На фоне экономической реформы государства в период 1985-1990 гг. были внесены поправки в отдельные нормативные акты и в первую очередь в Конституцию СССР, например, о частной собственности на землю и другие природные ресурсы. В последующем были определены тенденции включения природных ресурсов в гражданский оборот.

Экологическое право в настоящее время

Современный период можно охарактеризовать как этап с 1991 года по настоящее время.

Переходный этап в экологическом праве, т.е. период перехода от социалистического уклада к рыночной экономике, регулировался Федеральным законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 12.12.1991 года. В настоящее время новые подходы к развитию права в области окружающей среды определяют Конституция РФ от 12.12.1993 года, постановления правительства и указы Президента РФ. Историческое наследие, определившее развитие законодательных актов и самого предмета экологического права, дает возможность проведения анализа и прогностического рассмотрения развития данного института права.

За короткий период были приняты важные нормативные акты: Земельный кодекс (1991), Закон РСФСР о недрах(1992), Водный кодекс(1995), Лесной кодекс (1995), Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» (1995) и многие другие. В период с 2000 года по настоящее время характерно стабильное развитие законодательной базы с учетом этапов развития государства, повышения благосостояния народа и экологической безопасности страны. Были приняты и вступили в силу Закон РФ «Об охране окружающей среды» (2002), Земельный кодекс (2001), «КоАП РФ» (2002), Лесной кодекс (2006), Водный кодекс (2006) и много других законов. Реформирование нормативной базы будет продолжаться и дальше.

1.3. Экологическая политика как реакция общества и государства на экологический кризис. Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития

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 качество среды, необходимое для жизни. Мировое сообщество и правительства пока не справились с решением задач, провозглашенных на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, в соответствии с адаптационными способностями природных систем, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.¹

Устойчивое развитие Российской Федерации, повышение качества жизни и здоровья ее населения, а также обеспечение национальной безопасности возможны только при условии сохранения природных систем и поддержания качества окружающей среды. Для этого необходимы формирование и последовательная реализация государственной экологической политики, затрагивающей развитие всех сфер жизни страны и обеспечивающей внедрение принципов охраны окружающей среды и неистощительного использования природных ресурсов в национальную систему социально-экономических отношений. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства при активной роли всех граждан.

Под *экологическим кризисом* понимается такая ситуация в взаимодействиях между обществом и природой, когда до предела обостряются противоречия между экономикой и экологией, экономическими интересами общества в потреблении и использовании природной среды и экологическими требованиями обеспечения охраны окружающей природной среды.

Можно выделить две составляющие ситуации экологического кризиса – естественную и социальную. Естественная составляющая экологического кризиса свидетельствует о наступлении деградации, разрушения окружающей человека природной среды. Социальная составляющая экологического кризиса (хотя в целом экологический кризис – это социальное явление) заключается в неспособности государственных и общественных структур остановить деградацию окружающей среды, стабилизировать положение и оздоровить окружающую природную среду. Для того чтобы изменить ситуацию необходимо:

¹ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р).

- совершенствование природоохранительного законодательства, системы экологических ограничений и регламентации режимов природопользования;
- совершенствование экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, в том числе системы платежей за природные ресурсы, с ориентацией на экономически обоснованное увеличение доли ресурсных платежей в системе налогообложения;
- проведение широкого комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на оздоровление среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности;
- последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции;
- государственная поддержка реконструкции действующих производств при переходе на малоотходные, безотходные и ресурсосберегающие технологии;
- лицензирование видов деятельности, влияющих на экологическую ситуацию в стране;
- обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую природную среду при реализации программ и проектов хозяйственной и иной деятельности.

Структуру экологического кризиса можно представить в виде рисунка.



Рис. 2

Обе стороны экологического кризиса тесно взаимосвязаны. Наступление деградации окружающей среды при рациональной государственной структуре, развитой экономике может быть остановлено в результате экстренных мер экологической защиты.

Состояние окружающей природной среды в современной России так же, как и в сопредельных, с нею независимых государствах, в настоящее время являющихся участниками Содружества Независимых Государств, можно было бы охарактеризовать как экологический кризис. Это официально и неоднократно подчеркивалось еще в документах бывшего СССР и союзных республик.

На территории Российской Федерации расположены десятки тысяч предприятий, загрязняющих окружающую среду. Причем значительная доля этих предприятий не укладывается в установленные предельно допустимые нормативы выбросов вредных веществ. Все это определяет критически сложную экологическую обстановку.

Несмотря на значительный спад производства в целом по стране, уровень загрязнения окружающей природной среды в Российской Федерации продолжает оставаться высоким. Осуществлявшиеся с 1990-х гг. попытки стабилизировать состояние окружающей среды на республиканском, местном уровнях носили фрагментарный характер и не достигали больших результатов. Связано это с тем, что отсутствовали действенные рычаги и стимулы, повышающие заинтересованность предприятий в рациональном, комплексном использовании природных ресурсов и снижении уровня загрязнения окружающей среды, а у местных органов власти не имелось соответствующих полномочий и необходимого финансирования для проведения в жизнь политики государства в области охраны окружающей среды.

Превышение допустимых концентраций вредных веществ отмечается в атмосферном воздухе более 200 городов и промышленных центров России с населением свыше 60 млн. человек (40 процентов всего населения страны). Случаи пятикратного превышения предельно допустимых концентраций загрязнения воздуха отмечены более чем в 120 городах. Основными загрязнителями воздуха по-прежнему являются предприятия черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, строительной индустрии, энергетики, целлюлозно-бумажной промышленности, а также автотранспорт.

Доля влияния загрязнения атмосферного воздуха на общую заболеваемость у детей составляет в среднем 17 процентов, у взрослых – 10 процентов. Загрязнение воздуха порождает 41 процент заболеваний органов дыхания, 16 процентов – эндокринной системы, 2,5 процента – онкологических заболеваний у лиц в возрасте 30–34 года и 11 процентов – у лиц в возрасте 55–59 лет.

На состояние лесных и озерных экосистем, а также агроценозов существенное влияние оказывают вредные выбросы не только местных источников, но и удаленных на большие расстояния, в том числе

зарубежных. На Европейской части территории России ежегодно выпадает свыше 1 миллиона тонн окислов серы трансграничного происхождения. Это больше, чем таких загрязнений происходит от российских источников. Весьма значительное загрязнение окружающей природной среды России окислами серы и азота исходит от Украины, Польши и Германии.

Еще хуже обстоят дела с очисткой сточных вод. Отсутствие очистных сооружений или их неудовлетворительная работа, изношенность, маломощность приводят к тому, что 82 процента сбрасываемых вод не подвергаются очистке.

Качество воды большинства водных объектов Российской Федерации не отвечает санитарно-гигиеническим и рыбохозяйственным нормативам. Так, в пределах 40 процентов сбрасываемых в них сточных вод относятся к категории загрязненных.

Продолжается уменьшение площадей сельскохозяйственных угодий, особенно пашни, на которых отмечается значительное понижение содержания гумуса.

Опасные размеры приобрели процессы заболачивания, зарастания угодий кустарниками, мелколесьем. В Российской Федерации – около 12,5 процента таких земель.

Большой урон территории России нанесли ядерные испытания. На полигонах Новой Земли произведено 180 поверхностных и подземных ядерных взрывов, последствия которых пока не известны. В результате чернобыльской аварии загрязнены радиоактивными веществами Брянская, Тульская, Орловская, Калужская и Рязанская области.

Серьезную опасность для окружающей среды и населения представляют переполненные, физически и морально устаревшие хранилища жидких радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, а также более 80 выведенных из эксплуатации атомных подводных лодок. Высокая степень износа оборудования в промышленности чревата большой опасностью химического заражения территории.

Общество тревожит низкая изученность проблемы загрязнения окружающей природной среды диоксидами и другими супертоксидами, а также появление в производстве новых веществ, последствия выбросов которых недостаточно изучены. Растет загрязнение земель пестицидами и минеральными удобрениями.

Вызывает опасение возникновение озоновых дыр над территорией России в связи с разрушением защитного озонового слоя атмосферы как следствие возрастающего количества антропогенных выбросов. Российская Федерация производит значительные выбросы парниковых газов. Согласно положениям Киотского протокола Россия может участвовать и участвует в реализации так называемых проектов совместного осуществления программы стран мирового содружества по сокращению выбросов в атмосферный воздух углекислого газа, метана, закиси азота, перфторуглеродов, гидрофторуглеродов, гексафторита серы. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1.07. 2006 в

рамках реализации Киотского протокола создана система оценки промышленных выбросов парниковых газов. Деградация окружающей природной среды, прежде всего, сказывается на здоровье человека и состоянии генетического фонда населения. Более 20 процентов территории России находится в критическом экологическом состоянии, в районе зон экологического бедствия. Данные о состоянии природы и здоровья человека красноречиво свидетельствуют о неразрывной, диалектически обусловленной взаимозависимости между разрушением экологических систем природы и отрицательными изменениями в состоянии здоровья настоящего и будущих поколений людей.

Деградация окружающей среды и ее последствия – лишь одна сторона проявления экологического кризиса. Другой стороной – социальной – является кризис государственных и общественных структур, не способных обеспечить проведение эффективных мер по экологической безопасности общества. Это проявляется, во-первых, в недостаточно эффективной работе специальных органов по охране окружающей среды. Прежде всего, ответственность лежит на работе Министерства природных ресурсов и экологии РФ, иных специальных органов по охране и использованию лесов, рыбных ресурсов, животного мира, недр. Во-вторых, экологический кризис проявляется в неспособности правоохранительных органов обеспечить надежный контроль и надзор за выполнением законов об охране окружающей среды. Наконец, в-третьих, экологический кризис в его социальном аспекте проявляется в массовом эколого-правовом нигилизме, т.е. в массовом неуважении эколого-правовых требований, в их нарушении или невыполнении. Поэтому правомерно говорить, что экологический кризис включает в себя в качестве составной части правовой нигилизм, отсутствие какой-либо законности в экологических отношениях.

Применительно к России и всем государствам – участникам СНГ можно назвать две основные группы причин этого социального явления. К первой группе причин относится монополия государственной собственности на природные ресурсы, средства производства, исключая какие-либо экономические стимулы в охране окружающей среды. Вторая группа причин связана с нерациональным, порой преступным расходом денежных средств на нужды, не связанные с ростом благосостояния народа и улучшением окружающей природной среды.

Обострение экологической обстановки является результатом не только общекризисных явлений в экономике страны, связанных с низкой инвестиционной активностью и падением технологической дисциплины, но и следствием накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, которые привели к доминированию ресурсоемких и энергоемких технологий, сырьевой ориентации экспорта, а также к чрезмерной концентрации производства в относительно не многих промышленных центрах и регионах страны.

В итоге продолжается деэкологизация производства и других секторов хозяйства: увеличиваются удельные выбросы загрязняющих веществ в

атмосферу, сбросы в водоемы. Нерациональная, а подчас хищническая эксплуатация природных ресурсов способствует деградации природных комплексов. Низкие ставки платы за природные ресурсы или практически полное их отсутствие способствуют неумеренной эксплуатации природных богатств, подрыву воспроизводства возобновляемых ресурсов.

Если говорить о противодействиях угрозам природного и техногенного характера, то можно отметить, что серьезную угрозу достижению устойчивого развития представляют катастрофы природного и техногенного характера, частота, масштабность и разрушительность которых в последние годы значительно возросли. Эти явления не только наносят большой ущерб народному хозяйству и окружающей природной среде, но и нередко сопровождаются разрушением населенных пунктов и человеческими жертвами.

Территория России подвержена широкому спектру экстремальных природных процессов и явлений, наибольшую опасность из которых представляют землетрясения, наводнения и лесные пожары. Около 20 процентов территории страны занимают зоны повышенной сейсмической опасности, в них проживает более 20 млн. человек. Площадь затопления в результате наводнений может достигать 400 тыс. кв. км. (2,5 процента территории страны), что создает угрозу для 750 городов и нескольких тысяч населенных пунктов. Ежегодно в лесах возникает от 100 тыс. до 300 тыс. пожаров на общей площади 1,5–2,5 млн. га. Значительный ущерб причиняют также сели, оползни, обвалы, лавины, бури, ураганы, смерчи, тайфуны, засухи.

Возникновение чрезвычайных и катастрофических ситуаций природного характера происходит стихийно и не может быть предотвращено. В то же время величина причиняемого ими ущерба во многом зависит от своевременности и точности их предсказания, от принятия предупредительных мер защиты, а также от учета вероятности и интенсивности их проявления в процессе повседневной хозяйственной деятельности.

В техногенной сфере наибольшую опасность представляют радиационные и транспортные катастрофы, аварии с выбросом химических и биологически опасных веществ, взрывы и пожары, гидродинамические аварии, а также аварии на электроэнергетических системах и очистных сооружениях.

Основными причинами возникновения чрезвычайных техногенных ситуаций являются износ основных фондов, достигающий в ряде отраслей 70–80 процентов, снижение профессионального уровня работников, производственной и технологической дисциплины, а также просчеты в осуществлении технической политики, проектировании и строительстве объектов.

Катастрофические ситуации могут возникнуть при инициации техногенных аварий природными факторами: разрушение плотин от землетрясений, катастрофических паводков. В свою очередь, техногенная

деятельность может приводить к инициированию природных катастроф – землетрясению как результату создания обширных подземных полостей при горных работах, опасным изменениям климата и разрушению защитного озонового слоя как следствию возрастающих антропогенных выбросов в атмосферу.

На ликвидацию последствий катастроф отвлекаются значительные финансовые, материально-технические и трудовые ресурсы, которые могли бы быть использованы для развития экономики и социальной сферы. Это выдвигает в число приоритетных задач разработку и осуществление эффективных мер¹ по минимизации неизбежных ущербов от природных катастроф и концентрацию усилий на предотвращение катастроф техногенного и природно-техногенного характера.

Современная социально обусловленная экологическая политика государства направлена на совершенствование и развитие служб изучения, прогнозирования, обнаружения, мониторинга чрезвычайных ситуаций, оповещения населения; научно-методическое обоснование разработки планов превентивных действий по защите населения и минимизации потенциально предотвратимых ущербов; регламентацию хозяйственной и иной деятельности в зонах вероятного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в целях минимизации неизбежных и потенциально предотвратимых ущербов; предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера; развитие служб ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

В целях предотвращения ухудшения экологической обстановки и выхода на нормативный уровень состояния компонентов окружающей среды необходимо проведение целенаправленной экологической политики, базирующейся на принципах рыночных отношений и использующей финансово-экономические возможности всех субъектов природопользования.

Исходя из положений Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (1996), разработанной в развитие программных документов Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992), главная задача экологической политики на ближайшие десятки лет состоит в преодолении негативных проявлений, деэкологизации производства и обеспечении стабилизации экологической ситуации в процессе выхода страны из экономического кризиса.

Содержанием этой деятельности должны стать следующие меры:

1) обеспечение нормативно-правового регулирования выполнения государством функций по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, включая развитие института государственной собственности на природные ресурсы;

2) осуществление обоснованного разграничения полномочий в области управления природопользованием и охраной окружающей среды между

¹ См.: Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ.

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

3) обеспечение развития новых методов и технологий изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, а также увеличение доли использования вторичных ресурсов, повышение степени утилизации отходов;

4) создание надлежащих условий для сохранения и развития традиционных способов природопользования малых народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и других регионов;

5) обеспечение в сфере природопользования проведения внешней политики, отвечающей национальным интересам России, в том числе в области осуществления международной ценовой политики в отношении природных ресурсов и продукции из них.

Важное место в реализации экологической политики в переходный период должно принадлежать федеральным экологическим программам. При этом потребуются существенное совершенствование методик их разработки с учетом новых подходов по определению эффективности природоохранной деятельности.

Актуальное значение в переходный период будет иметь и привлечение зарубежных средств на цели охраны окружающей среды.

В более отдаленной перспективе следует ориентироваться на сопряженный подход к решению социально-эколого-экономических проблем. Собственно экологические задачи должны решаться как часть комплексных проблем развития тех или иных территорий либо в рамках рассмотрения общефедеральных научно-технических проблем. В конечном итоге экологические аспекты деятельности человека должны стать неотъемлемой частью его хозяйственной деятельности. В этом состоит суть процесса экологизации.

С учетом этого государственная политика в области защиты населения, объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера должна осуществляться по следующим основным направлениям:

1) разработка научно-методических основ оценки рисков (угроз), связанных с чрезвычайными ситуациями;

2) комплексная оценка обстановки на всей территории страны в связи с природными и техногенными угрозами и реализация мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций;

3) обеспечение контроля за своевременным принятием мер по защите населения и хозяйственных объектов;

4) совершенствование построения и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

5) обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях и его информирование в этой области;

6) социальная защита населения, пострадавшего в чрезвычайных ситуациях;

7) развитие соответствующей нормативной, правовой и методической базы;

8) международное сотрудничество в области предупреждения чрезвычайных ситуаций защиты населения и хозяйственных объектов от опасных явлений природного и техногенного характера.

Анализ социально-экономической и экологической обстановки в России позволяет выделить пять основных направлений выхода из экологического кризиса.

Первым направлением обычно считается совершенствование технологии. Это технологическое направление: создание экологически чистой технологии, внедрение безотходных, малоотходных производств, обновление основных фондов, совершенствование технологических процессов.

Второе направление связано с развитием и совершенствованием экономического механизма охраны окружающей среды. Экономическое направление решает главную задачу – сделать охрану окружающей среды составной частью производственно-коммерческой деятельности, чтобы предприниматель, хозяйственник был заинтересован в охране окружающей среды не меньше, чем в выпуске конкурентоспособной продукции.

Третье направление – это применение мер административного пресечения и мер юридической ответственности за правонарушения (административно-правовое направление), т.е. приостановление, прекращение деятельности предприятий, нарушающих природоохранные законы, привлечение к административной, гражданской и уголовной ответственности за нарушение законов и причинение вреда природной среде.

Четвертое направление заключается в гармонизации экологической структуры. Это эколого-просветительское направление, которое заключается в развитии системы экологического образования, просвещения, воспитания, в перестройке потребительского отношения к природе, т.е. в экологической революции мышления человека.

Пятое направление состоит в гармонизации экологических международных отношений, указывающих нам пути преодоления экологического кризиса. Это международно-правовое направление.

1.4. Понятие, предмет, метод, система, структура, и принципы экологического права

Экологическое право – это отрасль права Российской Федерации, включающая в себя систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в целях сохранения, оздоровления и улучшения окружающей природной среды в

интересах настоящего и будущих поколений людей. Данное определение понятия экологического права базируется на ст. 1 прежнего базового закона – Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в которой были сформулированы задачи природоохранительного законодательства, состоящие в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Реализация этих задач направлена на сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды, укрепление законности и правопорядка в интересах настоящего и будущего человечества. В ныне действующем Федеральном законе от 10.01.2002. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплены правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и экологическую безопасность.

Экологическое право как отрасль юридической науки представляет собой *систему научных знаний*:

- о становлении и развитии экологического права;
- о принципах и особенностях правового регулирования экологических отношений;
- об основных институтах экологического права;
- о государственном регулировании экологических отношений;
- о праве собственности на природные ресурсы;
- о юридической ответственности за экологические правонарушения;
- о правовом режиме использования и охраны природных ресурсов, окружающей природной среды в зарубежных странах и др.

Предмет экологического права

Предмет экологического права представляет собой общественные отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. Более четко определить предмет экологического права возможно, сопоставив его с предметом смежных отраслей права – земельного, горного, водного, лесного, одной из основных задач которых также является охрана и рациональное использование окружающей природной среды. Однако к предмету указанных отраслей права относятся главным образом отношения по рациональному использованию и охране отдельных природных объектов – земли, недр, вод, лесов и др., а не окружающей природной среды в целом.

Метод экологического права

Экологическое право, как и многие другие отрасли российского права, не обладает каким-то особым, только ему присущим методом правового регулирования. Поэтому едва ли оправданы встречающиеся в литературе, в том числе и учебной, утверждения о методе (или методах) экологического

права. Представляется более правильным говорить не о методе (методах) экологического права, а о методах правового регулирования экологических отношений.

Метод экологического права как метод правового регулирования общественных отношений в данной области носит в известной мере второстепенный характер, поскольку формы и сам характер правового воздействия определяются сущностью регулируемых отношений. Это, конечно, не отрицает классификационного значения метода правового регулирования. Однако по сравнению с предметом правового регулирования он носит второстепенный, вспомогательный характер.

Вопрос о методе правового регулирования и его роли в формировании и характеристике той или иной отрасли права является в настоящее время дискуссионным. Нередко в это понятие вкладывается различное содержание. Но преобладающим, по-видимому, можно считать мнение, что праву присущи три основных метода правового регулирования: *запрет, предписание и дозволение*.

Отсутствие у многих отраслей права, в том числе и экологического, своего метода вовсе не исключает существования определенных особенностей правового регулирования, присущих той или иной отрасли права. Такие особенности состоят, как правило, в специфическом сочетании различных методов, характерном именно для данной отрасли права. Индивидуализация способов правового воздействия на регулируемые отношения по отдельным отраслям права делает его непохожим на другие отрасли права.

Для экологического права характерно преобладание административно-правового метода воздействия на регулируемые отношения, характерными чертами которого являются не отношения юридического равенства сторон, свойственные гражданско-правовому методу, а отношения власти и подчинения. Властными полномочиями обладают природоохранные органы, стоящие на страже интересов общества и гражданина.

Говоря об особенностях правового регулирования экологических отношений, следует отметить, что в современных условиях значительно возросло значение экономических методов воздействия на экологические отношения. Это находит выражение в установлении платы за использование природных ресурсов, чего ранее не было, так как бесплатность природопользования квалифицировалась как одно из «достижений и преимуществ социалистического строя». Усиление экономических методов воздействия на экологические отношения проявляется и в создании особых экологических фондов, в предоставлении определенных льгот и преимуществ за рациональное использование природных ресурсов и др.

Вместе с тем в сфере экологических отношений не наблюдается так называемой замены административных методов экономическими: здесь по-прежнему преобладают административно-правовые методы воздействия на регулируемые отношения, что обусловлено спецификой последних, их

особой социальной значимостью для общества в целом и для каждого гражданина в отдельности.

В современных условиях произошло коренное изменение методов правового регулирования экологических отношений: возросло значение частноправового регулирования экологических отношений. Раньше – при господстве командно-административной системы – и теория, и практика начисто отрицали частноправовое регулирование и деление нашего права на публичное и частное.

С переходом к рыночной экономике, с укреплением начал частной собственности, в том числе и в области экологических отношений, и отменой монополии государства на землю, с утверждением частной собственности в качестве одной из основных форм собственности, с установлением платности за пользование природными ресурсами, с укреплением договорных начал в природопользовании и др. приобрели «права гражданства» также частноправовые начала в регулировании экологических отношений.

Однако признание и утверждение частноправовых начал в регулировании экологических отношений вовсе не означают отмены или замены публично-правового регулирования этих отношений. В силу специфики большой социально-экономической и иной значимости последних их блочно-правовое регулирование остается и в современных условиях равным и определяющим.

Система экологического права

Система экологического права как науки и система экологического права как учебной дисциплины совпадают. Она состоит из общей, особенной и специальной частей.

В *общей части* содержатся институты и положения, имеющие значение для всего экологического права. Таковыми являются: предмет и метод экологического права; источники экологического права и экологических правоотношений; право собственности на природные ресурсы; право природопользования; правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды; экологическая экспертиза; экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды; юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Особенная часть экологического права состоит из таких разделов, как правовое регулирование использования и охраны земель, вод, атмосферного воздуха, недр, лесов, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов, а также правовое регулирование обращения с опасными радиоактивными веществами и твердыми отходами; правовой режим экологически не благополучных территорий.

Специальная часть экологического права посвящается основным чертам международной правовой охраны окружающей природной среды.

Структура экологического права

При определении *структуры экологического права* как учебной или научной дисциплины применяется понятие оснований, позволяющих наиболее полно и успешно решить стоящие перед ними задачи. При этом структура экологического права как учебной дисциплины может включать общую часть (куда входят в основном положения, обосновывающие наличие отрасли экологического права, и институты данной отрасли), особенную часть (содержащую специфические правовые меры по обеспечению рационального использования и по охране земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных территорий, экологически неблагоприятных территорий, правовое регулирование обращения с химическими и иными веществами, материалами и отходами и др.) и специальную часть (право окружающей среды в зарубежных государствах и международное право окружающей среды).

В рамках *общей части* изучаются следующие темы:

- предмет, метод, система экологического права, его принципы, место в системе права РФ;
- источники экологического права, экологические права и обязанности граждан, основы государственного управления охраной окружающей среды;
- плата за загрязнение окружающей среды и иные элементы экономического механизма ее охраны;
- экологические бедствия и чрезвычайные ситуации;
- ответственность за нарушение экологического законодательства.

Особенная часть экологического права включает в себя изучение:

- правового регулирования использования и охраны отдельных видов природных объектов: лесного, водного фондов, животного мира, атмосферного воздуха, недр, земель;
- правовое регулирование использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Структура права дает представление о его источниках, формах существования правовых норм, их соотношении, иерархии, сфер действия и юридической силе.

Кроме того, структура экологического права регулирует Природно-ресурсное право. Оно призвано обеспечивать охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов: землю, ее недра, воды, леса, животный мир и атмосферу.

В совокупности природные ресурсы и составляют окружающую природную среду, но следует отметить, что это не просто арифметическая сумма, а это сложившаяся исторически окружающая природная среда.

Структура экологического права также состоит из норм других отраслей права, которые связаны с общественными отношениями в области охраны окружающей среды.

Во-первых, они относятся к тем отраслям права, которые имеют общий и отличающийся от экологического права предмет и метод регулирования. В то же время они подключаются и к экологическому праву за счет объединения по защите окружающей среды.

Так, в Административном кодексе Российской Федерации (2001.) предусматривается большое количество предписаний, направленных на защиту окружающей среды. Большое количество экологических норм и в уголовном праве. Уголовный кодекс Российской Федерации (1996.) включает главу « Экологические преступления». Целый ряд отраслей права содержит нормы экологического права: конституционное право, трудовое право, международное право и т.д.

Экологическое право как общечеловеческое право в целом подразделяется на два крупных раздела – международное право и национальное право.

Международное экологическое право – совокупность юридических норм, направленных на регулирование отношений по поводу окружающей природной среды, возникающих между государствами, группами государств, международными организациями (в редких случаях с участием физических и юридических лиц).

В структуре международного экологического права выделяются такие категории, как жесткое – обязательное право и мягкое право, нормы которого имеют рекомендательный характер и не подлежат принудительному исполнению.

Основными источниками обязательного международного экологического права являются общепризнанные международно-правовые нормы и принципы, а также межгосударственные соглашения (договоры, конвенции, протоколы и т.п.). Межгосударственные соглашения могут быть многосторонними, когда сторонами являются три и более государств, и двусторонними, когда в каждом из них участвуют только два государства.

Общее число действующих в мире глобальных и региональных международных соглашений, принадлежащих к экологическому праву, достигает полутора тысяч. Что касается двусторонних соглашений в области международного экологического права, то количество их превышает три тысячи.

Принципы экологического права

Слово «*принцип*» (от лат. «*principium*» – начало, основа) имеет два основных смысла – объективный (исходное положение какого-либо учения, теории) и субъективный (внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности).

Как определено ст. 3 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002), при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

1) приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

2) обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

3) научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

4) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

5) платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

6) независимость контроля в области охраны окружающей среды;

7) научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду;

8) рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

9) соблюдение требований природоохранительного законодательства, неотвратимость наступления ответственности за их нарушения;

10) гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;

11) 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;

12) ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

13) международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей 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, когда 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 согласно Конституции Российской Федерации 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 классифицируются на общеправовые (конституционные) принципы, принципы Общей части и принципы Особенной части экологического права.

Общеправовые (конституционные) принципы экологического права в основном закреплены в Конституции Российской Федерации и в силу этого представляют собой нормативные предписания, обладающие высшей юридической силой. К их числу относятся:

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

принцип гуманизма, выражающийся в том, что отношения природопользования 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 равенстве всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), в праве каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), в гарантии каждому судебной защиты прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и т.п.;

принцип законности, выражающийся в точном и безусловном выполнении всех нормативных предписаний всеми субъектами экологических правоотношений, который, в свою очередь, включает в себя три основных элемента: всеобщность (распространение всех нормативных предписаний на всех без исключения граждан и на организации – субъекты экологических правоотношений), безусловность (недопустимость отступления от выполнения нормативных предписаний под предлогом каких-либо обстоятельств, за исключением предусмотренных законом) и единство (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 Федерального закона «Об охране окружающей среды») и приоритет международных правовых норм перед национальными;

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

принцип стимулирования надлежащего исполнения природопользователями своих прав и обязанностей. В частности, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» предусмотрен экологический механизм охраны окружающей среды с учетом платности за использование природных ресурсов, налоговые и иные льготы при внедрении предприятиями малоотходных и безотходных технологий;

принцип субъективного вменения, состоящий в применении эколого-правовой ответственности только за виновные экологические правонарушения (ст. 75 Федерального 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. Так, 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». 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, например: при малозначительности административного проступка нарушитель может быть освобожден от ответственности с устным замечанием.)

Принципы Общей части экологического права обусловлены спецификой регулируемого объекта – экологической системы страны, состоящей из совокупности природных объектов. К ним относятся следующие принципы:

-приоритет интересов народов, проживающих на определенной территории, и защита прав отдельного человека. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в интересах народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ). Природные объекты не могут отчуждаться у России в пользу других государств, за исключением случаев, установленных законом, и т.д.;

-принцип примата общегосударственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды, устраняющий преобладание ведомственных интересов над общегосударственными;

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

-принцип рационального и эффективного использования природных объектов, отражающий возведенную в закон экономическую сторону природопользования, 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, обусловленный тем, что все природные объекты не застрахованы от отрицательных последствий хозяйственной эксплуатации;

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

-принцип устойчивого природопользования, обусловленный потребностью стабильности в эксплуатации природных объектов (аренда объектов природопользования краткосрочная, долгосрочная – для всех желающих природопользователей);

-принцип платного использования природных ресурсов и природных объектов. Средства, образуемые за счет платы за использование природных ресурсов и воздействия на окружающую среду, направляются в специальный бюджет и используются в области охраны окружающей среды;

-принцип плановости природопользования, определенный планами сферы экономики в области охраны окружающей среды.

Принципы Особенной части экологического права отражают приоритеты в использовании природных объектов, такие как:

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

-приоритет вод питьевого и бытового назначения, определяющийся в водном законодательстве (ст. 133 Водного кодекса РФ) и предназначенный для питьевых и бытовых нужд населения;

-приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых (ст. 11, 19 Закона РФ «О недрах»), определяющий возможности и запреты в области использования недр земли;

-приоритет лесов защитного назначения, определяющийся Лесным кодексом РФ, устанавливающий 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 представителей животного мира в научных, культурных и просветительских целях, если это сопряжено с изъятием животных из природной среды или наносит вред фауне и флоре и среде соответственно обитания и произрастания.

Предусмотренные в настоящем параграфе принципы охраны окружающей природной среды не являются раз и навсегда установленными. С изменением исторических условий и политических задач эти принципы могут изменяться и дополняться с учетом новых изменений.

1.5. Источники экологического права

Источники экологического права классифицируются по юридической силе как законы и подзаконные акты.

Под *источником права* в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными. То или иное правило поведения, чтобы стать юридически обязательным, должно быть облечено в определенную правовую форму, сформулировано в виде закона, указа, постановления, решения, приказа, инструкции или в иной установленной форме.

Законы – это нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти.

Систему источников экологического права образуют:

Конституция Российской Федерации;

федеративные договоры;

международные договоры РФ, общепризнанные принципы международного права;

законы (конституционные и федеральные);

указы и распоряжения Президента РФ;

постановления и распоряжения Правительства РФ;

конституции, уставы, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

нормативные правовые акты министерств и ведомств;

нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

локальные нормативные правовые акты;

правовой обычай.

Конституция Российской Федерации как источник экологического права РФ устанавливает две группы норм:

1) нормы общего характера, важные с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности;

2) непосредственно экологические нормы.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ *Российская Федерация* – это «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Эта норма имеет непосредственное отношение к экологическому праву, и прежде всего в части обеспечения, соблюдения и защиты экологических прав каждого. Достоянная жизнь человека, которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание наряду с материальной обеспеченностью и благополучием также экологические аспекты.

Конституция Российской Федерации – основной источник экологического права. Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том

числе и в сфере экологических отношений, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др.

Конституция РФ устанавливает, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9); при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. 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. В ст. 36 закреплено, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Объявляя человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2), Конституция РФ устанавливает, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42). Одновременно с признанием субъективных экологических прав Конституция РФ возлагает на каждого обязанность «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58).

С учетом федеративного устройства России Конституция РФ определяет, какие вопросы в сфере охраны окружающей среды должны быть решены исключительно как на федеральном уровне, так и совместно – Федерацией и ее субъектами. В частности, в исключительном ведении Российской Федерации находятся:

- 1) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития;
- 2) ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- 3) производство ядовитых веществ и порядок их использования (ст. 71).

В основном вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе развитие земельного, водного, лесного законодательств, законодательств о недрах и охране окружающей среды, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые в свою очередь не могут противоречить федеральным законам. При возникновении таких противоречий в действие вступает федеральный закон, который принимается в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации. В случае же возникновения противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения с ее субъектами, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Поскольку экологические отношения регулируются нормами не только экологического права, но и других отраслей права, большое число среди его источников составляют нормы, содержащиеся в смежных отраслях права, особенно в природоресурсных – земельном, водном, лесном праве и др.

Среди источников экологического права особое место занимают законы, т.е. нормативные правовые акты высшей юридической силы, создающие легальную основу правового регулирования экологических отношений в тех или иных сферах. Большинство норм экологического права содержится в кодифицированных законодательных актах, особенно в Земельном, Водном, Лесном кодексах. Многие законодательные акты, хотя и не являются кодексами, также могут быть квалифицированы как кодификационные. К таковым следует отнести, прежде всего, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», представляющий собой нормативный правовой акт, в котором в систематизированном виде объединены нормы права, регулирующие общественные отношения по охране, оздоровлению и улучшению окружающей природной среды.

Значительное место среди источников экологического права занимают международные нормативные правовые акты, нормы которых, так или иначе, регулируют экологические отношения и внутри страны. Такие нормы, согласно ст. 15 Конституции РФ являются составной частью нашей правовой системы и имеют приоритетное значение. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные внутренним законодательством, применяются правила международного договора.

Федеративные договоры как источники экологического права РФ включают в себя следующие три самостоятельных договора в области разграничения предметов ведения и полномочий:

1) между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ;

2) между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей РФ, городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга;

3) между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Указанные договоры были подписаны 31 марта 1992 года. Важным в них является положение о том, что законопроекты РФ по предметам совместного ведения направляются субъектам РФ, с тем, чтобы при принятии федерального закона в Государственной Думе Федерального Собрания РФ были учтены позиции субъектов РФ.

Законы (конституционные и федеральные) как источники экологического права РФ являются средством закрепления государственной экологической политики. Они принимаются органом представительной государственной власти в целях определения политики государства в сфере взаимодействия общества и природы.

Основополагающим для периода 1990-х гг. являлся Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», в котором были систематизированы нормы, касающиеся:

прав граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду;

экономического механизма охраны окружающей природной среды;

нормирования качества окружающей природной среды;

государственной экологической экспертизы;

экологических требований при проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов;

чрезвычайных экологических ситуаций;

особо охраняемых природных территорий и объектов;

экологического контроля;

экологического воспитания, образования, научных исследований и др.

Главным законом в области экологического права Российской Федерации является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Статус этого закона предполагает, что в вопросах охраны окружающей среды ему не должны противоречить нормы других законов.

Данный закон определил 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 России.

Дальнейшее развитие в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» получили такие положения российского экологического законодательства, как:

определение эколого-правового статуса граждан через регулирование их экологических прав и обязанностей;

создание экономического механизма охраны окружающей среды;

регулирование государственной экологической экспертизы, ответственности за экологические правонарушения и возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Для устранения имевших место противоречий между Законом 1991 года и иными специальными законодательными актами в новом

Федеральном законе используются в ряде разделов отсылочные нормы (например, в разделе об экологической экспертизе).

Указы Президента Российской Федерации также занимают важное место в системе нормативных актов по экологическому праву. Нормотворческая компетенция Президента Российской Федерации предусмотрена ст. 90 Конституции РФ, согласно которой Президент Российской Федерации принимает акты в форме указов и распоряжений. Указы и распоряжения главы государства обязательны для исполнения на всей территории России. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

К числу указов и распоряжений Президента, регулирующих экологические правоотношения, относятся следующие:

-Указ от 4 .02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития»;

-Указ от 24.12.1993 № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»; (о реформировании федеральных исполнительных органов) Указ Президента РФ от 9.03. 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В настоящее время действует Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 « О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Систему экологического законодательства дополняет ряд следующих законов:

Федеральный закон от 4.05. 1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;

Водный кодекс РФ от 3.06. 2006 № 74-ФЗ;

Земельный кодекс РФ от 25.10. 2001 № 136-ФЗ;

Лесной кодекс РФ от 4.12. 2006 № 201-ФЗ;

Закон РФ от 21.02. 1992 № 2395-1 «О недрах»;

Федеральный закон от 23.02. 1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;

Федеральный закон от 14.03. 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;

Федеральный закон от 24 .04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»;

Федеральный закон от 23.11. 1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Важное значение для регулирования экологических отношений имеет Федеральный закон от 2.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Наряду с названными законами важную роль в охране окружающей среды играют законы – источники других отраслей российского законодательства:

Федеральный закон от 21.11. 1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

Закон РФ от 7.02. 1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (Федеральный закон от 25.11. 2006 № 193-ФЗ);

Федеральный закон от 21.12. 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

Федеральный закон от 8.08. 2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации издаются в соответствии со ст. 115 Конституции РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ. Это означает, что Правительство может создать норму права лишь в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены соответствующим актом Президента РФ.

Конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации также образуют систему экологического права Российской Федерации.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование в области природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей региона. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Нормативные правовые акты принимаются в разных формах. В республиках – субъектах РФ – это конституции. Законодательные акты принимаются в форме уставов (например Устав города Москвы), кодексов (Земельный кодекс Республики Карелия, Экологический кодекс Башкортостана), законов, уложений. Органы исполнительной власти принимают указы, постановления, распоряжения.

В рамках достаточно широко распространенной практики заключения соглашений о взаимной передаче своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ) между Российской Федерацией и ее субъектами имеются многочисленные примеры договоров в сфере природопользования и охраны окружающей среды (между Правительством РФ и правительствами, например, Башкортостана, Свердловской области и др.).

Нормативные правовые акты министерств и ведомств, принятые в пределах их компетенции, могут иметь обязательный характер для их исполнения. При этом акты специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей природной среды наделены неведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц, общественных учреждений. Акты министерств и ведомств,

осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей области. Примером нормативного правового акта специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды может служить Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8.06. 2006 № 557 «Об установлении сроков уплаты платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления также могут относиться к источникам экологического права. Согласно ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению местного самоуправления отнес принятие и изменение уставов муниципальных образований, 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.

Локальные нормативные акты как источники экологического права представляют собой нормативные акты, которые принимаются на предприятиях и становятся источниками экологического права при условии, что они санкционированы государством. Локальные акты подразделяются на акты общего и специального характера.

Локальные акты общего характера – это уставы предприятий, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка. В уставах, например, содержатся нормы относительно правового режима имущества и земли, организации управления, включая сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Специальные локальные акты – это планы организационно-технических мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, должностные инструкции и др. Действие эколого-правовых норм, содержащихся в локальных нормативных актах, ограничено рамками предприятия.

Правовой обычай как источник экологического права имеет большое практическое значение в регулировании использования природных ресурсов в контексте традиционного природопользования. Конституция РФ (ст. 72) выделяет защиту исконной среды обитания малочисленных этнических общностей как самостоятельный предмет ведения. Регулирование отношений по использованию природных ресурсов с учетом традиционного природопользования предусматривается Водным кодексом РФ (ст. 66), Лесным кодексом РФ (ст. 124), Федеральным законом «О животном мире» (ст. 9, 48, 49). Таким образом, правовой обычай как источник права применяется на практике.

Роль судебной и арбитражной практики в регулировании экологических отношений

В регулировании экологических отношений и формировании источников экологического права большое значение имеют Постановления пленумов Верховного суда и Высшего арбитражного суда РФ.

Всякий закон имеет всеобщий характер, а случаи экологической практики единичны, и, чтобы подвести единичное под всеобщее, необходимо суждение, которое является правосудием. В ходе правосудия неизбежно выявляются пробелы в правовом регулировании, а потому судам дано право в случае пробела применять аналогию закона или аналогию права (п.3 ст.11 ГПК РФ).

Тем не менее, руководящие постановления пленума Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ нельзя отнести к числу источников экологического права, но они оказывают определённое влияние на совершенствование экологических отношений. Эти акты служат делу совершенствования действующего законодательства (ст.104 Конституции РФ данным организациям предоставляет право законодательной инициативы).

Российская система права, как и вся западноевропейская, не признает судебного прецедента в качестве источника права. Поэтому решения судов, несмотря на свою оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу. Отсюда следует, что российская доктрина рассматривает судебную практику лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений.¹

Международное экологическое законодательство

Международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы международного права, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Одновременно в Конституции РФ закрепляется приоритет норм международного права над национальными. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом РФ, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Центральное место среди источников международно-правовой охраны окружающей природной среды занимают резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и Всемирная хартия охраны природы. Они имеют определяющее значение в реализации принципов и положений международно-правового экологического сотрудничества.

¹ См: Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.

В числе резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, посвященных охране окружающей среды и рациональному использованию мировых природных ресурсов, следует обратить внимание на следующие четыре резолюции.

1. 18 декабря 1962 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Экономическое развитие и охрана природы», в которой одобряются инициатива и рекомендации, предложенные ЮНЕСКО. Принятая резолюция выделяет три важнейших момента:

целостное рассмотрение совокупности окружающей среды, природных ресурсов, флоры и фауны;

интеграция термина «охрана природы» в более широкий термин «охрана окружающей среды»;

концепция органического сочетания интересов охраны природы и экономического развития, получившая свое развитие на Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде в 1972 г.

2. 3 декабря 1968 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой отмечается важнейшая роль благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека и надлежащего экономического и социального развития. С этой целью Генеральная Ассамблея ООН объявила о решении созвать Конференцию ООН по окружающей среде в Стокгольме в 1972 г.

3. В сентябре 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений». Резолюция призывает все государства и народы предпринять конкретные меры по сокращению вооружений и разработке мероприятий по охране окружающей среды.

4. 28 октября 1982 г. резолюцией 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН была утверждена *Всемирная хартия охраны природы*, состоящая из 24 основных принципов.

Хартия рассматривает экологическое образование как составную часть общего образования. В ней признается необходимым всемерно расширять знания о природе путем проведения исследований и распространения этих знаний информационными системами любого типа. Принципы хартии должны найти отражение в правовой практике каждого государства и на уровне международного сотрудничества.

По своей юридической силе хартия является международно-правовым документом рекомендательного значения. Это значит, что ее нормы и принципы юридически не обязательны для государств и международных организаций, но в своей практической деятельности члены мирового сообщества, исходя из всеобщей обязанности охраны окружающей природной среды, должны придерживаться положений этого акта.

Более подробно о международных договорах в области охраны окружающей среды см. в главе 10 настоящего учебника.

Контрольные вопросы и задания

1. Какова последовательность этапов исторического развития экологического права?
2. Каково значение экологического кризиса и каковы пути его преодоления?
3. В чем состоит государственная стратегия России в области охраны окружающей среды?
4. Каковы цели и задачи изучения экологического права?
5. Дайте определение понятия общих и отраслевых принципов экологического права.
6. Дайте определение понятия источников экологического права.

Глава 2 ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

2.1. Экологические правоотношения: понятие, содержание, виды

Правоотношение – это урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей. Правоотношение – индивидуализированное отношение, т.е. отношение между отдельными лицами, связанными между собой правами и обязанностями, определяющими обеспеченную законом меру возможного и должного поведения. Мера поведения означает установление его границ (рамок). Возможность и долженствование реализуются в конкретных действиях, в реальном поведении.

Экологические правоотношения – это урегулированные нормами права общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. Экологические правоотношения принято рассматривать с трех позиций: экологические правоотношения как предмет экологического права; экологические правоотношения как разновидность правовых отношений; экологические правоотношения как общественные отношения в области охраны природопользования, окружающей среды.

Сформулировать *понятие экологических правоотношений* можно на основании ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002), которая выделяет следующие виды экологических правоотношений:

- отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду;
- отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления;
- отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В основе такого деления лежит соответствующая нормативно-правовая база.

Так, первая группа экологических правоотношений экологического права регулируется преимущественно природоохранным законодательством, вторая группа экологических правоотношений – природоресурсным законодательством, и, наконец, третья группа экологических правоотношений регулируется законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

Как уже было определено, экологические правоотношения – это разновидность общественных отношений, которые возникают в сфере

взаимодействия человека и природы и регулируются нормами экологического права.

Экологические правоотношения возникают на основании юридических фактов. При этом в области экологии факты классифицируются на события и действия.

Событие (например, стихийное бедствие, извержение вулкана, наводнение, лесной пожар и т.д.) возникает и порождает эколого-правовые отношения помимо воли человека. Однако не всегда событие выступает как чисто природное явление, зачастую оно является следствием непродуманной деятельности человека.

Действие отражает поступок человека (это наиболее распространенное основание возникновения экологических правоотношений). Различают позитивные и негативные действия (поступки).

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: *по субъектам, т.е. участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др.* Так, в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» (2002) следует различать правовые отношения в сфере:

- охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду;
- естественных экологических систем и озонового слоя атмосферы;
- земельных, водных, лесных отношений, отношений по поводу использования и охраны атмосферного воздуха, животного мира, микроорганизмов, генетического фонда, природных ландшафтов;
- особо охраняемых природных объектов (заповедников, заказников, национальных природных парков и др.).

Субъектами экологических правоотношений, т.е. их участниками, являются граждане, юридические лица, государственные органы. Степень и характер их участия в экологических правоотношениях далеко не одинаковы. Так, если граждане и юридические лица выступают во многих случаях как потребители природных ресурсов, что, конечно, не исключает, а напротив, предполагает их большую роль в их охране и рациональном использовании, то государственные органы осуществляют регулирование рационального использования и охрану окружающей природной среды.

Отношения в области взаимодействия общества и природы, т.е. отношения природопользования и охраны окружающей среды, будучи урегулированными нормами экологического права, становятся экологическими правоотношениями. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) определяет отношения в области охраны окружающей среды как основу жизни и деятельности народов проживающих на территории РФ в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду (ст. 2 п. 4). Посредством правоотношений экологическое право приводится в действие и реализуется,

т.е. достигаются поставленные в нем цели. Без правоотношений как формы проявления экологического права оно не действует.

Но не все экологические отношения становятся правоотношениями, а только те из них, которые выражены в нормах права, закреплены в законодательстве, в развитии которых заинтересовано государство. Это связано с тем, что одни экологические отношения вообще не требуют правового регулирования, другие в данный момент не могут быть урегулированы нормами экологического права, а третьи регулируются нормами других отраслей права.

Отличительные особенности экологических отношений от экологических правоотношений:

1. Экологические правоотношения являются правовой формой экологических отношений.

2. Если в экологических отношениях стороны свободны в выборе вариантов своего поведения, то в экологических правоотношениях эти варианты ограничены и регламентированы законом (граждане обладают неограниченным правом общего природопользования в лесах – сбор грибов, ягод, отдых и др.). Но когда интересы экономической и противопожарной безопасности в этих лесах требуют введения специальных правил, то граждане, становясь субъектами экологических правоотношений, получают ограничение в виде запрета пребывания в определенных участках леса в определенное время, обязанности соблюдения противопожарных правил в лесах и др.).

3. Экологические отношения могут возникнуть при любых условиях, а экологические правоотношения возникают только на основе и во исполнение правовых норм, устанавливающих определенные правила поведения сторон экологических отношений (если общее лесопользование, осуществляемое гражданином путем сбора дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод и т.п. без применения технических средств, устройств и сооружений, может осуществляться им в любое время и по своему усмотрению, то специальное лесопользование с применением таких средств – только после реализации правовых норм о приобретении лицензии на такие виды лесных пользований).

4. Как правило, экологические правоотношения составляют предмет экологического права. Однако экологические отношения могут входить в этот предмет, зачастую являются «потенциалом» для последующего правового урегулирования. (Так, остаются пока неурегулированными отношения по охране атмосферного воздуха от нерационального воздухозабора его в промышленных или иных целях, хотя они и входят в предмет экологического права.)

По способу воздействия на общественные отношения нормы права, регулирующие охрану природы и рациональное использование ее ресурсов, по мнению проф. В.В. Петрова¹, подразделяются на:

- нормы-принципы, закрепляющие принципы природопользования и охраны окружающей среды;
- нормы-правила, определяющие условия и порядок использования и охраны природной среды;
- нормы-приоритеты, устанавливающие преимущества в охране одних объектов природы перед другими.

Экологические правоотношения – отношения в сфере взаимодействия общества и природы по поводу использования, воспроизводства и охраны объектов природной среды, урегулированные нормами экологического права.

К предмету экологического права относятся 4 группы отношений:

1. Собственности на природные объекты и ресурсы.
2. Управление (деятельность государственных органов в данной области).
3. По природопользованию.
4. Охранительные отношения.

Классификация экологических правоотношений:

А. От форм взаимодействия общества и природы:

1. Природоресурсовые отношения – отношения, возникающие в процессе осуществления пользования природными ресурсами в целях удовлетворения различных потребностей людей.

2. Природоохранные правоотношения – отношения, связанные с деятельностью по охране окружающей и природной среды.

Б. В зависимости от вида природного объекта:

1. Земельные правоотношения.
2. Водные правоотношения.
3. Лесные правоотношения.
4. Правоотношения недропользования и т.д.

В. В зависимости от сферы возникновения экологических правоотношений:

1. Регулятивные правоотношения – правоотношения, складывающиеся непосредственно в сфере осуществления природоохранных мероприятий (ст. 96, 97, 98 Лесного кодекса РФ, 2006).

2. Охранительные правоотношения – правоотношения, связанные с применением ответственности за невыполнение установленных законом

¹ См.: Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. – М.: Изд-во «Бек», 1997. – 557 с.

правил по охране окружающей природной среды (например, правоотношения по привлечению субъектов лесных правонарушений к административной или уголовной ответственности за нарушение лесного законодательства; ст. 99 Лесного кодекса, 2006).

Г. В зависимости от вида прав на природный объект:

1. Правоотношения по осуществлению правомочий собственника.
2. Правоотношения по осуществлению других вещных прав (право постоянного (бессрочного) пользования им, либо в праве сервитута (права ограниченного) пользования соседним земельным участком).

Д. В зависимости от содержания правоотношения:

1. Материальные экологические правоотношения складываются по поводу конкретных материальных объектов (природных объектов, ресурсов, прав и обязанностей субъектов) находящихся под эколого-правовой охраной (экологические правоотношения по осуществлению противопожарных мероприятий; ст. 52 Лесного кодекса РФ, 2006), так как объектом их является лесной массив и противопожарная безопасность в нем).

2. Процессуальные экологические правоотношения – правоотношения, связанные с деятельностью соответствующих органов государства, имеющие целью реализацию материальных экологических правоотношений (правоотношения, возникающие по поводу осуществления мероприятий по охране и защите лесов; ст. 96 Лесного кодекса РФ, 2006), поскольку объектом этих правоотношений является определенный порядок согласований, направленный на отработку более совершенных планов мероприятий по охране лесов).

2.2. Субъекты экологических правоотношений

Субъектами экологических правоотношений признаются лица, обладающие правами и обязанностями, предусмотренными экологическим законодательством. В соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» (2002) в качестве субъектов экологических правоотношений выступают:

- государство;
- государственные органы, наделенные компетенцией по регулированию природоресурсных и природоохранных отношений;
- юридические лица;
- физические лица: иностранцы и лица без гражданства;
- иностранные и международные юридические лица и их представительства;
- иностранные государства.

Для того чтобы быть субъектом экологических правоотношений, необходимо обладать экологической правосубъектностью, которая возникает и существует аналогично с гражданской правосубъектностью. Она может быть общей и специальной, последняя, как правило, основана на

определенном правовом титуле (разрешение, лицензия, договор). Свои правомочия как субъекта экологического права государство реализует через соответствующие органы на местах.

Субъекты экологических правоотношений – это «лица, управомоченные законом на реализацию определенного поведения природоохрательного характера; они могут реализовывать его самостоятельно, не вступая в правовые связи с другими субъектами экологического права». Круг субъектов экологического права многообразен. В экологические правоотношения вправе вступать любые лица, наделенные правосубъектностью.

В нормативных правовых актах отсутствуют определения «экологическая правоспособность», «экологическая дееспособность», «экологическая деликтоспособность». В юридической литературе они трактуются исходя из общих представлений о них в теории права, а также в гражданском законодательстве, законодательстве об административных правонарушениях и уголовном законодательстве.

Правосубъектность складывается из трех составляющих:

Правоспособность – это возможность лица иметь права и обязанности, предусмотренные нормами экологического права. Как правило, правоспособность физического лица возникает с момента его рождения. Так, в силу своего рождения человек приобретает провозглашенное ст. 42 Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду.

Дееспособность – способность указанных субъектов своими действиями приобретать права и осуществлять обязанности, предусмотренные нормами экологического права. По общему правилу полная дееспособность возникает у физического лица с момента достижения им совершеннолетия. У юридического лица правоспособность и дееспособность возникает одновременно с момента его создания – внесения записи о создании юридического лица в Единый государственный реестр юридических лиц.

Деликтоспособность – способность лица нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения или преступления. Так, например, КоАП РФ (2001) определяет возраст, по достижении которого наступает административная ответственность – 16 лет. За некоторые виды преступлений уголовная ответственность согласно УК РФ (1996) наступает по достижении 14-летнего возраста.

Принимая во внимание правовой статус каждого субъекта, на основании действующего законодательства можно выделить следующих субъектов экологических правоотношений:

I. Граждане:

- граждане РФ;
- иностранные граждане;
- лица без гражданства.

II. Должностные лица:

- должностные лица организаций и предприятий;
- должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления.

III. Хозяйствующие субъекты:

- индивидуальные предприниматели;
- субъекты малого и среднего предпринимательства: средние предприятия, малые предприятия и микропредприятия;
- юридические лица.

IV. Органы государственной власти:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

V. Органы местного самоуправления.

Согласно ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»:

– гражданами РФ являются лица, имеющие гражданство РФ, т.е. устойчивую правовую связь лица с РФ, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей;

– иностранный гражданин – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства;

– лицо без гражданства – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

В некоторых случаях иностранные граждане и лица без гражданства ограничиваются в правах. Так, например, согласно п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ (2001) «иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами».

Отдельные требования законодатель предусмотрел для определенных должностных лиц хозяйствующих субъектов. Так, например, согласно п. 1 ст. 73 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. В соответствии с п. 1 ст. 15 ФЗ «Об отходах производства и потребления» (1997) лица, которые допущены к обращению с опасными отходами, обязаны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами.

Органы государственной власти могут выступать в экологических правоотношениях не только в качестве властных субъектов и

уполномоченных государством органов, которые могут проводить соответствующие мероприятия по контролю и выдавать соответствующие эколого-разрешительные документы, но и как лица, на которых соответствующими нормативными правовыми актами возлагаются обязанности в области охраны окружающей среды и природопользования.

2.3. Объекты экологических правоотношений

Под объектами экологических правоотношений понимается то, по поводу чего складывается данное правоотношение. Объектами правоотношений выступают предметы и явления реальной действительности, на которые непосредственно направлены юридические права и обязанности субъектов данных правовых отношений.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) «Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство». В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Характер объекта правоотношения, его особенности обуславливают права и обязанности, которыми наделяется субъект правоотношений. При наличии, скажем, такого объекта правоотношения, как природные заповедники, в составе правоотношений преобладают запретительные нормы; при хозяйственном использовании земель приоритет получают предупредительные, разрешительные меры.

Под объектами правоотношений в теории права понимается то, по поводу чего складывается данное правоотношение.

Объект правоотношения – это то реальное благо, на использование или охрану которого направлены субъективные права и юридические обязанности.

Объект правоотношения – это то, на что направлены права и обязанности субъектов правоотношений, по поводу чего они вступают в юридические связи.

Предмет (объект) правоотношения – материальное или нематериальное благо либо поведение лица, по поводу которых возникает правоотношение.

В науке экологическое право под объектами экологических правоотношений традиционно понимаются природные объекты. В.В.

Петров¹ определяет природный объект как составную часть окружающей природной среды, охраняемую действующим законодательством, обладающую признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способную выполнять экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека.

Из этого определения вытекают следующие важнейшие признаки природных объектов:

- естественный характер происхождения природных объектов;
- нахождение природных объектов в естественных экологических связях, в природных системах, где все элементы тесно связаны друг с другом как в функциональном, так и структурном отношении
- функционирование природных объектов подчинено объективным законам природы, которые человек не в силу изменить.

Выделяют три группы объектов экологических общественных отношений (объектов правовой охраны):

- отдельные природные объекты, к которым, прежде всего, относят землю, недра, воды, леса, растительный мир вне лесов, животный мир, атмосферный воздух;
- комплексные природные объекты (природные комплексы), такие как государственные природные заповедники, национальные парки, заказники и другие виды особо охраняемых природных территорий;
- окружающая среда в целом.

Р.К. Гусев² делит отдельные природные объекты на первичные и интегрированные. Правовое регулирование их использования и охраны осуществляется в основном в рамках природоресурсного законодательства, являющегося частью экологического законодательства (Земельный, Водный, Лесной кодексы и т.д.).

Сущность первичных объектов определена нормами права. К ним, в частности, относятся земельный участок, водный объект, участок лесного фонда, участок недр, редкие и исчезающие виды растений и животных. К интегрированным объектам относятся животный мир, недра земли, водный фонд, лесной фонд и др.

О.Л. Дубовик выделяет новые объекты эколого-правового регулирования (объекты экологических правоотношений), такие как биологические ресурсы, генетические ресурсы, экологические системы, экологическую безопасность и ряд других объектов.³ Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и

¹ См.: Петров В.В. Экологическое право России: учебник. – М.: Изд-во «БЭК», 1995. – 557 с.

² См.: Гусев Р.К. Экологическое право: учеб. пособие. – М.: Инфра-М, 2001. – 208 с.

³ См.: Экологическое право: учебник / отв. ред. О.Л. Дубовик. – М.: Эксмо, 2005. – С. 28.

дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Природная среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

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

Антропогенный объект – это объект, созданный человеком, для обеспечения его социальных потребностей, и не обладающий свойствами природного объекта.

Природно-антропогенный объект – это или 1) природный объект, измененный в результате деятельности человека, или 2) объект, созданный человеком, но обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение (водохранилище).

Природный объект – это естественная экосистема, т.е. ландшафт и совокупность компонентов природной среды.

Компоненты природной среды – это земля, недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, озоновый слой, особо охраняемые природные территории.

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

2.4. Содержание экологических правоотношений

Содержание экологических правоотношений – это субъективные права и обязанности, т.е. права и обязанности, принадлежащие субъектам в каждом конкретном экологическом правоотношении. Эти права и обязанности зависят от категорий субъектов указанных правоотношений, целей, видов и характера природопользования или природоохранных работ и мероприятий.

Выделяют общие и специальные права и обязанности субъектов:

1. Общие права и обязанности субъектов сводятся соответственно к целевому и рациональному использованию и охране природных объектов и природных комплексов.

2. Специальные права и обязанности устанавливаются и зависят от конкретного вида использования природного объекта: земли, недр, вод, леса, животного мира и т.д.

В главе 3 ст. 11, 12 Закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002) перечислены основные права и обязанности граждан и общественных организаций в области охраны окружающей среды.

Граждане и общественные объединения имеют право:

- создавать общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды, и общественные фонды охраны природы;
- обращаться в установленном порядке в органы государственного управления, иные организации и к должностным лицам для получения полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- принимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в порядке, установленном законодательством;
- осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды;
- обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, вредного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их жизни, здоровью, имуществу в результате вредного воздействия на окружающую среду и т.д.

Граждане и общественные объединения обязаны:

- соблюдать законодательство РФ об охране окружающей среды;
- беречь и охранять природную среду и рационально использовать природные ресурсы;
- выполнять требования в области обращения с отходами; пожарной безопасности;
- соблюдать правила охоты и рыболовства;
- выполнять предписания органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды;

- возмещать вред, причиненный их действиями окружающей среде и т.д.

Компетенция отдельных органов государственного управления в области рационального использования и охраны природной среды определена отдельными нормативными документами.

Экологические юридические факты – это обстоятельства, с которыми нормативные акты связывают какие-либо юридические последствия: возникновение, изменение или прекращение экологических правоотношений.

Экологические права возникают, изменяются и прекращаются только по основаниям, указанным в законодательстве. Эти основания именуется юридическими фактами, которые могут иметь сложные составы и процедуры своего осуществления.

Общими признаками всех юридических фактов как совокупности действий, на основании которых возникает экологическое правоотношение, являются:

1. Связь юридических фактов с правомочием распоряжения природными ресурсами, природными объектами и природными комплексами как государственной или частной (земельной) собственностью.

2. Юридические факты представляют собой государственно-правовые разрешительные системы получения природных ресурсов, объектов и комплексов в собственность, пользование или во владение (общее и специальное природопользование). Правда, общее пользование может осуществляться без выдачи на то специальных индивидуальных разрешений со стороны государства и без соответствующего оформления, например, передвижения по земле, купание, выпас скота, сбор грибов, добыча гражданами песка или глины для собственных нужд и т.д. Однако и эти природопользования в целом имеют разрешительно-правовую основу, поскольку они прямо предусмотрены земельным или другим природоресурсным законодательством.

Классификация юридических фактов:

1. В зависимости от воли субъектов (характера течения): события и действия.

2. По признаку дозволенности законом действия (юридические факты) бывают: правомерные и неправомерные.

3. По содержанию правомерные действия делятся на:

- 3.1. Юридические акты (сделки, административные акты, лицензирование).

- 3.2. Юридические поступки.

2.5. Основания возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений

Экологическое правоотношение обычно возникает, изменяется и прекращается на основании не одного, а совокупности юридических фактов, образующих фактические составы. При этом для каждого вида природных объектов и комплексов характерны свои фактические составы.

- Так, для получения в пользование или собственность земель это могут быть: заявка, согласование, решение, земельный отвод и выдача государственного акта на право землепользования или собственности.

- При предоставлении в пользование недр необходимы ходатайство, согласование, экспертиза, решение, горный отвод, лицензия или иной документ, удостоверяющий право недропользования.

- Лесопользование осуществляется на основании заявок, лесорубочных билетов (ордеров) и лесных билетов.

- Для осуществления сложных и экологически опасных пользований водами требуются заявки, согласования, экспертизы, разрешения на специальное водопользование, а иногда даже отграничение предоставленных водных объектов в натуре по сухопутным или другим ориентирам.

- В процессе использования атмосферного пространства для полетов или запусков ракет необходимы заявки, специальные разрешения и оконтуривание трасс, линий и коридоров атмосферопользования.

- Использование животного мира должно осуществляться при наличии охотничьих или рыболовных билетов и (или) лицензий на добычу соответствующего дикого животного.

- По заявкам и специальным разрешениям производятся некоторые пользования растительным миром и т.д.

Как правило, юридические составы состоят из следующей совокупности юридических фактов, расположенных в определенной последовательности: заявка – согласование мест расположения предполагаемых природопользований, рассмотрение ходатайств компетентными государственными органами и вынесение по ним решений, выдача специальных разрешений (лицензий); отграничение (отвод) указанных объектов на местности (в натуре); выдачу документов, удостоверяющих на них соответствующее право (право собственности или право природопользования). В отдельных случаях требуются экспертизы или иные заключения о возможности и целесообразности осуществления природопользования. В качестве оснований изменения права природопользования могут быть юридические факты в виде событий (лесной пожар, заболевание или стихийное возгорание леса, эпизоотия и массовая гибель диких животных, вносящие юридически значимые коррективы в существующие права пользования лесом и животным миром) или действий (нарушение плодородного слоя почвы, повреждение или

загрязнение лесов, браконьерство и другие нарушения, влекущие изменения содержания соответствующего вида права природопользования).

Конкретными основаниями прекращения экологических правоотношений являются:

- минования надобности в осуществлении природопользования;
- истечения сроков природопользования;
- добровольного от него отказа;
- необходимость изъятия природных объектов для государственных либо общественных нужд;
- использования указанных ресурсов не по целевому назначению;
- систематического невнесения в установленные сроки платежей за природопользование;
- ликвидация или реорганизация юридического лица, смерти физического лица, выступавших в качестве природопользователей и (или) земельных собственников;
- прекращение трудовых отношений, в связи с которыми работнику был предоставлен служебный земельный надел; нерациональное использование природного объекта и т.д.;
- аннулирование права на специальное природопользование (лесорубочного билета (ордера) или лесного билета).

Законодательством Российской Федерации могут быть определены иные права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды.

Контрольные вопросы и задания

1. Экологические правоотношения и их правовые условия и понятия.
2. Понятие субъектов экологических правоотношений
3. Объекты экологических правоотношений и их роль в системе экологического права
4. Каковы признаки содержания экологических правоотношений?
5. Что определяет возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений?

Глава 3 ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

3.1. Понятие природного объекта и его правовой классификации

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) дает определение окружающей среды, природного объекта, природного комплекса (ст. 1 Федерального закона). Окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

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

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

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

Природный объект обладает тремя признаками: естественное происхождение, взаимосвязь с экологической системой природы, выполнение функции жизнеобеспечения.

Естественное происхождение объектов окружающей среды исходит из законов развития природы, результатом действия которых явилось образование планеты Земля, создание биосферы и ее составных частей: атмосферы, гидросферы, литосферы, тропосферы, появление растительного и животного мира, человека.

Решающее значение имеет второй признак – экологическая взаимосвязь с окружающей средой, позволяющая им функционировать в составе естественных экосистем, обеспечивающих качество окружающей природной среды. Признак экологической взаимосвязи помогает разграничить объекты охраны окружающей природной среды от тех компонентов природы, которые, оставаясь в ранге естественного происхождения, по воле человека вышли из механизма взаимосвязи с окружающей природной средой, и перешли из мира естественного в мир социальный.

Третий признак природного объекта – выполнение функции жизнеобеспечения – носит социализированный характер. Он проявляется в способности природного объекта выполнять указанные функции, работать на качество окружающей среды. Таким образом, те явления природы и стихийные силы, исходящие от охраняемого природного объекта, которые противостоят интересам человека и требованиям качества среды его обитания, не могут входить в охраняемую окружающую среду. Это эрозия

почв, заболачивание земель, опустынивание земель, пылевые бури, селевые потоки, наводнения, землетрясения, извержение вулканов и прочие экологически опасные для человека процессы, идущие от охраняемого им природного объекта. Более того, эти явления становятся объектами борьбы человека с нежелательными и экологически вредными для его существования естественными процессами.

Можно сделать вывод: *природный объект* как составная часть окружающей среды, охраняемый действующим законодательством, обладает признаками естественного происхождения, состоит в экологической цепи природных систем, способствует выполнению экологических, экономических, культурных и оздоровительных функций и обеспечивает качество среды обитания человека.

Природные объекты (земли, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, озоновый слой) выполняют также роль и природных ресурсов; отдельные элементы объектов природы могут использоваться, используются (либо могут быть использованы) при данном уровне развития производительных сил для удовлетворения разнообразных потребностей общества и общественного производства. Природные ресурсы являются главным объектом природопользования, в процессе которого они подвергаются эксплуатации и последующей переработке. Природные ресурсы, лишенные природных связей в результате воздействия труда, переходят в разряд *природного сырья*.

Запасы представляют собой ту оцененную часть сырья, которую человек в состоянии использовать на базе достигнутых технологических, экономических и социальных условий в соответствии с очередностью их промышленной эксплуатации.

В системе экономики природопользования существует несколько *подходов к классификации природных ресурсов*. В наиболее общем виде под классификацией природных ресурсов понимается их разделение на группы по определенным признакам.

С учетом природного происхождения ресурсов, а также их огромного экономического значения разработаны следующие классификации природных ресурсов:

1. Природная (генетическая) классификация – классификация по природным группам: минеральные (полезные ископаемые), водные, земельные (в том числе почвенные), растительные (том числе лесные), климатические ресурсы животного мира, энергии, природных процессов (солнечное излучение, внутреннее тепло Земли, энергия ветра и т.п.). Часто ресурсы растительного и животного мира объединяют в понятие «биологические ресурсы».

2. Экологическая классификация природных ресурсов основана на признаках исчерпаемости и возобновимости их запасов. По данному признаку выделяют ресурсы: неисчерпаемые, исчерпаемые невозобновимые, исчерпаемые, возобновимые.

3. В зависимости от характера использования вся совокупность природных ресурсов может быть условно разделена на две основные группы: средства труда и предметы потребления.

4. В зависимости от возможности замены одних ресурсов другими, все виды природных ресурсов подразделяются на *заменяемые* и *незаменяемые*.

5. По техническим возможностям эксплуатации выделяют *реальные природные ресурсы*, которые используются при данном уровне развития производительных сил, и *потенциальные (прогнозные) ресурсы*.

6. По степени разведанности запасы полезных ископаемых подразделяются на четыре категории А, В, С1, С2, характеризующиеся различной степенью изученности. Категория А – это вполне изученные, разведанные и подготовленные к добыче запасы. Запасы категория В и С1 – разведаны с относительно меньшей детальностью. Категория С2 – запасы оценены предварительно. Кроме того, выделяются прогнозные запасы для оценки новых месторождений, бассейнов и перспективных территорий. Разведанные и прогнозные запасы выделяются в общие геологические запасы.

Правовая охраны природы в РФ включает охрану:

- природных объектов, природных ресурсов неисчерпаемых, относительно исчерпаемых, обладающих полезными для человека свойствами;
- природных комплексов (часть природной среды, специально обособленной государством) уникальных и типичных.

Охрана окружающей природной среды в РФ осуществляется государством. Под охраной природной среды государством понимается система мер, государственных и общественных организаций направленных на сохранение и воспроизводство природных ресурсов их рациональное использование, улучшение качества окружающей человека жизнеобходимой среды обитания.

Виды объектов среды обитания:

- глобальные – естественные экологические системы, озоновый слой, атмосферный воздух, генетический фонд, микроорганизмы;
- отдельные природные компоненты – земля (почва), недра земли, лес и иная растительность, воды, животный мир;
- особо охраняемые территории и объекты природы – отдельные территории, заказники, заповедники.

Управление охраной природной среды осуществляется посредством Красной книги (Международной, РФ, субъектов РФ), кадастрами (количественный и качественный учет (оценка) природных ресурсов и вторичного сырья), земельным, водным, лесным, полезных ископаемых, лечебно-оздоровительных ресурсов, особо охраняемых природных территорий, законами об охране животных и растений.

Объекты правовой охраны окружающей среды определены в ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002).

Природный комплекс – это комплекс функционально объединенных и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками. Природные объекты в РФ подлежат правовой охране¹. К объектам правовой охраны окружающей среды относятся верхняя часть атмосферы (озоновый слой); воды поверхности + снег + подземные воды + ледники. Поверхностные выходы недр (полезные ископаемые); дикие животные (фауна). Особо охраняемые государством территории и объекты природы. Дикая растительность (флора). Леса. Воздух (атмосфера). Почва, недра до технически достижимой глубины. Микроорганизмы: микробы, бактерии, вирусы и т.п. (повсеместно). Генетический фонд всех живых организмов.

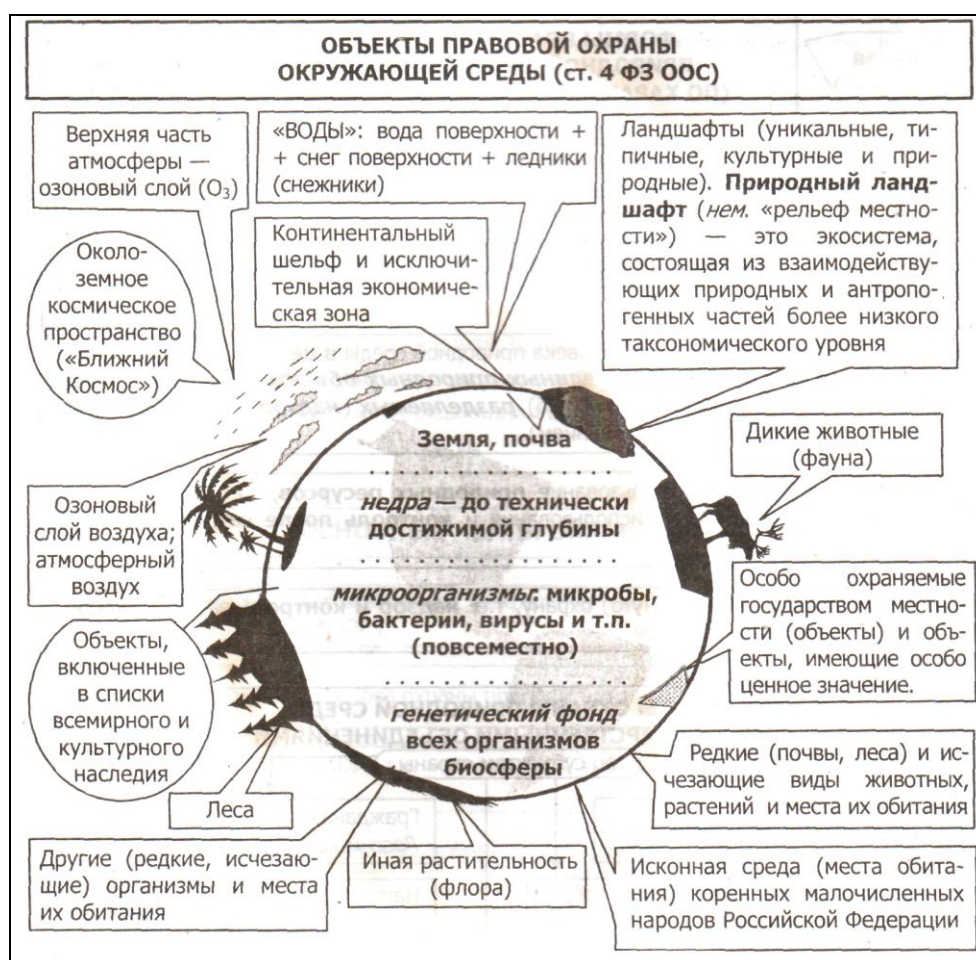


Рис. 3

Характер охраны различен:

а) для атмосферы и ее озона, воды, земли, почвы требуется, прежде всего, сохранение и улучшение их характеристик;

¹ См.: Маковик Р.С. Экологическое право России (основные понятия, комментарии, схемы): учеб. пособие для вузов. – М.: Изд-во «Экзамен», 2008. – С. 42-44.

- б) для флоры, фауны – поддержание условий их саморегуляции;
- в) для недр – рациональное использование;
- г) для генофонда, микроорганизмов, Ближнего Космоса, континентального шельфа – охрана, изучение и контроль;
- д) для всех объектов требуется дифференцированный подход (оценка) и обязательная защита государством, действующим законодательством.

3.2. Право собственности на природные объекты. Основные формы и признаки права собственности

Собственность – основа любого общественного строя и общества. Юридическая энциклопедия дает определение собственности¹: «Собственность – система исторически изменяющихся объективных отношений между людьми в процессе производства, распределения, обмена, потребления, характеризующих присвоение средств производства и предметов потребления». Таким образом, собственность – это присвоение, обретение чего-то в свою власть, в свою принадлежность.

Как экономическая категория собственность представляет собой общественно-производственное отношение по поводу присвоения лицами (индивидуумами и коллективами) предметов природы, естественных и созданных трудом; как юридическая категория собственность означает принадлежность имущества определенным лицам (индивидам или коллективам) на определенных условиях и в определенных формах (право собственности в субъективном смысле).

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, каких только природных богатств у нас все еще нет! По объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. При площади территории в десять процентов земли (от планетарной) в недрах России сосредоточено 12–13% мировых запасов нефти, 35% газа, 12% угля, значительная часть запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов. Необыкновенно богата Россия также водными ресурсами, лесами, ресурсами животного мира.

В правовой литературе по вопросам собственности традиционно отмечается, что собственность на природные ресурсы как научное понятие употребляется в экономическом и юридическом аспектах.

¹ См.: Юридическая энциклопедия / Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. – М., 1997. – 526 с.

Для того чтобы лучше разобраться в понятиях собственности, необходимо разобраться в понятиях «объект» и «ресурс». Объекты природы – это отдельные природные ценности (заповедники, памятники природы и т.д.). Природный ресурс – это компоненты природной среды (природные, природно-антропогенные объекты), которые используются при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и т.д. и имеют потребительскую ценность. К природным ресурсам можно отнести недра, воды, леса и иную растительность, животный мир, микроорганизмы. Все они являются частью среды обитания.

Признаки права собственности

Право собственности рассматривается как конкретное субъективное право, не случайно право собственности на природные ресурсы называют эколого-экономической категорией (признаком). Экологические и экономические признаки в институте собственности находятся во взаимосвязи. Нельзя отметить, что земля в одном месте – недвижимость, а в другом – составная часть окружающей среды. Она и то и другое и третье в одном качестве – составная часть природы.

При оценке собственности на природные ресурсы, и особенно при реализации правомочий собственника по распоряжению и пользованию природными богатствами, принципиально важно иметь в виду, что природные ресурсы, в отличие, к примеру, от таких вещей, как предприятие, дорога, удовлетворяют как объекты собственности различные потребности человека (экологические, экономические, оздоровительные, рекреационные, эстетические, культурные и иные), т.е. имеют различную потребительскую стоимость. В совокупности соответствующие характеристики природных ресурсов и объектов образуют благоприятную окружающую среду. Соответственно природные ресурсы как объекты собственности имеют не только экономическое, но и экологическое, оздоровительное, рекреационное, эстетическое, культурное, историческое и иные значения. Формы собственности на природные объекты согласно ст. 9 Конституции РФ (1993) подразделяются: на государственную, муниципальную, частную, иные. Право собственности на природные объекты и ресурсы определяют, что основных отдельных природных объектов девять: земля, почвы, недра, воды (поверхностные и подземные), леса и иная растительность, животный мир, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство. В соответствии с действующим законодательством, включая ч. 2 статьи 9 Конституции РФ, земля и другие объекты находятся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Существует целый законодательный свод законов о земле, уже не одно столетие рассматриваются споры на право собственности на землю и другие природные ресурсы. Земельная реформа 1861 г. отменяя крепостное право, не решила до конца крестьянский вопрос о земле. В XX в. существовало несколько идей в области проведения земельной реформы. Социалисты-

эсеры выдвигали идеи социализации земли, отмены собственности на землю и передачу ее тем, кто ее обрабатывает. Национализация земли после революции 1917 г. связана с установлением государственной собственности. Однако все это не решило крестьянского и земельного вопроса в России. Имелись противоречия:

1. Между центром и республиками за счет высокой концентрации управления землями и массовым нарушением прав и интересов местных органов.

2. Отчуждение производителя от земли, лишение его интереса в использовании земельной территории.

3. Отсутствие платности природопользования.

С 1990 г. началась демонополизация в приватизации земли. Земельные реформы 1991 г. определили многообразие форм собственности с приоритетом частной собственности на землю. Земельный кодекс РФ, введенный Государственной думой с 2002 г., предусматривает новые положения о земле с учетом частной и других видов собственности. В Земельном кодексе Российской Федерации (2001) закреплены положения об объектах земельных отношений (земли, земельных участков, частей земельных участков; ст. 6 Земельного кодекса РФ, 2001), о составе земель. Например, ст. 7, т.е. земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; земли промышленности; земли лесного фонда; земли особо охраняемых природных территорий и т.д.; ст. 8: отнесение земель к категориям перевод их из одной категории в другую; земли, находящиеся в собственности РФ, собственности субъектов РФ, земли, находящиеся в муниципальной собственности, в собственности физических и юридических лиц (частная собственность).

Законодательство о недрах. Федеральный закон «О недрах» (1995) определяет понятие недр согласно ст.12; недра в границах территории РФ, включая подземное пространство, природные ресурсы в них, принадлежат государству, государство распределяет право пользования недрами, (континентальный шельф), добычу полезных ископаемых с учетом инвестиции нефти, газа, других полезных ископаемых в другие страны.

Водное законодательство. Водный кодекс РФ (2006) трактует о собственности РФ, о праве собственности РФ, о праве субъектов РФ, муниципалитетов, юридических лиц и граждан в области водопользования.

Законодательство о лесах и животном мире. Согласно Лесному кодексу РФ (2007) и ФЗ «О животном мире» (1995) определяется собственность государства, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц и физических лиц, а также во всех нормативных актах, регулирующих систему объектов природопользования.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ (1993). В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. Положения Основного закона получили развитие в Гражданском кодексе РФ. Согласно ст. 129 ГК

РФ (1994) земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. В ст. 209 ГК РФ воспроизведено положение ст. 36 Конституции РФ относительно того, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Специфические отношения собственности на конкретные природные ресурсы регулируются, наконец, природо-ресурсным законодательством РФ.

Таким образом, Конституция РФ и ГК РФ определяют общее содержание и формы собственности на природные ресурсы; в законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации правомочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д. Именно это дает основание утверждать, что отношения собственности на природные ресурсы образуют предмет права окружающей среды.

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

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Оно закрепляет за его обладателем экономическую власть над условиями производства (его предпосылками и результатами), ведущегося на базе использования собственником принадлежащего ему имущества. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии с той же ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

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

пользование другим лицам, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит обязанность обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды. Согласно ч. 2 ст. 9. Конституции РФ, в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы. Какие другие природные ресурсы могут выступать в качестве объектов права собственности? Кроме земли, природными ресурсами являются недра, воды, леса, атмосферный воздух, растительный мир вне лесов.

Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данного раздела. Право государственной собственности установлено на землю, воды, недра, леса, объекты животного мира, другие объекты.

Государственной собственностью в РФ являются природные ресурсы, принадлежащие на праве собственности РФ, и природные ресурсы, принадлежащие на праве собственности субъектам Федерации. Круг объектов федеральной собственности законодательством не ограничен. В ней могут находиться любые природные ресурсы. В собственности субъектов не могут состоять природные ресурсы, являющиеся объектами федеральной собственности.

К федеральным природным ресурсам относятся:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;
- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- виды растений и животных, занесенных в Красную книгу РФ;
- виды животных, ценных в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории

двух и более субъектов РФ, а также животные, отнесенные к видам, попадающим под действие международных договоров;

- месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение;

- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов РФ, а также пограничные и трансграничные водные объекты;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москва и Санкт-Петербург.

Право федеральной собственности на природные ресурсы может возникать при наличии следующих оснований:

1. В силу прямого указания закона.

2. На основании соглашений с собственниками природных ресурсов о передаче природных ресурсов в федеральную собственность.

3. На основании административного акта.

4. На основании решения суда.

Государственная собственность представлена в двух формах: собственности Российской Федерации; собственности субъектов Российской Федерации. Передача федеральных природных ресурсов в собственность субъектов РФ осуществляется на основании решения Правительства РФ, которое осуществляет функции управления и распоряжения федеральной собственностью.

В собственность субъектов РФ передаются природные ресурсы, необходимые для обеспечения самостоятельности национально-государственного и административно-территориального образования за исключением природных ресурсов, переданных в федеральную, муниципальную собственность, собственность граждан или юридических лиц. В отношении некоторых видов природных ресурсов законодательством установлен режим государственной собственности без разграничения объектов федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Такое разграничение отсутствует в законодательстве о недрах и о животном мире. Данный вопрос требует своего решения на уровне федерального законодательства. При этом встает главный вопрос о разграничении права государственной собственности на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами. В соответствии со ст. 72 Конституции России разграничение права государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, т.е. основные правомочия собственника. Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы. При анализе правовых норм по данному вопросу важно учитывать

также положения Федеративных договоров, которые сохраняют свое действие наряду с Конституцией РФ.

В соответствии с Федеративным договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в ее составе земля, ее недра, воды, растительный, животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) устанавливает, что в собственности поселений, а также *в собственности муниципальных районов могут находиться:*

- пруды, обводненные карьеры на территории поселения;
- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;
- пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района (ст. 50).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 Земельного кодекса РФ (2001). В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- право муниципальной собственности, которое возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством;
- которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

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

Если недра в границах территории РФ являются государственной собственностью, то добытые из недр полезные ископаемые и другие

ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности (ст. 1.2. Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»).

Водный кодекс РФ (2006) (ст. 8) прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно водному законодательству муниципальной собственностью являются пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, если иное не установлено федеральными законами.

Лесной кодекс РФ не устанавливает непосредственно право муниципальной собственности на леса.

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) относит лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

Право частной собственности на природные ресурсы

Право частной собственности является одной из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения обладают юридические и физические лица.

Институт права частной собственности, в том числе и на природные ресурсы, получил мощное развитие в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия в связи с переходом экономики страны на рыночные отношения.

В ст. 36 Конституции РФ (1993) прямо закреплено право граждан и их объединений (юридических лиц) иметь в частной собственности землю. Данное положение получило дальнейшее развитие в Земельном кодексе РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (глава III).

Согласно ст. 12 Водного кодекса РФ (2006) водные объекты могут быть предоставлены за плату гражданам и юридическим лицам в пользование на определенный срок (до 20 лет). Лесной кодекс РФ (2006) в ст. 9 определяет право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного срочного пользования лесными участками. Это право возникает и прекращается согласно действующего гражданского, земельного законодательства. Граждане и юридические лица вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ею в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и Федерального закона РФ «О растительном мире» (1997). Причем древесно-кустарниковая растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению. Как уже упоминалось, законодательство о недрах не предусматривает нахождения участков недр в

собственности физических или юридических лиц. В то же время добытые из недр полезные ископаемые могут находиться в частной собственности.

Законодательство о животном мире также не допускает нахождения объектов животного мира в частной собственности, за исключением случаев, когда такие объекты изъяты из среды их обитания в установленном порядке (зоопарк, животноводческая ферма).

Наконец, согласно ст. 261 Гражданского кодекса РФ (1994) право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка поверхностный (почвенный слой), замкнутые водоемы, а также находящиеся на нем лес и растения. В то же время право собственности на недра, расположенные под земельным участком, к его собственнику не переходят.

Основание возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы.

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

В ст. 218 ГК РФ, устанавливающей общие основания приобретения права собственности, предусматривается, что право собственности на имущество, которое имеет собственник (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности природных ресурсов, частным лицам.

Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях:

- обращения взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятия для государственных нужд путем выкупа;
- изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства;
- перехода наследства государству;
- реквизиции. Реквизиция – это изъятие у собственника в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотии и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущества в интересах общества по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества;
- конфискации. Конфискация – это безвозмездное изъятие по решению суда имущества у собственника в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке;

- национализации, т.е. обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

Природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, могут быть обращены в частную или государственную собственность в случае их передачи частному лицу (физическому или юридическому) или государству в соответствии с законом.

Общие основания прекращения права собственности определены в гл. 15 ГК РФ. Право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом. Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам;
- отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу;
- реквизиция;
- конфискация;
- отчуждение имущества в случаях, предусмотренных ГК РФ (ст.235).

По решению собственника в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц.

Согласно ст. 278 ГК РФ обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника допускается только на основании решения суда.

Гражданский кодекс РФ предусматривает также, что земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа (ст. 279). Решение об изъятии принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. При этом собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника. Статья 280 устанавливает права собственника земельного участка, подлежащего изъятию.

Земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование (ст. 284 ГК РФ).

Согласно ст. 285 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки. В статье 286 определен порядок изъятия земельного участка в связи с его ненадлежащим использованием.

3.3. Право природопользования. Понятие и виды

Право природопользования может рассматриваться в различных аспектах. В объективном смысле право природопользования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность физических и юридических лиц по использованию природных объектов для удовлетворения текущих и перспективных экономических, экологических и иных потребностей граждан, организаций, общества и государства. В субъективном смысле право природопользования – это мера возможного поведения субъектов природопользования при осуществлении указанной выше деятельности.

Право природопользования – это:

- система норм, регулирующих использование природных ресурсов (объективное);
- совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов (субъективное).
- *Природопользование* – это использование полезных для человека свойств природной среды: экономических, культурных, оздоровительных.
- *Общее природопользование* не требует какого-либо специального разрешения. Оно осуществляется всеми гражданами в силу принадлежащих им естественных прав.
- *Специальное природопользование* реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешения компетентных органов, носит целевой характер, подразделяется на землепользование, пользование земными недрами, растительными ресурсами, животным миром и т.д.
- *Особое природопользование* устанавливается в интересах обороны государства.
- Осуществление права на использование и потребление того или иного ресурса связано с лицензированием, т.е. с получением разрешения на такое пользование или на вид деятельности (регулирует Федеральный закон РФ от 08.08.2000 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Субъектами права природопользования являются: российские граждане и их объединения; органы государственного управления; органы местного самоуправления; совместные предприятия с участием российских и

иностранных физических и юридических лиц; иностранные граждане, организации, иностранные государства, международные организации. Права и обязанности субъектов права природопользования, как правило, детально регламентированы законодательством. Основания возникновения и прекращения (приостановления) права природопользования устанавливаются по каждому его виду.

В юридическом смысле «природопользование» – понятие собирательное, объединяющее его различные формы, виды и подвиды. В зависимости от вида используемого природного объекта выделяют:

- право землепользования;
- право водопользования;
- право недропользования;
- право лесопользования;
- право пользования животным миром;
- право пользования атмосферным воздухом;
- комплексное природопользование, т.е. пользование несколькими природными объектами.

Каждый из указанных выше видов природопользования можно подразделить на подвиды в зависимости от цели использования. Так, земля может использоваться для нужд сельского хозяйства, лесного хозяйства, промышленности, энергетики и т.д.; леса – для заготовки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, для ведения охотничьего хозяйства, для оздоровительных, научных и иных целей; недра – в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, размещения подземных объектов, захоронения отходов; животный мир – для охоты, рыболовства и т.д. Цели использования природных объектов определены природоресурсным законодательством. В зависимости от юридического титула, на котором основано право природопользования, выделяют:

- непосредственное природопользование, осуществляемое собственниками природных объектов;
- производное природопользование, осуществляемое на основе иного вещного или обязательственного права.

В зависимости от срока пользования различают:

- бессрочное;
- долгосрочное;
- краткосрочное.

В зависимости от способа использования различают право природопользования, осуществляемое:

- с изъятием природного ресурса,
- без изъятия природного ресурса из природной среды.

В зависимости от субъекта, объекта и цели природопользования (комплексный критерий) выделяют природопользование:

- общее – осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав для удовлетворения своих личных потребностей,

например, пользование атмосферным воздухом, водными объектами для удовлетворения питьевых, бытовых и рекреационных нужд, сбор в лесах грибов, ягод, других общедоступных лесных ресурсов и т.п. Реализация права общего природопользования не нуждается в каком-либо юридическом оформлении;

- специальное – осуществляется гражданами и юридическими лицами, как правило, для предпринимательских целей, нуждается в получении особого разрешения от государственных органов, оформлении иных правоустанавливающих документов.

В последующих вопросах будет рассматриваться именно специальное природопользование.

3.4. Возникновение, изменение и прекращение права природопользования

Основания *возникновения, изменения и прекращения* права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

В ст. 218 Гражданского кодекса РФ (1994), устанавливающей общие основания приобретения права собственности, предусматривается, что право собственности на имущество, которое имеет собственник (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, частным лицам.

Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования различаются в зависимости от вида используемого природного объекта и определяются природоресурсным законодательством. Как правило, для возникновения права природопользования требуется наличие юридического состава, т.е. совокупность нескольких юридических фактов:

- решение компетентного государственного органа о предоставлении конкретного природного объекта в пользование. Такое решение может приниматься Правительством РФ, исполнительным органом субъекта РФ либо их совместным решением, или органом местного самоуправления;

- лицензия на пользование природным объектом, выдаваемая специально уполномоченным государственным органом. Получение лицензии необходимо при возникновении права пользования водным объектом, участком недр, объектами животного мира, права комплексного природопользования;

– договор на пользование природными ресурсами. Природоресурсное законодательство предусматривает специфические виды договоров: лесное законодательство – договоры аренды, концессии, безвозмездное пользование, законодательство о недрах – лицензионный договор и соглашение о разделе продукции, водное законодательство – договоры краткосрочного и долгосрочного пользования, договор частного водного сервитута, земельное законодательство – договор аренды и временного пользования. Заключаются эти договоры с федеральными или региональными государственными исполнительными органами, или органами местного самоуправления. В ряде случаев заключение договора не требуется, например, при краткосрочном лесопользовании или при пользовании объектами животного мира гражданами.

В случае возникновения спора о заключении договора или его условиях заинтересованные лица могут обратиться в суд, тогда основанием возникновения права природопользования может быть судебное решение. Право природопользования производно от права собственности. Поэтому собственники природных объектов, за исключением публичных образований, становятся субъектами права природопользования с момента возникновения права собственности на природный объект. К субъектам права природопользования относятся: физические лица, юридические лица, граждане иностранных государств, иностранные инвесторы, муниципальные образования. Право собственности на природный объект возникает на основании совокупности юридических фактов, включающих распорядительный акт собственника и акт государственной регистрации права. Распорядительные акты подразделяются на две группы: гражданско-правовые и административно-правовые.

К гражданско-правовым актам относятся:

- сделки, направленные на передачу природного объекта в собственность (договор купли-продажи, дарения и т.д.);
- наследование;
- правопреемство.

К административным актам относится государственный акт о передаче природного объекта в частную собственность.

К факультативным видам оснований возникновения права собственности относятся судебные решения, которые заменяют первые два вида оснований в случае возникновения спора о праве на природный объект.

Государство или муниципальное образование реализует свои полномочия собственника природных ресурсов посредством наделения правом природопользования других субъектов и определения требований, предъявляемых к природопользованию. Основания возникновения производного права природопользования классифицируются в зависимости от вида пользования на две группы: основания возникновения общего природопользования и основания возникновения права специального природопользования.

Общее природопользование возникает непосредственно из закона и не требует государственной регистрации, характеризуется производностью от конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, на свободу передвижения и т.п.; тем, что его реализация не связана с необходимостью предварительного осуществления каких бы то ни было юридических действий (получением разрешения, лицензии); бесплатностью; системой ограничений двух видов обоснованных опытом и здравым смыслом (например, право на сбор дикорастущих ягод для личного использования), т.е. личностным характером пользования, и вызванных наличием специальных прав у других субъектов.

Право специального природопользования появляется на основании совокупности юридических фактов, включающих распорядительный акт и акт государственной регистрации права. Распорядительными актами могут являться:

- 1) административный акт о предоставлении природного объекта в пользование;
- 2) договор на природопользование;
- 3) лицензия на природопользование;
- 4) решение суда.

Перечень оснований для возникновения права пользования природными ресурсами определяется отраслевым природоресурсным законодательством. Так, основанием возникновения права недропользования является совокупность следующих юридических фактов: лицензия на осуществление недропользования и административный акт о предоставлении в пользование конкретного участка недр.

Лимитирование и лицензирование природопользования

Природопользование осуществляется путем изъятия вещества из природы и внесения в нее загрязняющих веществ. В соответствии с этим лимитирование производится путем установления предельных норм изъятия ресурсов, а также норм выбросов и сбросов в окружающую среду и размещение отходов. Регуляторами природопользования служат лимиты. Лимитирование – это система эколого-экономических ограничений по территориям, срокам и объемам предельных показателей использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов в окружающую среду и размещения отходов.

Лимиты устанавливаются на размеры отвода земельных участков для строительства автомобильных и железных дорог, трубопроводов, мелиоративных каналов и др. Применяются лимиты потребления воды для орошаемого земледелия, для промышленных и сельскохозяйственных объектов. Лимитами для использования лесных ресурсов являются показатели предельной ежегодной нормы вырубki. Существуют квоты для вылова рыбы и охоты. Лимитами для выбросов и сбросов загрязняющих

веществ служат нормативы качества природной среды. Нормативы утверждались до 2001 г. Госкомэкологией РФ, в настоящее время утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии РФ. Лицензирование природопользования – важнейшая часть управления природопользованием. В лицензиях на природопользование фиксируются виды, лимиты хозяйственной деятельности, экологические требования при использовании природных ресурсов. Существует около 30 видов природопользования, на которые выдаются лицензии.

Задачей государственной системы лицензирования является:

- обеспечение реализации государственных программ;
- защита социальных, экономических и экологических интересов населения;
- проведение антимонопольной политики в природопользовании, защита прав природопользователя.

Лицензия – это правовой документ, по которому органы государственной власти регулируют и управляют природопользованием, а также контролируют природопользователей по соблюдению ими условий лицензионных соглашений. В лицензии устанавливаются ставки платежей за природные ресурсы. Лицензирование должно обеспечить оптимальное сочетание интересов государства, субъектов Федерации и предприятий-природопользователей. Лицензирование деятельности в области природы окружающей среды осуществляется в соответствии с постановлением «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 08.08.2001 № 128-ФЗ) и утвержденного Постановлением Правительства РФ 26.01.2006 № 45 «Перечня видов деятельности в области лицензирования органами исполнительной власти». Согласно этому Положению лицензии выдаются Министерством природных ресурсов и экологии России на утилизацию, складирование, размещение, захоронение, уничтожение отходов, а также проведение экологической паспортизации, сертификации.

Общими основаниями прекращения права природопользования являются:

- 1) смерть гражданина, ликвидация юридического лица, являвшихся природопользователями;
- 2) прекращение оснований права пользования, а именно, расторжение договора о природопользовании, истечение срока лицензии и другие основания;
- 3) отказ от права природопользования;
- 4) применение санкции в виде прекращения права природопользования в случае нарушения природопользователем экологического законодательства;
- 5) изъятие природного объекта для государственных либо муниципальных нужд.

Также основанием для прекращения права природопользования является понятие изъятых из оборота или ограниченных в обороте природных ресурсов. Изъятие из оборота подразумевает невозможность,

прежде всего, находиться в частной собственности, ограничение в обороте подразумевает совершение ограниченной возможности по совершению сделок и возможностью находиться в частной собственности только при прямом указании на то в законе. Большинство природных объектов и ресурсов, предоставляемых в пользование, относится к недвижимости, что и определяет Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Контрольные вопросы и задания

1. Что входит в понятие окружающая среда?
2. Определите понятие «право собственности» и его правовой характеристики.
3. Что является основанием возникновения, изменения и прекращения права собственности?
4. Виды собственности на природные ресурсы.
5. Дайте определение понятия права природопользования.
6. Основания возникновения и прекращения права природопользования.

Глава 4 ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Конституционные права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды

Под *экологическими правами человека* понимаются узаконенные, имеющие правовые основания притязания индивида на природу (или ее отдельные ресурсы), связанные с удовлетворением (реальным, или потенциальным) его разнообразных потребностей при взаимодействии с ней, и обеспечения такого удовлетворения.

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, РФ сделала первый шаг в направлении создать правовое государство, подтвердила намерение построить его. Достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократических преобразований в России. Статья 42 Конституции РФ информирует: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Статья 58 Конституции РФ гласит: «Каждый обязан бережно относиться к природным богатствам», как совокупному жизненному пространству обитания человечества, флоры, фауны и т.д.

Признание прав стимулирует рост правосознания граждан, экологическое сознание и культуру, 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, а также способствует вовлечению граждан в охрану окружающей среды.

Юридическое значение признания экологических прав предопределено их содержанием и возможностями гражданина как обладателя прав. 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 совершение соответствующих действий от других лиц;
- г) возможность обратиться в суд за защитой нарушенных прав.

Статьи 11, 12, 13 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) затрагивают важный элемент правового статуса гражданина России – его экологические права и обязанности. Часть из них закреплена именно в этих статьях закона. Но некоторые экологические права и обязанности составляют содержание других законов РФ: Земельного кодекса РФ (2001), Лесного кодекса РФ (2006), Закона «О недрах» (1995) и других, посвященных отдельным природным ресурсам.

Раздел Закона «Об охране окружающей среды» (2002), в котором помещены указанные статьи, называется «Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды». Однако в действительности такого экологического права у граждан РФ нет, так как отсутствует механизм его реализации, не установлены гарантии его обеспеченности, поэтому эти права так и остались декларацией. С этой точки зрения к нему нельзя применить общепринятое представление о субъективном праве как охраняемом государством виде и объеме возможного поведения.

Тем не менее, признание и регулирование экологических прав граждан – одна из наиболее существенных новаций развивающегося российского законодательства. Поэтому очень важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией РФ, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Эколого-правовой статус гражданина Российской Федерации и иных лиц включает его специальную правосубъектность; специфические права и обязанности (конституционные и иные), гарантии (общие и специальные). Он – конкретизация общего правового статуса лиц, находящихся в Российской Федерации, и одновременно – выражение естественных прав человека (гражданина – физического лица) в системе: «человек – общество – государство – биосфера».

Основными выражениями эколого-правового статуса являются права гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую природную среду как соответствующую установленным нормативам (стандартам) качества ОС.

Право гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую природную среду носит глобальный общегуманистический характер; регулируется нормами национального права и международными соглашениями, признаваемыми Российской Федерацией.

Право гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую природную среду – это *правовая основа социальной экологии*.

Все права и обязанности граждан на охрану их жизни, здоровья и имущества от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды *составляют в целом «ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ»* – важную группу прав конституционного статуса гражданина Российской Федерации. Они отражают основные экологические концепции, формы

общественного сознания, формы и способы экологического движения (ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды», 2002), выступают как составная часть конституционных прав граждан (ст. 29-33, ст. 42 Конституции РФ, 1993).

Статья 58 Конституции РФ (1993) гласит: «Каждый обязан бережно относиться к природным богатствам», как совокупному жизненному пространству обитания человечества, флоры, фауны и т.д.

«Природное богатство» адекватно понятию «национальные природные богатства», т.е. это взятые в совокупности природные ресурсы, объекты и комплексы. Использование природных ресурсов и (реже) природных объектов – это активная охрана (защита) национальных богатств. Их неиспользование либо консервация, т.е. неосуществляемое (потенциальное) пользование – это пассивная охрана (защита).

Правовая и моральная обязанность сохранения биосферы адресована любому жителю России: гражданину, апатриду, бипатриду как реальному либо потенциальному природопользователю.

4.2. Права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды

Конституция РФ предусматривает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. В развитие данных положений Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ) устанавливает, что право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей.

Состояние и тенденции развития российского экологического законодательства характеризуются демократизацией механизма правовой охраны окружающей среды, что проявляется во включении общественных экологических объединений в этот механизм в качестве самостоятельного субъекта.

Под общественным объединением понимают добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Уставы общественных объединений в области охраны окружающей среды подлежат обязательной регистрации. Со дня регистрации устава общественные объединения могут быть признаны юридическими лицами. В сфере охраны

окружающей среды создают экологические общественные объединения, экологическая деятельность которых имеет основное, приоритетное значение, и иные общественные объединения, выполняющие экологические функции, для которых экологическая деятельность играет вспомогательную роль.

Роль общественных экологических объединений в правовой охране окружающей природной среды определяется как собственной активностью, так и совокупностью правомочий, которыми они наделены. Общественные экологические объединения как субъекты правовой охраны окружающей среды должны обладать объемом полномочий, достаточным для того, чтобы эффективно противостоять нарушению или невыполнению экологического законодательства со стороны природопользователей и государственных органов.

Эффективность реализации задач и функций общественных экологических объединений зависит от полноты предоставляемых им полномочий, а также от закрепления в законодательстве гарантий их реализации. Большинство прав, которыми обладают общественные экологические объединения, декларативны и не содержат таких гарантий.

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

1) свободно распространять информацию о своей деятельности и ее результатах;

2) получать достоверную и полную информацию от органов государственной власти и местного самоуправления о состоянии окружающей природной среды, мероприятиях по ликвидации экологически вредных последствий аварий и катастроф, о мерах по возмещению вреда, причиненного природной среде, здоровью и имуществу граждан;

3) разрабатывать, утверждать и пропагандировать экологические программы в установленном порядке в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

4) за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

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

6) 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 обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды и т.д.

7) учреждать средства массовой информации, выступать в средствах массовой информации с изложением экологической платформы;

8) участвовать в избирательных кампаниях, представлять экологические интересы населения в органах государственной власти;

9) за счет своих средств и добровольного трудового участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению качества окружающей природной среды, оказывать посильное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями экологического законодательства;

10) требовать от специально уполномоченных на то государственных органов принятия таких решений, при осуществлении которых никакая хозяйственная деятельность не может быть допущена, если выгода от нее значительно не превышает вызываемого ущерба, и при реализации которых ущерб должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов;

11) вносить в органы государственной власти предложения по совершенствованию деятельности по охране окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности, об устранении нарушений природоохранительного законодательства, прав и интересов граждан, разработке и принятию нормативно-правовых актов по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию;

12) принимать участие в разработке основных показателей качества жизни: продолжительности жизни человека в условиях повышенной техногенной нагрузки; состояния здоровья человека; отклонения состояния окружающей среды от нормативов; уровня знаний или образовательных навыков; дохода, измеряемого валовым внутренним продуктом на душу населения; уровня занятости; степени реализации прав человека;

13) требовать назначения государственной экологической экспертизы, рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу;

14) осуществлять общественный контроль за выполнением природопользователями экологических требований, принимать участие в общественных слушаниях по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду; участие в принятии экологически значимых решений; обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы;

15) требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, об ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности;

16) ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде или арбитражном суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан;

17) право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Общественные объединения в сфере охраны окружающей природной среды обязаны соблюдать экологическое законодательство РФ, а также нормы, предусмотренные его уставом.

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды. При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

4.3. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду

В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) определяется, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Кроме того, в законе рассматриваются правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В этой связи система государственных мер по обеспечению экологического правопорядка взаимосвязана с созданием приоритетных условий по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду. В ст. 13 вышеуказанного закона определены задачи органов государственной власти в области содействия гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Права граждан на информацию определены в ст. 42 Конституции РФ 1993 г.

Регулирование права граждан на информацию представляет собой одну из самых трудных для российского законодательства проблем. Только на конституционном уровне это право рассматривается более чем в двадцати конституционно-правовых установлениях, а на более широком законодательном уровне, по оценкам специалистов, в этот институт входят нормы свыше трех десятков законодательных актов. Соответствующие нормы, даже без учета информационных прав СМИ, имеются, как минимум,

в 38 законах, 1 Указе Президента РФ, 18 постановлениях и 1 распоряжении правительства, 30 актах ведомственного уровня, регулирующие вопросы здравоохранения, экологии транспорта, связи, прав потребителей, деятельности органов внутренних дел, охраны труда, взаимоотношений с таможенными, налоговыми органами и других сфер жизни. Право на информацию закреплено в ныне действующей Конституции РФ. Из 50 конституционных прав и свобод около 25% можно отнести к собственно информационным, в том числе:

- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23);
- свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29);
- свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29);
- право на свободу выражения своих мнений и убеждений (ч. 3 ст. 23);
- право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29);
- право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33);
- право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42);
- свобода всех видов творчества (ч. 1 ст. 44);
- свобода преподавания (ч. 1 ст. 44);
- право на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44);
- право на получение квалификационной юридической помощи (ст. 48).

Органы государственной власти всячески должны способствовать гражданам и общественным объединениям в получении информационного приоритета.

Среди экологических прав граждан важное значение имеет *право на охрану здоровья* от неблагоприятного воздействия окружающей среды¹. Несомненно, оно относится к числу важнейших субъективных прав граждан, это определяет и Конституция РФ. Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. «Каждый – означает, что это требование применимо не только к гражданам Российской Федерации, но и ко всем проживающим постоянно либо временно на территории России. Примечательно, что в ст. 17-19 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (далее – Основы об охране здоровья) оно определяет показатель качества жизни человека и степень демократичности современного общества. Согласно ст. 5 Федерального закона «Об охране здоровья

¹ См.: Федеральный закон РФ и «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 № 5487-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

граждан» (1993) государство в лице своих уполномоченных органов осуществляет:

- регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья граждан;

- устанавливает и проводит единую государственную политику в области охраны здоровья граждан, разрабатывает и реализует федеральные программы по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, санитарно-гигиеническому образованию населения и по другим вопросам в области охраны здоровья граждан.

Согласно ст. 17 вышеупомянутого закона граждане Российской Федерации обладают неотъемлемым правом на охрану здоровья. Это право обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи. И все это гарантируется государством и органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации.

Физиологическое состояние человека не просто каким-то образом взаимосвязано с состоянием природной среды, а является качественным показателем уровня природного благополучия, «природного здоровья». Меры по охране здоровья граждан, забота о правильной, нормальной деятельности человеческого организма, его полном физическом и психическом благополучии способствуют оздоровлению всего природного организма.

Кроме того, согласно действующей Конституции, Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (2002) граждане *вправе обращаться в органы государственной власти* Российской Федерации с жалобами, заявлениями, предложениями, включая и судебные инстанции, по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, и получать своевременные и обоснованные ответы (ст. 11 вышеуказанного закона). Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. установил существенные гарантии, не закрепленных ранее на законодательном уровне. Так, при рассмотрении обращения гражданин имеет право:

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права и законные интересы иных лиц и если в них нет сведений, содержащих государственную тайну;

- получать уведомление о переадресации обращения;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в нем, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина.

Кроме того, существует *административный и судебный порядок защиты прав граждан*, в том числе экологических. Административный

порядок регламентирован ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан» от 2 мая 2006 г. Согласно ему жалобы подаются в те государственные органы, к непосредственному ведению которых относится разрешение вопроса и которые являются вышестоящими по отношению к тем, чьи действия или решения обжалуются; если жалоба подается в тот орган, к ведению которого рассмотрение жалоб не относится, в течение 5 дней жалоба направляется в соответствующий орган с уведомлением об этом заявителя; все государственные органы должны систематически проверять состояние дел по рассмотрению жалоб в подчиненных им предприятиях, учреждениях, организациях и принимать меры для устранения причин нарушений прав граждан. Нарушение установленного порядка рассмотрения жалоб влечет в отношении виновных должностных лиц дисциплинарную ответственность. Те же деяния, причинившие существенный вред, влекут за собой уголовную ответственность в соответствии со статьями Уголовного кодекса РФ о должностных преступлениях.

Федеральный закон «О прокуратуре» от 17 ноября 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями гарантирует гражданам обращение в органы прокуратуры. Одна из основных функций прокуратуры РФ – это надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» 2011 г. основной из задач органов внутренних дел, наряду с обеспечением приоритета прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка, своевременным предупреждением и пресечением преступлений, быстрым и полным их раскрытием и расследованием, является проведение в жизнь принципов демократизации, социальной справедливости, защиты свобод и интересов граждан.

В современных условиях к ним можно отнести:

- принцип деятельности органов внутренних дел в интересах государства и общества;
- важный принцип доступности (свободное обращение граждан в МВД и оперативное рассмотрение вопросов);
- принцип информационных технологий, которые сейчас стремительно развиваются, в том числе и в сфере отношения человека и государства.

Одна из открывшихся возможностей – это доступность полиции для обращения граждан, с учетом оперативного рассмотрения любого заявления.

Данные приоритеты постепенно претворяются в жизнь нашего общества.

Помимо административного порядка, закон предусматривает и *судебный порядок защиты прав граждан*. Если гражданину отказано в удовлетворении жалобы в административном порядке или он не получил

ответа в течение месяца со дня ее подачи, то он вправе обратиться в суд по месту жительства или по месту нахождения нарушителя (органа, объединения, должностного лица). Кроме гражданина, права которого нарушены, с жалобой может обратиться его представитель или по просьбе гражданина – представитель его общественной организации, трудового коллектива.

Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу, а также гражданину не позднее 10 дней после вступления решения в законную силу и является обязательным для них и подлежит исполнению на территории РФ. Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения.

Особая роль в защите экологических прав граждан отводится Конституционному суду РФ – судебному органу конституционного контроля, в компетенцию которого входит разрешение дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и проверка по запросам судов конституционности закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле (п «з» ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона РФ от 21 июля 1994 г. «О конституционном суде РФ»)¹.

По итогам рассмотрение жалобы (согласно ч.2 ст.3 закона Конституционный суд РФ решает исключительно вопросы права) может быть принято одно из следующих решений: признать закон либо отдельные его положения соответствующими Конституции РФ, признать закон либо отдельные его положения не соответствующими Конституции РФ. Тогда дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке, а судебные расходы граждан и их объединений возмещаются (ст.100 вышеуказанного закона).

Решение Конституционного суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, не нуждаясь в подтверждении со стороны других органов и должностных лиц. Юридическая сила постановления Конституционного суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а решения, на них основанные, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены (ст. 79). Таким образом, решение Конституционного суда РФ позволяет предотвратить массовые нарушения прав граждан, в том числе и экологических.

Контрольные вопросы и задания

1. Как реализуются Конституционные права и обязанности граждан в Российской Федерации?

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

2. Предусматривает ли Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) положения о правах и обязанностях граждан в области охраны окружающей среды?

3. Какова роль в охране окружающей среды общественных и иных некоммерческих объединений?

4. Что необходимо предпринять гражданам Российской Федерации, чтобы получить доступ к информации?

5. Каков порядок обращения граждан общественных и иных некоммерческих объединений в правоохранительные органы и органы государственной власти, судебные инстанции?

Глава 5

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

5.1. Понятие управления в области охраны окружающей среды. Система органов экологического управления

Экологическое управление осуществляется с помощью специальных соответствующих федеральных (центральных) территориальных и локальных органов (гл. II, ст.5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», 2002).

Функция экологического управления – это закрепленное в законодательных и иных нормативных правовых актах направление деятельности субъекта экологического управления по организации охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Функция государственного экологического управления имеет следующие признаки:

принадлежность субъекта управления к системе публичной власти (это региональные, местные органы);

наделение субъекта управления правовыми возможностями (это применение санкций, установление запретов, определение условий деятельности).

К методам экологического управления можно отнести:

административные (управленческие) приказы, предусматривающие создание материальной заинтересованности надлежащего экологического поведения;

способы убеждения и принуждения, обязательных предписаний, запретов, рекомендаций, санкционирования, согласования, разрешения.

Государственное управление – это вид социального управления, означающий воздействие на общество в целях его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. Это организующая деятельность исполнительно-распорядительных органов государства в той или иной области жизни общества.

Целью экологического управления является обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны природной среды, гармоничного взаимодействия общества и природы, экологической безопасности населения. Экологическое управление является составной частью управленческой деятельности государства в целом. Вместе с тем оно носит самостоятельный характер и имеет свои особенности, обусловленные спецификой объекта управления. Таких особенностей можно назвать четыре.

1. Юридическим основанием экологического управления является преимущественное право государственной собственности на природные ресурсы и политический суверенитет (право территориального верховенства) государства на территории расположения природных

ресурсов. Тем самым в управлении природными ресурсами государство выступает в качестве двуединого субъекта, а его управленческие функции значительно шире и глубже, чем у государства, не обладающего двуедиными полномочиями. Главное здесь состоит в том, что субъект управления природными ресурсами является одновременно их собственником, который может распоряжаться ими.

2. Комплексный характер управления означает, что в силу взаимосвязанности и взаимообусловленности ресурсов и природных явлений управление природными ресурсами и охраной окружающей среды может осуществляться только в комплексе. Это означает, что распределение и перераспределение, планирование и другие действия в отношении одних природных ресурсов в одном регионе должны осуществляться с учетом влияния этих мер на другие природные ресурсы в другом регионе, а также, что использование природных ресурсов не может осуществляться без одновременной их охраны и наоборот.

3. Территориальный принцип экологического управления основывается не только на административно-территориальном делении (область, край, район), как это принято в отношении других объектов, но и с учетом природно-географической, бассейновой принадлежности (Кузнецкий, Воркутинский угольные бассейны, Азово-Черноморский, Каспийский, Байкальский, Обский водные бассейны).

4. Разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций в экологическом управлении, имеющих устойчивую тенденцию к закреплению, предусматривает, что одни субъекты эксплуатируют природные ресурсы, а другие контролируют правильность их эксплуатации. Происходит такое разделение, что одна группа министерств и ведомств добывает, перерабатывает и использует природные ресурсы, например, Министерство энергетики РФ, Федеральное агентство по рыболовству. Другая группа министерств и ведомств осуществляет контроль и надзор за правильным, рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды, например, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба земельного кадастра России, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию.

Таким образом, *государственное экологическое управление* – это основанная на праве территориального верховенства и преимущественно на праве государственной собственности на природные ресурсы деятельность исполнительно-распорядительных органов государства по организации рационального использования природных ресурсов и эффективной охраны окружающей природной среды.

В порядке экологического управления исполнительно-распорядительные органы государства осуществляют следующие основные функции:

- 1) экологическое планирование – определение стратегии разработки концепций, планов, экологических федеральных и региональных программ;
- 2) нормирование качества окружающей среды;
- 3) проведение экологической экспертизы, осуществление контроля и надзора;
- 4) распределение и перераспределение природных ресурсов;
- 5) разрешение споров, привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении экологического законодательства.

Традиционно рассматривается двухуровневая система экологического управления. Это означает, что органы, осуществляющие по закону или по другим основаниям полномочия государственного экологического управления, подразделяются в зависимости от своего статуса на *общие* и *специальные*. Систему этих органов по масштабам деятельности можно рассматривать в соответствии с их делением на федеральные и территориальные (субъекты РФ).

Функции *общего* управления (общей компетенции) выполняют Президент РФ и Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (муниципальные образования). Их компетенция установлена Конституцией Российской Федерации и конституциями субъектов РФ (базовые), общими и специальными актами экологического законодательства (конкретные).

Деятельность Президента РФ и Правительства РФ в сфере экологического управления сосредоточена, в первую очередь, на определении и реализации экологической политики, приоритетности задач охраны окружающей среды, обеспечении экологической безопасности и рационального природопользования, общем руководстве и управлении природоохранительной деятельностью и общем контроле за ней. В отдельных случаях, при особых обстоятельствах или по специальному указанию в законе, они наделяются иными функциями. Например, при заключении Правительством РФ от имени Российской Федерации концессионных договоров на разработку лесных или иных ресурсов. С учетом масштабов деятельности аналогичные функции выполняют и другие субъекты общей компетенции.

Подсистема органов *специального* экологического управления имеет более сложную структуру и предполагает выполнение более разнообразных функций. Ее образуют многочисленные органы федеральной исполнительной власти и их территориальные и межрегиональные органы, специально уполномоченные указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ осуществлять экологическое управление.

В настоящее время структура органов специального экологического управления в соответствии с их статусом федерального органа исполнительной власти выглядит следующим образом¹:

1) *министерства*: Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР России), Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России), Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз России);

2) *агентства*: Федеральное агентство по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральное космическое агентство (Роскосмос), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).

3) *службы*: Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральная пограничная служба (ФПС России), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная таможенная служба (ФТС России), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Все министерства и ведомства решают в соответствии с их полномочиями определенные задачи экологического управления. В некоторых из них образованы отделы или иные подразделения с функциями более частного либо подчиненного иным целям характера. Среди них Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Российском агентстве по боеприпасам (Росбоеприпасы), Экологический центр Минобороны России. Кроме того, активно формируется такой институт управления, как государственные службы, например Государственная служба стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов (ГСССД).

После преобразования системы федеральных органов исполнительной власти и ликвидации Госкомэкологии и Федеральной службы лесного хозяйства главным органом (по объему полномочий и количеству сфер

¹ См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

управления) является *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации*.

МПР России проводит государственную политику и осуществляет управление в сферах:

- изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды;
- обеспечения экологической безопасности;
- в случаях, установленных законодательством РФ; координация деятельности в этой области иных федеральных органов исполнительной власти;
- управления фондом недр и лесным хозяйством, водным и лесным фондом, животным миром и заповедным делом;
- организации государственной экологической экспертизы, государственного контроля за использованием и охраной земель, отходами (кроме радиоактивных), а также за охраной озера Байкал и т.д.

В ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации находятся Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию.

Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации обладает следующими полномочиями по обеспечению отраслевой деятельности министерства:

1) вносит в Правительство Российской Федерации проекты положений о подведомственных службе и агентствах, предложения об их численности и фонде оплаты труда их работников, создании государственных предприятий и учреждений, находящихся в ведении министерства;

2) вносит в Минфин России предложения по формированию федерального бюджета в части финансового обеспечения деятельности Минприроды России, подведомственных ему служб и агентств;

3) вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов по вопросам деятельности министерства, издает приказы;

4) дает поручения подведомственным службам и агентствам и контролирует их исполнение.

Механизм природоохранительной деятельности имеет сложную структуру, он включает в себя следующие сферы: правовую, экономическую, по чрезвычайным проблемам, организационно-управленческую, идеологическую, особую.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и его территориальные подразделения являются специально уполномоченными государственными органами в областях:

- мелиорации земель;
- охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также охраны окружающей среды в этой сфере деятельности;

– обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, регистрационных испытаний и государственной регистрации указанных веществ;

– обеспечения соблюдения карантина растений, использования, охраны, защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций и переданных им в безвозмездное пользование;

– обеспечения соблюдения ветеринарного законодательства.

Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области охраны здоровья и социального обеспечения граждан России. В его функции входит следующее:

– санитарно-эпидемиологический надзор;

– санитарно-гигиеническое нормирование;

– координация и регулирование вопросов охраны здоровья населения в связи с воздействием на человека неблагоприятных факторов среды его обитания. Для решения поставленных задач Минздрав России выполняет следующие задачи:

– создает систему государственного социально-гигиенического мониторинга;

– проводит государственную регистрацию потенциально опасных химических и биологических веществ, государственную регистрацию и сертификацию дезинфекционных средств;

– осуществляет контроль за их качеством;

– проводит государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

– осуществляет единые требования к санитарной охране территории Российской Федерации от заноса и распространения инфекционных заболеваний человека;

– осуществляет контроль за экспортом и импортом потенциально опасных для здоровья человека химических и биологических веществ;

– организует государственную регистрацию лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других катастроф и инцидентов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» была создана *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* – федеральный орган исполнительной власти, который проводит государственную политику в области производства, разработки, перевозки и утилизации ядерных зарядов и боеприпасов и атомной энергетики, осуществляет государственное управление использованием атомной энергии и координацию деятельности в этой сфере. Обеспечение ядерной, радиационной и пожарной безопасности предприятий и организаций ядерного комплекса в настоящее время подчиняется правительству России.

Министерство энергетики Российской Федерации в области экологического управления действует в трех сферах:

– в отдельных отраслях энергетики, базирующихся на использовании природных ресурсов либо оказывающих на окружающую среду масштабное воздействие (химическое);

– исследованиях континентального шельфа, морской среды и исключительной экономической зоны;

– генно-инженерной деятельности; биотехнологии.

Особое место среди органов государства, занимающихся охраной окружающей среды, занимает *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий* – орган федеральной исполнительной власти, специально уполномоченный решать задачи в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения единой государственной политики в данной сфере и координации деятельности иных органов, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф, а также выполнять иные функции, в том числе в сфере информационного обеспечения.

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет многофункциональную деятельность, в том числе в обеспечении экологической безопасности, посредством деятельности специальных природоохранительных органов, таких как ГИБДД (в сфере охраны атмосферного воздуха), и участия в реализации мероприятий единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, проведения карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотии, обеспечения общественного порядка при ликвидации последствий крупных аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий. В рамках МВД России создана *экологическая милиция*.

Федеральное агентство по рыболовству, созданное в 2004 г. (в настоящее время находится в составе Министерства сельского хозяйства РФ), выполняет функции по государственному регулированию и межотраслевой координации в сфере рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, в том числе по определению общих допустимых уловов, квотированию добычи водных биоресурсов. В структуре агентства действуют рыбохозяйственные организации, включая территориальные (бассейновые) органы по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, государственных инспекторов по надзору за государственными стандартами и обеспечению единства измерений. В сферу его экологического управления входит правотворчество (стандартизация и сертификация), а также информационное обеспечение экологического и иных видов управления.

Федеральная таможенная служба, ее таможенные органы, как и органы МВД России, занимают особое место в системе экологического

управления. Будучи одновременно правоохранительными и военизированными органами, они составляют единую систему, в которую включены ФТС России, региональные таможенные управления, таможни, в том числе специализированные, например энергетические, а также таможенные посты. Все они призваны выполнять более 20 функций (ст. 10 Таможенного кодекса РФ), а именно:

- ведение борьбы с контрабандой видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, иных товаров;
- содействие в осуществлении мер по защите жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды;
- выявление и пресечение контрабанды;
- нормотворческая и информационная деятельность.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды представляет собой специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в области гидрометеорологии и смежных с ней областях непосредственно и через систему территориальных органов и находящихся в его ведении организаций. Служба занимает одно из важнейших мест в системе экологического управления, в частности, в сферах:

- информационного обеспечения природоохранной деятельности;
- организации мониторинга состояния окружающей среды и ее загрязнения, включая радиоактивное загрязнение атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве;
- комплексного фонового мониторинга и космического мониторинга состояния природных объектов, государственного мониторинга континентального шельфа и исключительной экономической зоны;
- оценки и прогноза изменений климата.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является федеральным органом исполнительной власти в области государственного управления земельными ресурсами. Агентство осуществляет специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие) функции, касающиеся:

- ведения государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества;
- землеустройства;
- государственной кадастровой оценки земель;
- мониторинга земель;
- государственного контроля за использованием и охраной земель;
- экологического картографирования и мониторинга окружающей среды. Все это является важным звеном в информационном обеспечении

экологического управления. К числу его первоочередных задач относится обеспечение планирования охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Пограничная служба в настоящее время входит в состав Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Этот федеральный орган власти обеспечивает реализацию государственной пограничной политики Российской Федерации в сфере охраны государственной границы РФ, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Морская охрана Федеральной пограничной службы выполняет следующие функции:

- осуществляет контроль за соблюдением законодательства о водных биоресурсах в указанных территориальных пределах (акваториях) и условий лицензий;
- осуществляет пресечение правонарушений и задержание правонарушителей;
- применяет меры административных взысканий;
- совместно с другими органами контролирует порядок деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе в части, касающейся выдачи лицензий.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти осуществляет в пределах своих полномочий государственное управление в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Основными задачами ФСБ России в области экологии являются:

- информирование органов государственной власти об угрозах безопасности РФ;
- организация и осуществление борьбы с контрабандой и незаконным оборотом опасных взрывчатых и отравляющих веществ, в том числе путем разработки и реализации конкретных мер;
- получение, обработка, анализ и реализация информации об угрозах безопасности Российской Федерации и прогнозирование этих угроз;
- в пределах полномочий ФСБ России обеспечение безопасности объектов атомной промышленности, энергетики и др.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет соответствующее нормативное регулирование, специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции в области промышленной безопасности, а также в пределах своей компетенции в области использования и охраны недр. В задачи Ростехнадзора входит следующее:

- осуществление горного надзора;
- осуществление надзора при перевозке опасных грузов на магистральном и промышленном железнодорожном транспорте;
- осуществление контроля за хранением и использованием промышленных взрывчатых веществ;
- лицензирование пользования недрами;

- экологическое управление в области обращения с опасными веществами;
- контроль за работой опасных объектов, охрана недр;
- нормотворческие, информационные функции;
- обеспечение контроля в сфере ядерной и радиационной безопасности населения и территорий Российской Федерации.

В настоящее время система вышеуказанных специально уполномоченных органов государства в области охраны окружающей среды регулируется Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Охрана окружающей среды в любой стране осуществляется с помощью особых организационных структур, выполняющих специфические задачи в области экологического планирования, контроля, надзора, текущего и повседневного управления. Полномочными представителями государства, осуществляющими такую деятельность, являются региональные и местные структуры, наделенные функциями управления и контроля в области природопользования.

Успешность преодоления экологических проблем необходимо связывать с региональным компонентом, учитывающим существенные отличия регионов, местные условия жизни. Поэтому обеспечение экологически безопасного развития страны связано с решением межрегиональных проблем общегосударственного характера, специальными структурами, от которых зависит обеспечение долгосрочного функционирования региональных природно-социальных экономических комплексов в регионе, постепенного улучшения условий и качества жизни населения.

Особое значение для стратегии устойчивого развития регионов имеют:

1) оценка экологической ситуации и степени использования хозяйственной емкости территории местными и специальными органами, осуществляющими экологическое управление;

2) обобщенная оценка антропогенного воздействия на окружающую среду, учитывающая масштабы загрязнения территории и состояние природных объектов. Такая оценка может служить обоснованием для определения приоритетов в осуществлении природоохранной деятельности, в частности, при разработке органами государственной власти проектов социально-экономического развития регионов, целевых программ и инвестиционных проектов.

Экологическое управление на уровне субъектов Российской Федерации с учетом сложившейся стратегической ситуации осуществляется органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами деятельности по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства. Например, в Республике Татарстан для оптимизации управления территория разделена на восемь регионов – Центральный, Заволжский, Северный, Волжско-камский, Прикамский, Закамский, Юго-

Восточный, Приокский, в которых созданы региональные управления по экологическому контролю и экологическому наблюдению за системой природопользования.

5.2. Роль правоохранительных органов в охране окружающей среды

В соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Одним из обязательных признаков правового государства является то, что в нем человек и гражданин признается высшей ценностью, а государство принимает на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать его права и свободы. Этот признак закреплен в ст. 2 Конституции РФ. Вместе с тем, чтобы быть гарантом прав и свобод своих граждан, государство должно осуществлять собственную защиту. Государство, взяв на себя выполнение экологической функции, провозгласив в ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды и гарантируя возмещение ущерба, который может быть причинен здоровью или имуществу экологическим правонарушением, создало соответствующую исполнительную систему для реализации этой функции. Деятельность государства, осуществляемая с целью обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод граждан, в теории государства и права принято именовать правоохранительной функцией. Таким образом, юридические основы правоохранительной деятельности складываются как результат тесной взаимосвязи различных отраслей права, регламентирующих эту сферу функционирования государства. Правоохранительные органы РФ – это государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью. В расширительном толковании в понятие «правоохранительные органы» обычно включают также ряд негосударственных институтов, таких как адвокатура, частные нотариальные конторы и др. В российском законодательстве пока не сложилось четкого определения понятия «Правоохранительные органы». В этих условиях к правоохранительным органам принято относить такие органы, которые обладают следующими признаками:

- они уполномочены законом и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом;
- деятельность их процессуально регламентирована и осуществляется на основе соответствующих правил и процедур, нарушение которых ведет к дисциплинарной административной или уголовной ответственности;
- лица, находящиеся на службе в этих органах, должны иметь специальную подготовку;

- в процессе своей деятельности они имеют право применять установленные законом меры государственного принуждения к лицам, допустившим правонарушение;
- обязательность решений этих органов для исполнения должностными лицами и гражданами при условии их законности и обоснованности.

Правоохранительные органы: общая характеристика и система

Для выполнения направлений правоохранительной деятельности существуют конкретные органы, которые соответственно и именуется правоохранительными. В настоящее время по разному решается вопрос о том, какие конкретно государственные органы и общественные формирования образуют систему правоохранительных органов. Чаще всего предлагается включать в систему правоохранительных органов все государственные органы и общественные формирования, которые в том или ином объеме выполняют правоохранительную функцию или организационно обеспечивают ее выполнение: Конституционный суд, суды общей юрисдикции, военные суды, арбитражные суды, прокуратура, органы предварительного следствия, МВД и его органы (включая полицию), Служба госнаркоконтроля Российской Федерации, Министерство юстиции, таможенные органы, органы по правовому обеспечению и правовой помощи и другие организации, оказывающие юридическую помощь.

Конституционный суд РФ как судебный орган конституционного контроля обеспечивает систему правоохранительных органов нормативной основой деятельности соответствующей Конституции РФ. Это достигается путем рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов, а также законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле.

Рассмотрим правоохранительную направленность отдельных органов, выполняющих специальные функции.

Суды общей юрисдикции – это созданные в соответствии с национально-государственным устройством и административно-территориальным делением РФ государственные органы судебной власти, которые рассматривают и разрешают гражданские и уголовные дела. Суды общей юрисдикции занимают особое положение в системе правоохранительных органов. Так, в ходе предварительного расследования суды общей юрисдикции осуществляют судебный контроль за законностью и обоснованностью действий решений органов и должностных лиц, ведущих производство по делу, ограничивающих права граждан на свободу и личную неприкосновенность, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Рассматривая и разрешая уголовные дела, эти органы судебной власти осуществляют проверку законности и

обоснованности предшествующей правоохранительной деятельности органов предварительного расследования.

Арбитражные суды (Высший арбитражный суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ) осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров, возникающих из гражданских, административных и иных правоотношений, а также иных дел, отнесенных к их компетенции.

Прокуратура – это государственный орган, основным назначением которого является надзор за правильным и точным исполнением законов на всей территории РФ, в том числе и органами, ведущими борьбу с преступностью. Прокуратура в системе правоохранительных органов является своеобразным связывающим звеном между органами предварительного следствия и органами судебной власти (судами общей юрисдикции и военными судами). Прокуроры утверждают обвинительные заключения по делам, производство по которым вели органы предварительного расследования, и поддерживают по ним обвинение в судебном разбирательстве. Кроме того, прокуратура как правоохранительный орган осуществляет надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами и т.д.

Органы предварительного следствия (следователи прокуратуры, органов внутренних дел и федеральной службы безопасности) осуществляют расследование уголовных дел, отнесенных к их компетенции. В своей деятельности органы предварительного следствия взаимодействуют с органами полиции. Расследуя уголовные дела, органы предварительного следствия обеспечивают надлежащие условия для деятельности судов общей юрисдикции и военных судов по отправлению правосудия. Компетенция следователей указанных ведомств определяется уголовно-процессуальным законом по предметному принципу (т.е. с учетом квалификации совершаемых преступных деяний). В то же время следователи прокуратуры помимо дел о преступлениях, отнесенных к их исключительной подследственности, наделены также правом производства предварительного следствия и по делам, подследственным следователям следственных подразделений при органах внутренних дел и федеральных служб безопасности.

Особая роль отводится следователям. Следователи-уполномоченные государством должностные лица, призваны в соответствии с законом устанавливать событие преступления, принимать меры по возмещению причиненного преступлением ущерба, устранению причин и условий совершенного преступления, предупреждению новых преступных деяний. Для выполнения этого следователи наделены специальными полномочиями, перечень которых дан в УПК. С учетом указанных полномочий следователя можно сделать вывод о важности его деятельности не только по осуществлению предварительного следствия по уголовным делам, но и по созданию предпосылок для реализации судом предоставленной ему

Конституцией РФ судебной власти. Именно от своевременных, квалифицированных в соответствии с законом проведенных следственных действий во многом зависят законность, обоснованность и справедливость судебного приговора.

Тем не менее речь идет о *правонарушениях в области экологического правопорядка*.

Экологическая безопасность и экологический правопорядок неразрывно связаны с общественной безопасностью и общественным правопорядком, поддержание и контроль за соблюдением которых осуществляют специально уполномоченные правоохранительные органы. Это, прежде всего суды, прокуратура (включая природоохранную), органы внутренних дел (ОВД), федеральная служба безопасности, таможенные органы, пограничная служба (при ФСБ России).

Под *экологической функцией правоохранительных органов* понимается их деятельность по применению природоохранительного законодательства, выявлению причин экологических правонарушений и разработка мер по их предупреждению и устранению. Проведенные статистические исследования последних лет показывают, что удельный вес экологических преступлений и правонарушений в общей структуре преступности фактически составляет 15-25%. Основная причина латентности роста экологических правонарушений – это отсутствие эффективного механизма взаимодействия и координации деятельности правоохранительных и природоохранных органов. В этой связи существенную роль играют *правоохранительные органы, наделенные карательной функцией* (привлечение к уголовной и административной ответственности), например, МВД, прокуратура возбуждают уголовные дела за преступления, определенные в гл. 26 УК РФ (1996); пограничные войска ФСБ, таможенные органы, судебная система выполняют другие функции.

Для обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды необходима целенаправленная деятельность правоохранительных органов, выполняющих *экологические функции* (рис. 4). «Несмотря на постоянную деградацию природной среды и углубление экологического кризиса», удельный вес экологических дел в общей массе правонарушений, с которыми работают правоохранительные органы, составляет 5-7% от общего числа правонарушений. Основная же масса экологических дел, к сожалению, находится за пределами внимания правоохранительных органов.

К правонарушителям экологического правопорядка со стороны специально уполномоченных правоохранительных органов применяются меры воздействия, которые определены их специальными функциями.



Рис. 4

Цели и направления прокурорской деятельности определены в Законе РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 04.11.2005 № 138-ФЗ). Экологическую функцию прокуратуры можно охарактеризовать как деятельность по осуществлению от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и выполнением законов и подзаконных актов, действующих на территории России, в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности общества. Для экологического надзора прокуратуры характерны те же самые формы и методы прокурорского надзора, которые свойственны прокуратуре в целом: протест, представление по факту экологических нарушений, возбуждение уголовных дел, административного производства, предъявление исков о возмещении вреда природной среде.

Протест прокурора в области природопользования – наиболее распространенная форма прокурорского реагирования. Как правило (в соответствии со ст. 22 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации»), он приносится на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в суд. Одним из актуальных вопросов практики прокурорского надзора является эффективность исполнения протестов прокурора. Указанный закон о прокуратуре в ст. 6

гласит о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, в том числе и из протестов, подлежат исполнению в установленный срок, а должностные лица и граждане, которые не приняли мер к их выполнению, привлекаются к ответственности. Кроме общего экологического надзора, при котором экологическая функция прокуратуры проявляется наиболее наглядно, прокурор встречается с правонарушителями природопользования при рассмотрении в суде уголовных и гражданских дел. В случаях, подведомственных прокуратуре, связанных с нанесением большого ущерба окружающей среде, возбуждаются уголовные дела.

Наряду с административными методами реагирования прокуратура в интересах государства применяет в своей практике экономические методы воздействия. К ним относятся иски прокуратуры в интересах государства или отдельных предприятий, организаций, граждан. Такие иски основаны на праве взыскивать с нарушителей – юридических лиц, организаций, физических лиц – определенную часть причиненного ущерба в пользу третьих лиц.

Особые правоохранительные функции возлагаются на *природоохранную прокуратуру*. Ее прерогатива – проверка соблюдения законности в деятельности органов, контролирующих охрану природы, во взаимодействии с контролирующими органами по фактическому устранению нарушений природоохранного законодательства.

Роль органов внутренних дел в борьбе с экологическими правонарушениями определена рядом нормативных правовых документов. Наиболее полно функции ОВД были сформулированы в приказе министра внутренних дел РФ от 12.07.1993 № 330 «О мерах по улучшению природоохранительной деятельности в МВД РФ».(с изменением от 12.09.2000 №950)

В сфере охраны окружающей природной среды *органы внутренних дел* осуществляют следующую деятельность:

- 1) ведут работу по предупреждению и пресечению экологических правонарушений;
- 2) надзирают совместно со структурными территориальными подразделениями за санитарно-гигиеническим состоянием в населенных пунктах;
- 3) оказывают содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных объектов и сохранению природных богатств;
- 4) участвуют в борьбе с браконьерством и нарушением правил охоты и рыболовства;
- 5) несут службу по охране объектов;
- 6) обеспечивают проведение специальных мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов.

Функции органов внутренних дел в области охраны природы условно можно подразделить на две группы:

функции, которые выполняет МВД России как орган, наделенный надведомственными контрольно-надзорными полномочиями в области охраны природы;

функции, которые реализует МВД России в процессе производственно-хозяйственной деятельности своих подразделений.

МВД России является крупным природопользователем, и полномочия в области охраны природы возложены на его различные службы. Эти полномочия выполняются в различных организационных формах.

1. *Охранительно-содействующая форма* выражается в том, что, охраняя общественный порядок, орган внутренних дел охраняет и правопорядок в области окружающей природной среды, что активно проявляется в борьбе с нарушителями охоты и рыболовства. Главное управление обеспечения общественного порядка (ГУООП МВД России) в объеме своей компетенции организует работу, изучает и обобщает деятельность периферийных органов милиции по осуществлению мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерами и нарушителями правил охоты и рыболовства. Наиболее распространенными формами содействия со стороны ОВД природоохранительным органам (водонадзору, охотнадзору, рыбоохране) являются совместная разработка комплексных планов, участие в задержании правонарушителей, установление личностей, проверка орудий и способов охоты и рыболовства, осмотр добытых животных и рыб, организация рейдов.

2. *Охранительно-контрольная форма* предусматривает охрану окружающей природной среды путем выполнения контрольной функции специально уполномоченными органами. Это прежде всего относится к деятельности Госавтоинспекции (ГИБДД МВД России), контролирующей работу транспортных средств.

3. *Охранительно-договорная форма* проявляется в предупреждении органами внутренних дел нарушений природоохранительного законодательства. Особая роль отводится ведомственной милиции по охране природных объектов (источников водоснабжения, рыбных запасов и других мест); она создается на базе договора с организациями-природопользователями и заинтересованными ведомствами.

4. *Регулирующая форма* сводится к регулированию экологических отношений на основе нормативных актов Министерства внутренних дел РФ, изданных в пределах его компетенции, обязательных для всех других предприятий, организаций, граждан независимо от их подчинения.

5. *Карательная функция.* Органы внутренних дел наделены одновременно функциями расследования преступлений, оперативно-разыскной, предупреждения правонарушений.

Охрана природных ресурсов была и остается в настоящее время одной из важнейших задач, которые органы внутренних дел решают совместно с другими государственными и общественными формированиями. Но для того чтобы эта работа была наиболее целенаправленной и перспективной, в

настоящее время назрела необходимость в каждой области органами местного самоуправления разработать нормативно-правовую документацию по охране редких видов флоры, фауны и условий их существования, по сохранению редких или наиболее типичных ландшафтов, других природных объектов, создать подразделения экологической милиции, которая, кроме охраны перечисленных выше объектов должна обеспечивать экологическую безопасность и экологический правопорядок на подведомственных территориях.

Государственный экологический контроль взаимосвязан с таким механизмом, который закрепляет основы нормирования и стандартизации в области охраны окружающей среды. Это отражают ст. 19–31 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002).

Правоохранительные функции *арбитражного суда*

В механизме правоохранительных органов, выполняющих функции охраны окружающей природной среды, *арбитражный суд* занимает особое место, если производственно-хозяйственная деятельность является основным источником деградации окружающей среды, то арбитражный суд, рассматривающий имущественные споры о возмещении вреда, причиненного природной среде, призван активно содействовать укреплению экологического правопорядка и гармонизации взаимоотношений общества и природы. По Закону РСФСР от 04.07.1991 г. «Об арбитражном суде», на основании ст. 3 «задача арбитражного суда – защита охраняемых законом прав и интересов организаций, граждан, содействие правовыми средствами соблюдению законодательства и укреплению законности в экономических отношениях».

Споры, возникающие в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности в связи с производственно-хозяйственной деятельностью, рекреацией либо запретом их также являются предметом рассмотрения арбитражного суда. Их особенность в том, что они направлены на защиту неэкономических интересов ресурсопользователей, а на охрану и возмещение экологических интересов общества в чистой, здоровой и продуктивной природной среде. Органическая взаимосвязь с хозяйственными интересами природопользователя диктует необходимость рассматривать такие споры в одном органе, которому подсудны вопросы охраны интересов экономического и экологического характера.

Эколого-хозяйственные споры по Закону «Об арбитражном суде» имеют свою классификацию и подразделяются на договорные (нарушение условий договора подряда на капитальное строительство в части сооружения очистных устройств); внедоговорные (загрязнение, уничтожение природных объектов, истощение природной среды) и управленческие (об отмене решений вышестоящих органов, о признании их недействительными и о возмещении причиненного вреда).

По структуре эколого-хозяйственные дела подразделяются на пять категорий: о взыскании ущерба, причиненного загрязнением водных ресурсов; уничтожением, повреждением рыбных запасов; загрязнением, порчей земель, уничтожением плодородного слоя почвы и невыполнением обязанности по рекультивации земель; уничтожением или существенным повреждением лесных массивов; уничтожением диких животных и птиц. «Раньше в практике прежнего арбитража довольно часто отказывалось в иске тем организациям, которые обращались за взысканием ущерба при отсутствии официально утвержденной методики подсчета ущерба. Такова была судьба всех исков о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране атмосферного воздуха». По представлению предписания Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору выносит решение по привлечению к ответственности хозяйствующих субъектов за причиненный ущерб окружающей среде.

Экологическая функция судов заключается в рассмотрении негаторных исков (иск собственника, направленный на защиту его права собственности от таких нарушений, которые не совмещены с лишением собственника права владения вещью. Этот иск направлен на устранение помех, мешающих собственнику пользоваться его имуществом), а также в рассмотрении дел связанных с возмещением гражданам экологического вреда и экономического вреда их имуществу.

Экологические функции таможи заключаются в том, что на основании п. 14 ст. 10 Федерального закона РФ от 27.11.2010г. №61 «О таможенном регулировании в РФ» таможенные органы «содействуют осуществлению мер по защите животных и растений, охране окружающей природной среды».

Основной целью таможенного регулирования любого государства является обеспечение его экономических интересов, а именно:

- участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка, стимулированию развития национальной экономики;
- содействие проведению структурной перестройки;
- обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории Российской Федерации и другие задачи экономической политики нашего государства;
- обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории России;
- участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка;
- стимулирование развития национальной экономики;
- содействие проведению структурной перестройки и реализации других задач экономической политики России.

Таможенный Кодекс РФ (2010) регулирует компетенцию таможенных органов (таможенного союза), а также средства ее реализации: порядок и

условия перемещения через таможенную границу РФ товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенный контроль и др.

В федеративных государствах таможенные органы относятся, как правило, к компетенции федеральной власти. Конституция РФ относит таможенное регулирование к ведению федеральных органов (п. «ж» ст. 71). Этот важнейший принцип таможенного права напрямую связан со ст. 8 Конституции РФ, закрепляющей единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации.

Одной из основных гарантий свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств является отсутствие внутренних таможенных границ. Конституция РФ (ч. 1 ст. 74) закрепляет: «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств». Таким образом, Основной закон гарантирует основы конституционного строя (в данном случае – единство экономического пространства) через установление конкретных ограничений в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, правовой статус которых содержит полномочия по установлению таможенных границ, пошлин и сборов (пп. «ж», «з» ст. 71, п. «и» ч. 1 ст. 72, 73 и ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Таможенная политика представляет собой целенаправленную деятельность государства по регулированию внешнеторгового обмена (объема, структуры и условий экспорта и импорта) через установление соответствующего таможенного режима перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. В настоящее время действуют Федеральный закон «О таможенном регулировании в РФ» от 27.11.2010 № 61; Таможенный кодекс таможенного союза (ред. от 16.04.2010 г. с изм., вступившими в силу с 01.07.2010 г.), принятый решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17.

Субъектами управления в сфере таможенного дела являются таможенные органы России, составляющие единую систему, в которую входят:

- Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК России);
- региональные таможенные управления Российской Федерации;
- таможни Российской Федерации;
- таможенные посты Российской Федерации.

Единство системы таможенных органов определяется единством их целей и задач по осуществлению единой таможенной политики на единой таможенной территории Российской Федерации.

Функции, осуществляемые субъектами управления, подразделяются на основные (отраслевые) и обеспечивающие (функциональные).

Основные функции таможенных органов России (их двадцать) изложены в ст. 10 Таможенного кодекса РФ (2010):

- участие в разработке и реализации таможенной политики, а также участие в разработке и реализации мер экономической политики в отношении товаров, перемещаемых через российскую границу;

- защита экономических интересов и обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности государства, являющейся экономической основой суверенитета России;

- содействие осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, защите интересов российских потребителей ввозимых товаров;

- применение средств таможенного регулирования торгово-экономических отношений, взимание таможенных пошлин, налогов и иных таможенных платежей, обеспечение разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу России;

- осуществление и совершенствование таможенного контроля и таможенного оформления, а также создание условий, способствующих ускорению товарооборота;

- ведение таможенной статистики внешней торговли, специальной таможенной статистики; ведение Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;

- осуществление валютного контроля в пределах своей компетенции;

- борьба с контрабандой, нарушениями таможенных правил и налогового законодательства, относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу России; пресечение незаконного оборота наркотических средств, оружия, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов России и зарубежных стран, объектов интеллектуальной собственности, исчезающих видов животных и растений; содействие в борьбе с международным терроризмом;

- выполнение международных обязательств России в части, касающейся таможенного дела в разработке международных договоров, затрагивающих таможенное дело; осуществление сотрудничества с иными органами, занимающимися вопросами таможенного дела.

К *обеспечивающим* функциям таможенных органов относятся кадровая, финансово-плановая, материально-техническая и другие функции организационного характера.

Перечень функций таможенных органов конкретизирован и детализирован в Положении о государственном таможенном комитете (ГТК) РФ. Возложенные на них функции таможенные органы выполняют как самостоятельно, так и во взаимодействии с иными государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, а также с гражданами. При этом государственные органы и их должностные лица обя-

заны оказывать содействие таможенным органам в решении возложенных на них задач, в том числе путем создания надлежащих условий для этого. Это касается, прежде всего, финансовых и налоговых органов, органов пограничной службы, транспортных органов и многих других, которые тесно связаны в функциональном отношении с таможенными органами.

Правоохранительные функции. К ним относятся:

Обеспечение участия российских таможенных органов в осуществлении мер по защите государственной безопасности, охране общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, окружающей природной среды, защите интересов российских потребителей ввозимых товаров; организация борьбы с контрабандой и иными преступлениями в сфере таможенного дела; обеспечение выполнения российскими таможенными органами в соответствии с действующим законодательством функций органов дознания по таким преступлениям и органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность; организация ведения борьбы с нарушениями таможенных правил и административными правонарушениями, посягающими на нормальную деятельность российских таможенных органов; обеспечение оказания содействия российскими таможенными органами в борьбе с международным терроризмом и пресечению незаконного вмешательства в аэропортах России в деятельность международной гражданской авиации; осуществление контроля за соблюдением должностными лицами российских таможенных органов законности при производстве по делам о контрабанде и об иных преступлениях в сфере таможенного дела, осуществлении оперативно-розыскной деятельности, производстве по делам о нарушении таможенных правил и их рассмотрении, производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на нормальную деятельность таможенных органов России.

Правоохранительная деятельность в области охраны окружающей среды возлагается и на *пограничную службу ФСБ России*.

В результате проведенных реформ и преобразований в конце XX столетия в России впервые была создана самостоятельная пограничная служба, наделенная правом законодательной инициативы, координирующими полномочиями в деятельности субъектов охраны границы. Эта служба оформилась в виде специальной войсковой правоохранительной структуры государства. В начале XXI в. обстановка в мире значительно изменилась. Все мировое сообщество столкнулось с ростом численности и принципиальным изменением характера угроз безопасности государствам. Принципиально по-новому стали оцениваться угрозы безопасности личности, обществу и государству в Российской Федерации. Особую тревогу стали вызывать угрозы со стороны международного терроризма, незаконного оборота наркотических средств, незаконной миграции и торговли людьми, незаконного расхищения

природных ресурсов страны. В силу этого 11 марта 2003 г. Президент России подписал Федеральный закон «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации», согласно которому Федеральная пограничная служба (ФПС) России с 1 июля 2003 г. была упразднена, а ее функции были переданы ФСБ России. Охрана государственной границы РФ с этого времени стала осуществляться пограничными органами и пограничными войсками Федеральной службы безопасности. 27 мая 2004 г. Президент Российской Федерации согласился с предложением директора ФСБ России об исключении из федерального законодательства термина «пограничные войска». Охрана государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа была возложена на пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации, которые в настоящий момент комплектуются лишь военнослужащими, проходящими службу по контракту.

В этой связи, и согласно Федеральному закону «О федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 № 40-ФЗ (в редакции от 25.12.2008 г.) пограничная деятельность направлена на защиту и охрану государственной границы Российской Федерации, обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами режима государственной границы, на провоз и пронос допустимой продукции, на которую имеется соответствующее разрешение в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации (ст. 11.1), согласно ст. 3, Федерального закона РФ «О федеральной службе безопасности РФ» (1995) защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения

безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства. Задачи охраны водных биоресурсов и государственный контроль в этой сфере были возложены на пограничные органы Указом Президента Российской Федерации от 29.08.1997 № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.1998 № 90 «О реализации Указа Президента РФ от 29.08.1997. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере». С 2003 г. задача защиты и охраны экономических и иных законных интересов государства во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации поставлена перед ФСБ России, составной частью которой являются пограничные органы. Деятельность пограничных органов в указанной сфере регламентирована ведомственными нормативными правовыми актами:

- приказом ФСБ России от 11.01.2009 № 1 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и осуществлению государственного контроля в этой сфере»;

- приказом ФСБ России от 26.09.2005 № 569 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов».

Пограничная служба ФСБ России осуществляет охрану запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации и за ее пределами.

Пограничная служба ФСБ России выполняет функции по обеспечению охраны биологических ресурсов во внутренних морских водах, Каспийском и Азовском морях до определения их правового статуса. Деятельность Пограничной службы ФСБ России по охране водных биологических ресурсов и государственному контролю в этой сфере осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

5.3. Государственный экологический контроль и надзор специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды

Целью государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды является создание такой системы общественных и производственных отношений, которая бы соответствовала законодательной

основе природопользования и способствовала развитию производственно-хозяйственной деятельности общества.

В Российской Федерации государственный экологический контроль за состоянием окружающей среды согласно ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»(2002.) осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления и другими структурами.

Экологический контроль ставит своими задачами следующее:

1) наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности;

2) с учетом оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду – проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдению требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды.

Система экологического контроля состоит из государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственного, производственного и общественного контроля.

Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды организуется в целях:

-наблюдения за происходящими в ней физическими, химическими, биологическими процессами для определения оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

-наблюдения за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов и последствиями его влияния на растительный и животный мир;

-обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде, предупреждениями и прогнозами ее состояния.

В целях осуществления экологического контроля в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии страны в сфере природопользования производится оценка воздействия на окружающую среду – ОВОС. При обосновании необходимости и целесообразности планируемой деятельности и выборе способов ее осуществления предварительная оценка воздействия на окружающую среду проводится на ранних стадиях.

Оценка негативного воздействия на окружающую среду является непременным условием, учитывая то обстоятельство, что экологически чистых производств практически не существует.

Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды при участии министерств и ведомств через

систему наблюдения в городах, промышленных центрах, на водных объектах, в отдельных регионах, а также в космическом пространстве.

Порядок организации и деятельности государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды регулируется положением, утверждаемым Правительством РФ.

Экологический контроль – это одно из наиболее масштабно применяемых организационно-правовых средств управления охраной окружающей среды. Он проводится на всех этапах деятельности по использованию природных ресурсов и оказанию воздействий на окружающую среду. В нем заняты многие органы и лица, различающиеся по своему статусу, ведомственной принадлежности, используемым методам, масштабу полномочий. Так, одни субъекты осуществляют лишь проверку соблюдения и исполнения законодательства по охране окружающей среды, другие наделены правом осуществлять надзор в сфере государственного экологического управления.

В литературе подробно описываются различные виды экологического контроля: государственного, ведомственного, муниципального, производственного и общественного.

Государственный экологический контроль осуществляется от имени государства специально уполномоченными на то органами и должностными лицами. Он носит вне- и надведомственный характер, представляет собой одну из функций государственного экологического управления и сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения (приостановлением деятельности, лишением права природопользования, наложением штрафов и других административных взысканий). В литературе указывается на существование нескольких видов государственного экологического контроля. В зависимости от стадии контролируемой деятельности выделяют *предупредительный* и *текущий* контроль, а в зависимости от субъекта – *общий* и *специальный*. Как уже указывалось выше, общий экологический контроль осуществляют Президент РФ, Правительство РФ и иные субъекты, наделенные общей компетенцией либо компетенцией особого рода, например, в области экспортного контроля за ввозом и вывозом возбудителей инфекционных заболеваний человека, животных и растений, технологий, которые могут быть использованы для разработки оружия массового поражения. Передача полномочий в области экологического контроля другим субъектам должна быть особо оформлена и отражена в нормативном правовом акте, соответствовать статусу и другим правомочиям этих субъектов. Специальный контроль проводится *органами, уполномоченными в области охраны окружающей среды*, и их должностными лицами. Права и обязанности, последних детально урегулированы экологическим и административным законодательством. Как правило, этому посвящены либо отдельные главы федеральных законов, либо статьи, либо подзаконные акты в целом, в частности ведомственные. Так согласно ст. 66. ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002.) государственные инспектора в области охраны окружающей среды при

исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- 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;

- 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;

- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

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

- 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;

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;

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

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны:

- предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности; соблюдать требования законодательства. и.т.д.

Ведомственный экологический контроль проводится центральными органами управления по отношению к подчиненным им структурным образованиям и организациям, учреждениям, предприятиям в рамках конкретной отрасли. Так, *Федеральное агентство по атомной энергии* осуществляет ведомственный контроль за предприятиями атомного комплекса, а *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* – государственный экологический контроль. Функции государственного управления экологопользованием и охраной окружающей

среды выполняет *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования*.

Государственный экологический контроль – в области охраны окружающей среды, использования лесов, недр, вод и других природных ресурсов субъектами хозяйственной и управленческой деятельности – и ведомственный контроль – за работой соответствующих министерств субъектов РФ осуществляет *Министерство природных ресурсов и экологии РФ*. Сложившаяся экологическая ситуация вызывает необходимость создания целого комплекса уполномоченных структур по охране окружающей среды. В связи с этим образованы ведомственные органы, такие как органы регулирования межотраслевой (межведомственной) компетенции – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), руководство которой осуществляет Правительство РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральное космическое агентство, Министерство энергетики РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство обороны РФ и др. Все они образуют самостоятельную группу. Нормативные акты, принимаемые этими министерствами и ведомствами, имеют обязательную силу для всех иных предприятий, министерств и ведомств.

Как уже говорилось ранее, функции государственного экологического контроля – управления использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов, природных объектов и природных комплексов – относятся к компетенции федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. К ним относится *Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости*, которое осуществляет полномочия в определенной сфере деятельности: конкурсы, научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, осуществляет государственные заказы федеральных, целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов, защиту сведений, составляющих государственную тайну и т.д. *Федеральное агентство по рыболовству* осуществляет полномочия в области организации работ по рыболовству, научной деятельности по изучению водных биологических ресурсов, рыбохозяйственного комплекса, строительства речных и морских портов, рыбопромысловых судов и т.д. *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору* координирует вопросы в сфере ведения нормотворчества, прогнозирования, лицензирования деятельности по размещению, сооружению, эксплуатации ядерных установок, ядерного топлива и т.д.

Муниципальный экологический контроль осуществляют соответствующие органы-муниципалитеты, полномочия которых определены Федеральным законом от 6. 10. 2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Органы местного самоуправления решают вопросы охраны

окружающей среды с учетом также других нормативных актов ФЗ – «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», «О Конгрессе муниципальных образований в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления в сфере экологического использования и охраны окружающей среды (муниципалитеты) владеют, пользуются и распоряжаются природными ресурсами (объектами), находящимися в муниципальной собственности. Они обязаны информировать граждан, юридических лиц, иностранцев о состоянии окружающей среды на территории проживания в связи с их обращением, а также оперативно реагировать в случае нанесения ущерба объектам природопользования.

Производственный экологический контроль ограничен рамками конкретного хозяйствующего субъекта, предприятия, организации и осуществляется либо его руководителем, либо руководителями отдельных служб (главным инженером, главным энергетиком, начальником лаборатории), либо специально организованными экологическими службами на основании полномочий, предоставленных им нормативным актом или специальным приказом, полномочием, обязыванием. Виды контрольных структур предприятия и масштабы, способы их деятельности зависят от организационно-правовой формы предприятия. Обычно производственный экологический контроль включает следующие виды проверки:

- проверка выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, снижение затрат энергоресурсов, уровня потребления природных ресурсов;

- проверка соблюдения экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности;

- проверка строительства природоохранных объектов;

- проверка проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранения иных негативных последствий производственной деятельности.

Общественный экологический контроль в последние годы получил широкое распространение не только в России, но и в других странах. Его существование как важного правового института основывается на международных правовых актах, предусматривающих участие общественности в принятии решений, которые могут повлиять на состояние окружающей среды, связаны с экологическими рисками и угрозой наступления экологического вреда, а также регулирующих доступ граждан и их объединений к экологической информации. Направления и формы экологического общественного контроля постоянно расширяются. Связанные с этим тенденции и даже закономерности современной правовой и эколого-правовой реальности находят отражение в законодательстве. Трудно отыскать закон или подзаконный акт, в котором бы не предусматривались – в общей форме или с ограничениями – права общественных объединений в области контроля, судебного обжалования действий публичной власти и, главное, обязанности последней реагировать на инициативы и требования общественности.

В соответствии с российским законодательством общественный экологический контроль может осуществляться в таких формах, как общественные слушания, референдумы, общественная экологическая экспертиза, обращения в средства массовой информации, жалобы, заявления, иски в природоохранные, правоохранительные органы и суды. Косвенно общественный экологический контроль проявляется в актах протеста, митингах, демонстрациях, иных формах выражения общественного мнения по поводу государственной экологической политики или в связи с планированием и осуществлением отдельных мероприятий, затрагивающих экологические права и интересы граждан, а также в сообщениях и других публикациях средств массовой информации. Достаточно вспомнить о реакции общественности на планы ввоза радиоактивных отходов в страну.

Именно путем экологического контроля достигаются следующие задачи:

- выявление нарушений экологического законодательства;
- пресечение правонарушений;
- обеспечение доказательственной базы для последующего расследования и наказания виновных;
- поддержание законности и правопорядка;
- предотвращение нарушений экологических требований и наступления экологического вреда.

Экологический контроль проводится наряду с другими формами (видами) контроля и надзора: авторским, санитарным, радиационным, строительным. Иногда это приводит к дублированию и столкновению ведомственных интересов, иногда помогает решить проблему за счет объединения сил и усиления «давления» на хозяйствующие субъекты.

Перечень прав и корреспондирующих им обязанностей должностных лиц органов управления (контроля и надзора) в области охраны окружающей среды и природопользования в принципе не отличается от иных перечней в сфере государственного управления и контроля. Должностные лица органов экологического управления имеют право:

- 1) запрашивать и получать информацию, необходимую для выполнения возложенных на них функций;
- 2) проводить проверки, как документации, так и фактического положения дел, в том числе путем взятия проб, замеров, обследований;
- 3) проходить на подконтрольные объекты (в необходимых случаях – с соблюдением установленных режимных ограничений);
- 4) получать устные и письменные объяснения от руководителей и других работников предприятий, организаций и учреждений, иных лиц;
- 5) давать заключения о соответствии деятельности, состояния объекта, изделий, материалов, сырья, продукции и отдельных параметров и показателей технологических процессов требованиям экологического законодательства;

6) выдавать обязательные предписания об устранении недостатков и нарушений в деятельности;

7) приостанавливать и (или) прекращать экологически опасную деятельность;

8) приостанавливать и аннулировать выданные лицензии (разрешения) в случае нарушения их условий;

9) применять меры административного взыскания;

10) некоторые категории лиц вправе – применять служебное оружие и спецсредства, проводить обыск и досмотр.

В специальной литературе последних лет, поскольку и практика, и наука постоянно ведут поиск новых, более эффективных способов охраны окружающей среды и экологического управления, обосновываются идеи о подконтрольном управлении экологическими рисками – неразрушающем экологическом контроле и самоконтроле предпринимателей.

Неразрушающий экологический контроль – это осуществление экспертизы промышленной безопасности и проведение технического диагностирования без нарушения пригодности к дальнейшему применению и эксплуатации проверяемых технических устройств, оборудования и сооружений.

Самоконтроль – это контроль, осуществляемый добровольно предпринимателями в случаях, если деятельность или продукция принадлежащих им предприятий связана с экологическими рисками, значимым воздействием на окружающую среду, неэффективным использованием природных ресурсов либо не соответствует современной экологической морали. Такой самоконтроль предполагает не только проведение экоаудита или иных проверок, но и сознательное ограничение производства и потребления, затраты на новые, щадящие и дружественные по отношению к окружающей среде технологии.

5.4. Экологический мониторинг: правовое регулирование и содержание

Порядок организации и осуществления государственного *мониторинга* окружающей среды устанавливается Правительством РФ. (ст.63. ФЗ « Об охране окружающей среды.» (2002.).

Информация о состоянии окружающей среды и ее изменении, полученная при осуществлении мониторинга окружающей среды, используется органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ и мероприятий по охране окружающей среды. Порядок представления информации о состоянии окружающей среды регулируется

законодательством (ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды») в соответствии с новым Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Оно осуществляет общее руководство созданием и функционированием единой государственной системы экономического мониторинга. Действующая в Российской Федерации система контроля окружающей среды осуществляется Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Единая система экологических наблюдений и представляет собой государственный экологический мониторинг.

Экологический мониторинг – это совокупность организационных структур, методов, способов и приемов наблюдения за состоянием окружающей среды, происходящими в ней изменениями, их последствиями, а также за потенциально опасными для окружающей среды, здоровья людей и контролируемой территории видами деятельности, производственными и иными объектами.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 . № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» данная система выполняет функции специально уполномоченного государственного органа по организации и осуществлению единой государственной службы наблюдения (мониторинга) за гидрометеорологическими процессами и состоянием загрязнения окружающей среды. В состав Росгидромета входят федеральные управления, центры наблюдения за состоянием загрязнения окружающей среды, гидрометеорологическая обсерватория и бюро, научно-исследовательские учреждения, наблюдательные станции и другие предприятия, учреждения и организации.

В настоящее время система экологического мониторинга представляет собой сложную с организационной и технической точек зрения деятельность, которую осуществляют различные органы и организации. Собираемая и анализируемая ими информация чрезвычайно разнообразна по своему содержанию, формам фиксации, правовому статусу, порядку предоставления и распространения. Поэтому виды мониторинга выделяют по следующим параметрам:

-по масштабам системы мониторинга – глобальный, национальный, региональный, локальный;

-уровню измененности человеком окружающей среды – фоновый и импактный;

-объекту мониторинга – собственно экологический (воздух, вода, почва, животный мир, опасные отходы), радиационный, социально-гигиенический.

Все виды мониторинга находятся в сложном соотношении. Единства в правовом регулировании мониторинга пока нет. Некоторые его виды подробно регламентированы, например, социально-гигиенический; другие регламентированы недостаточно; в отношении третьих предпринимаются попытки разработок отдельных либо целостных специальных актов.

Например, в Москве принят Закон «Об экологическом мониторинге»; в Свердловской области такой закон также действует.

В России к созданию единой государственной системы экологического мониторинга приступили в 1993г. Основными задачами этой системы являются:

1) наблюдение за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, в том числе атмосферы, поверхностных вод, морской среды, почв, околоземного космического пространства, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве;

2) оценка и прогноз об изменении климата, водных ресурсов, загрязняющих веществ.

В системе национального (российского) экологического мониторинга выделяются радиационный, комплексный фоновый, космический, а также государственный мониторинг континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Кроме того, экологический мониторинг осуществляется специальными структурами и, как правило, на основе отдельных правовых актов: социально-гигиенический мониторинг, мониторинг животного мира, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг водных ресурсов, мониторинг земель, радиационный мониторинг. Специфическое место в этой системе занимает локальный экологический мониторинг. Дело в том, что в отличие от иных видов мониторинга он осуществляется на обособленном производственном объекте (или его части), объекте правомерного природопользования, отдельном участке территории, постоянно или временно обладающем особым правовым статусом (например, в государственном заповеднике, в зоне экологического бедствия).

К числу важнейших видов мониторинга, существующих в России, относится социально-гигиенический мониторинг – государственная система наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания человека, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания. Он проводится учреждениями санитарно-эпидемиологической службы РФ на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, муниципальных образований для формирования единого информационного фонда данных на основе многолетних наблюдений за состоянием здоровья населения, физическими, химическими, биологическими и социальными факторами среды обитания, природно-климатическими факторами, за структурой и качеством питания, за безопасностью пищевых продуктов.

Экологический мониторинг осуществляется специальной наблюдательной сетью, которая представляет собой систему стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе постов, станций, лабораторий (центров), бюро, обсерваторий. Значительная часть наблюдательной сети функционирует в рамках Росгидромета, Госсанэпидемслужбы, Минсельхоза России, Государственной инспекции по

торговле, Государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды МПР России, других федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Кроме того, субъектами РФ, органами местного самоуправления создаются соответствующие посты, станции и иные элементы наблюдательной сети для ведения регионального или локального мониторинга.

Объектами экологического мониторинга являются:

- 1) окружающая среда в целом и ее отдельные элементы;
- 2) негативные изменения качества окружающей среды, способные оказать отрицательное влияние на здоровье и имущество людей, безопасность территорий;
- 3) виды деятельности, оцениваемые законодательством как представляющие потенциальную угрозу для окружающей среды, здоровья людей и экологической безопасности территорий;
- 4) оборудование, технологии, производственные и иные технические объекты, существование, использование, преобразование и уничтожение которых представляет опасность для окружающей среды и здоровья людей;
- 5) чрезвычайные и иные внезапно возникшие физические, химические, биологические и иные обстоятельства – аварии, инциденты, иные нештатные ситуации, способные оказать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье людей;
- 6) обладающие особым правовым статусом территории и объекты.

Субъектами экологического мониторинга являются федеральные органы исполнительной власти и субъектов РФ, органы местного самоуправления, специализированные организации, уполномоченные на реализацию функций экологического мониторинга, организации и лица, осуществляющие экономическую деятельность, общественные объединения.

Законодательством установлен порядок регистрации объектов экологического мониторинга, ведения Единого реестра объектов экологического мониторинга, финансирования работ, а также ограничения на доступ к полученной экологической информации и другие правила, регулирующие организацию и осуществление мониторинга. Например, в Законе Москвы «Об экологическом мониторинге» регламентируются компетенция правительства Москвы, специально уполномоченных органов в области экологического мониторинга, правовой статус, права и обязанности специализированных организаций, вопросы, касающиеся собственности на информацию, устанавливаются принципы ведения экологического мониторинга. Экологический мониторинг окружающей природной среды, территорий, обладающих особым правовым статусом и режимом охраны, осуществляется в обязательном порядке, а локальный экологический мониторинг источников антропогенного воздействия – на основе принципа добровольной и обязательной регистрации объектов.

Иными словами, руководитель (собственник, арендатор, иной природопользователь) объекта экологического мониторинга должен дать официальное согласие на установку соответствующего оборудования либо

сделать заявление о его самостоятельной установке, а специально уполномоченный орган – принять решение о регистрации и внесении объекта в реестр. Обязательной регистрации объекты экологического мониторинга подлежат в случаях решения государственной экологической экспертизы о необходимости организации локального экологического мониторинга либо несоблюдения установленных нормативов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду. Или размещения отходов по представлению инспекций государственного экологического контроля, а также, если валовой выброс объекта по одному или нескольким ингредиентам является определяющим в загрязнении окружающей среды города.

В ст. 17 закона предусмотрена обязанность ведения Единого реестра объектов экологического мониторинга специально уполномоченном органом правительства Москвы в области экологического мониторинга. Включение таких объектов в Единый реестр осуществляется на основании решения о регистрации объекта экологического мониторинга. В него вносятся следующие данные:

1) наименование и описание объектов экологического мониторинга с указанием их пространственного местонахождения на территории Москвы, включая юридический адрес;

2) паспортная характеристика объектов экологического мониторинга, система технических и производственных показателей, необходимая для осуществления измерений и обеспечения получения соответствующих данных экологического мониторинга;

3) количественные и иные показатели состояния объектов экологического мониторинга, по которым это состояние оценивается как соответствующее или не соответствующее установленной нормативно-правовыми актами норме;

4) сведения о программах измерений показателей состояния объектов экологического мониторинга, с указанием периодичности и последовательности измерений иных характеристик;

5) указание ответственного за осуществление экологического мониторинга на данном объекте должностного лица (или лица, выполняющего аналогичные управленческие, административно-хозяйственные или организационно-распорядительные функции);

6) наименование структурного подразделения Единой системы экологического мониторинга Москвы, ответственного за организацию и контроль в отношении данного объекта экологического мониторинга.

Специальный раздел Единого реестра ведется для особо охраняемых природных территорий, являющихся эталонными участками для оценки качества окружающей природной среды в городской системе экологического мониторинга. Первоочередному и безусловному включению в Единый реестр объектов экологического мониторинга подлежат источники антропогенного воздействия на окружающую среду, оказывающие наибольшее негативное влияние на экологическую обстановку в Москве, в

том числе наиболее напряженные участки дорожно-уличной сети города. Ведение локального экологического мониторинга источников антропогенного воздействия на окружающую природную среду других объектов осуществляется по мере их

выявления, регистрации в установленном законом порядке и внесения в Единый реестр объектов экологического мониторинга.

Необходимо отметить, что помимо целенаправленной системы наблюдения за окружающей природной средой, осуществляемой в соответствии с законодательством РФ, существуют и другие *формы информационно-аналитической деятельности*.

Источники экологической информации. Территориальные (региональные) и отраслевые кадастры

Источниками экологической информации являются всевозможные аргументы, содержащиеся в различных формах, об экологической деятельности: в заявлениях, жалобах, письмах и других непосредственных обращениях граждан в прокуратуру, а также в различных документах природоохранительных органов – в приказах, материалах ревизий, проверок и обследований, в протоколах, актах, предписаниях, постановлениях и ответах на них руководителей предприятий, допустивших экологические правонарушения, в журналах и книгах учета, в данных автоматизированного учета.

В отечественном законодательстве и практике экологического управления функция учета состояния окружающей среды, изменений в ней, иных показателей реализуется с помощью не только мониторинга, но и других видов (форм) информационно-аналитической деятельности. К их числу относится ведение учетов, кадастров, реестров и иных регистрационных документов (в последнем случае информационное обеспечение подчинено иным целям – разрешительным и легализующим, поэтому они рассматриваются как административно-правовые средства), а также отчетность природопользователей.

К учетам в первую очередь относятся учеты (отчеты) Росстата и его территориальных подразделений, содержащие информацию об охране атмосферного воздуха, иных природоохранных мероприятиях, их финансировании. Значительная роль учетов отводится тем из них, которые ведутся ведомствами, такими как МПР России, Минсельхоз России, МЧС России. Например, Минсельхоз России ведет государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Цели данного учета – получение полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель, выявление и предотвращение негативных результатов хозяйственной деятельности. Этот вид учета представляет собой упорядоченную систему сбора и обработки информации о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения, полученной при проведении почвенных, агротехнических, фитосанитарных, экологотоксикологических обследований.

Учет показателей ведется отдельно по видам сельскохозяйственных угодий (пашня, залежь, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения), а полученные данные подлежат включению в Государственный земельный кадастр. Информация об учете является открытой и общедоступной. Ответственность за полноту и достоверность данных, хранение учетных документов и объективность предоставляемой информации несет Минсельхоз России. В число данных включаются результаты обследования земель, предоставляемые Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости.

Кадастры являются одним из главных источников информации о природных ресурсах. Они представляют собой систематизированную систему сведений о количественном и качественном состоянии ресурсов, экономической, экологической их оценке и социальном значении, а также о составе и категориях пользователей. Кадастры играют важную роль при планировании и информационном обеспечении использования и охраны окружающей среды. Поскольку значение кадастров велико, порядок их ведения, содержание и другие атрибуты устанавливаются специальными актами, например Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», постановлениями Правительства РФ, иногда – временными положениями, утвержденными уполномоченными министерствами, ведомствами. Таким образом, правовое регулирование этого источника, экологической информации развито, пожалуй, в наибольшей степени.

В настоящее время в России существует несколько видов кадастров природных ресурсов: земельный, водный, животного мира, лесов, месторождений и проявлений полезных ископаемых, особо охраняемых природных территорий, а также кадастр отходов. Все они имеют статус государственных и отражают результаты учета состояния отдельных компонентов окружающей среды. Данные отдельных кадастров должны быть совместимы и сопоставимы между собой.

Государственный земельный кадастр – это систематизированный свод получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета документированных сведений о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектах. Документы, составляющие земельный государственный кадастр, по своему правовому статусу, содержанию и форме делятся на три группы:

1) основные документы – это Единый государственный реестр земель, кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы);

2) вспомогательные документы – книги учета документов, выданных сведений, каталоги координат пунктов опорной межевой сети;

3) производные документы – документы, содержащие перечни земель, находящихся в собственности РФ, ее субъектов, муниципальных образований, доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов,

статистические отчеты, аналитические обзоры и иные справочные, и аналитические документы.

Учет земель и ведение кадастра осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Единицами кадастрового деления территории России являются кадастровые округа, районы, кварталы. Каждому земельному участку присваивается свой кадастровый номер; сведения об определенном земельном участке предоставляются в виде выписок за плату и бесплатно. Контроль и надзор за использованием животного мира осуществляет Россельхознадзор, рыбных запасов во внутренних водоемах – Росрыболовство. Ведение иных кадастров возложено на МПР и экологии России. Территориальные (комплексные) кадастры ведут его территориальные органы.

Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых представляет собой систематизированные сведения по каждому месторождению о количестве основных и совместно залегающих ископаемых, условиях их разработки (в том числе экологических), а также геоэкономическую оценку. Одновременно ведется Государственный баланс запасов полезных ископаемых, где отражается степень их изученности, промышленного освоения и др.

Водный кадастр – это систематизированный свод данных о водных объектах и их водных ресурсах, использовании вод, категориях пользователей. Кроме того, для оценки наличия и степени использования водных ресурсов, определения потребностей в воде ведутся водохозяйственные балансы.

Лесной кадастр включает в себя свод сведений о правовом режиме лесного фонда, количественном и качественном состоянии лесов Российской Федерации, в том числе о составе древесных пород, возрастном составе леса, групп и категорий защитности, экономической оценке.

Кадастр животного мира представляет собой систематизированные сведения о географическом распространении, численности, видовом составе, хозяйственном использовании, мерах охраны, а также о среде обитания объектов животного мира. Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ с определенными оговорками также можно считать своеобразным кадастром редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, в частности, в них приводятся данные: 0 – вероятно исчезнувшие; 1 – находящиеся под угрозой исчезновения; 2 – сокращающиеся в численности; 3 – редкие; 4 – неопределенные по статусу; 5 – восстанавливаемые и восстанавливающиеся. Кроме основного раздела о состоянии видов животных, занесенных в Красную книгу РФ, в ней имеются три аннотированных перечня:

- 1) перечень таксонов и популяций, исключенных из Красной книги;
- 2) перечень таксонов и популяций мировой фауны, исчезнувших в Российской Федерации;
- 3) перечень таксонов и популяций, нуждающихся в особом внимании к их состоянию в природной среде.

В отличие от основного раздела эти перечни не являются правовым документом, их цель – привлечь внимание природоохранной и научной общественности к состоянию популяций перечисленных в них видов животных. В каждом из перечней описаны объекты животного мира по классам и отрядам.

Кадастр особо охраняемых природных территорий является сводом данных о статусе, географическом положении и границах, режиме особой охраны, природопользователях, научной, экологической и иной ценности этих территорий.

Кадастр отходов включает в себя сведения об отходах с учетом их опасности, источниках образования, мерах по использованию, местах размещения.

Территориальные кадастры природных ресурсов и объектов содержат данные о местоположении, количестве и качестве природных ресурсов, их социально-экономическую и экологическую оценку. Они носят комплексный характер, поскольку отражают сведения обо всех природных ресурсах на территории субъекта РФ.

Кадастры являются важнейшей формой учета состояния объектов окружающей среды и природопользования. С их существованием неразрывно связаны другие – иногда обособленные, иногда образующие целостную систему учета и регистрации – специальные реестры и регистры. Российское законодательство в большинстве случаев подробно регламентирует порядок их ведения.

Отчетность природопользователей как источник экологической информации наряду с учетом также получает все большее распространение. Во многих актах экологического законодательства среди обязанностей природопользователей (юридических и физических лиц) выделяется необходимость представления ими определенного круга данных в контролирующую и (или) управленческие структуры, определяются сроки, формы, периодичность отчетности. Кроме того, в ряде случаев предусмотрены санкции за непредставление соответствующих сведений либо за нарушения порядка и сроков отчетности.

Важную роль играют такие виды отчетности природопользователей, как ведомственная (отраслевая) отчетность, касающаяся учета данных о проведенных контрольно-надзорных и иных мероприятиях; и ведомственная отчетность в смежных с охраной окружающей среды областях (например, о состоянии здоровья населения России, о туризме). Наряду с данными мониторинга, учетов, кадастров, реестров в обобщенном виде экологическая информация, полученная из такого рода учетно-статистических документов, используется при подготовке ежегодных Государственных докладов о состоянии окружающей среды РФ и субъектов РФ, Государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Эти документы готовятся соответственно в МПР и экологии России (ранее – Госкомэкология) и МЧС

России с участием специалистов из других учреждений и являются сложными по структуре и объемными по содержанию.

Таким образом, функция экологического управления наряду с учетом состояния окружающей среды включает в себя государственную экологическую экспертизу.

5.5. Нормирование и стандартизация – основная правовая мера охраны окружающей среды и функция государственного управления

Нормотворчество, *нормирование* и стандартизация как система управления связаны с созданием правовых предписаний, имеющих различную юридическую силу, форму, предназначенных для различных адресатов, обладающих обязательностью и вводимых в строго определенной юридической форме (инструкций, правил, ГОСТов) только уполномоченными на то субъектами экологического управления. Это сложный процесс единый по своим целям (установление требований, предписаний, показателей, регулирование поведения), осуществляемый субъектами экологического управления в интересах охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования.

Нормотворчество представляет собой функцию управления – и не только экологического, – означающую право и обязанность уполномоченных на то субъектов создавать правовые нормы, формулируя их в ведомственных нормативных актах. Данная функция реализуется всеми без исключения субъектами государственного экологического и иного управления и как предпосылка, ориентир, мера экологически значимого поведения является составляющей всех иных видов деятельности, функций и сфер управления. Она осуществляется в широких масштабах: массив ведомственных нормативных правовых актов практически необозрим, а содержание усвоено и освоено только специалистами в определенном круге вопросов. Такая ситуация, как и разноречивость в процедурах принятия актов, сущностные, содержательные нарушения, снижает эффективность действия права, его стабильность, влечет другие негативные последствия. Все это приводит к необходимости упорядочения процессов ведомственного нормотворчества.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Как правило, проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами. Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. При необходимости для полноты изложения

вопроса в нем могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации. Утвержденный нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа, издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (в том числе экологические), устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации в Государственном реестре нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- 1) юридическую экспертизу соответствия акта законодательству РФ;
- 2) принятие решения о государственной регистрации акта;
- 3) присвоение регистрационного номера;
- 4) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Экологическое нормирование является одним из самых сложных и интенсивно развивающихся правовых инструментов охраны окружающей среды и выступает в разных качествах:

- как правовая мера охраны окружающей среды;
- правовой институт;

функция государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Нормирование осуществляется в целях установления предельно допустимых масштабов воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

Экологическое нормирование – это процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или отдельные средообразующие элементы. Экологическое нормирование позволяет рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека, иным охраняемым правом объектам.

В Российской Федерации действует сложная система экологических нормативов. Ее составляют установленные Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 21–28), Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 1, 11, 12) и другими актами следующие нормативы:

- нормативы качества окружающей среды;

- нормативы предельно допустимых вредных воздействий на состояние окружающей среды;
- нормативы использования природных ресурсов;
- нормативы санитарных и защитных зон;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Указанным Федеральным законом «Об охране окружающей среды» были введены новые обозначения для ряда нормативов без принципиального изменения их содержания. Некоторые авторы относят к нормативам и экологические стандарты.

Нормативы предельно допустимых концентраций химических и биологических (микробиологических) вредных веществ (ПДК) устанавливаются для оценки состояния окружающей среды и рассчитываются по их содержанию в атмосферном воздухе, водах, почве единым для всей территории России образом. С учетом природно-климатических условий и особой ценности территорий (например, курортных, рекреационных, заповедных) либо специфики сложившейся экологической ситуации (зоны экологического бедствия) для них могут быть установлены более строгие нормативы. ПДК определяются для каждого вредного вещества в отдельности. В процессе экологического мониторинга выясняется, имеет ли место превышение ПДК, т.е. превышение находящегося в воздухе, воде, почвах безопасного количества вредного вещества. Если норматив ПДК превышен, то замеряется количество этого вещества: во сколько раз он превышен (например, 10 ПДК, 100 ПДК).

Нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) и предельно допустимых сбросов (ПДС) вредных (химических и биологических) веществ устанавливаются для определения возможного с точки зрения закона объема загрязнения атмосферного воздуха) *лимиты выбросов (ВСВ), временно согласованные нормативы сбросов (ВСС)* вредных веществ. Одновременно происходит утверждение плана снижения объемов таких воздействий на окружающую среду воздух, воды, почвы с учетом производственных мощностей объекта, который производит выброс (сброс), и данных о вредных последствиях по каждому источнику загрязнения. При определении нормативов ПДВ и ПДС исходят из нормативов ПДК.

С учетом сложности производственной деятельности, экономического положения предприятий, необходимости финансовых и иных затрат для перехода на нормативы ПДВ и ПДС могут устанавливаться *временно согласованные нормативы*¹ (предусмотренных предельных величин или плана перепрофилирования деятельности экологически вредных объектов), замены вредных, «недружественных окружающей среде» технологий на «экологически переносимые» с учетом *оценки воздействия на окружающую*

¹ См: Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992г. №545 « Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов.//Собрание актов Президента и Правительства РФ-1992-№6.-Ст.330.

среду хозяйственной и иной деятельности. В зарубежном праве это обозначается термином *экологическое санирование*, которое охватывает не только приведение показателей деятельности в соответствие с нормативами ПДВ, но и другие направления улучшения ситуации (переход на безотходные и малоотходные технологии, отказ от выпуска вредной продукции, наведение порядка).

Нормативы предельно допустимых уровней (ПДУ) воздействия разделяются на две группы:

вредные физические воздействия;

радиационное воздействие как наиболее опасное для человека и окружающей среды.

Физическими вредными воздействиями считаются шум, вибрация, магнитные поля, ультразвуковое излучение, высокочастотное излучение. Нормативы ПДУ этих воздействий определяют исходя из уровня, безопасного для жизни и здоровья человека и окружающей среды. В этом они схожи с нормативами ПДК. Нормативы шума рассчитываются, например, для промышленных и жилых зон, для дневного и ночного времени.

Нормы радиационной безопасности (НРБ) – нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, радиационного облучения населения – рассчитываются в соответствии с принципами определения основного дозового предела, исключения всякого необоснованного облучения, снижения дозы облучения до возможно низкого уровня.

Эти нормативы устанавливаются для трех категорий: всего населения; ограниченной части населения, проживающего, например, вблизи объекта атомной энергетики; персонала, работающего на тех объектах, где профессиональная деятельность связана с контактом с источниками излучения. При этом основные дозовые пределы устанавливаются в зависимости от группы критических органов (например, группа I – все тело, костный мозг). Учитывается и эффективная доза, под которой понимается величина воздействия ионизирующего излучения, используемая как мера риска возникновения отдаленных последствий облучения организма человека и отдельных его органов с учетом их радиационной чувствительности. По НРБ 76/87 предельно допустимые дозы для разных категорий работников и населения устанавливались на календарный год с использованием ряда показателей.

В 1996 г. Госсанэпиднадзором России утверждены новые нормативы – НРБ-96, в которых установлены более жесткие ограничения относительно содержания радионуклидов в объектах окружающей среды. Введена *допустимая среднегодовая объемная активность радионуклида в атмосферном воздухе (ДОВА-нас)* и *допустимая среднегодовая удельная активность радионуклида в воде (ДОВУ-нас)* вместо допустимой объемной активности (концентрации) ДКб радионуклида в атмосферном воздухе и в

воде. Требования НРБ-96 в части основных дозовых пределов для персонала и населения по отношению к предприятиям, действующим на момент их принятия, вступили в силу с 2000 г. с учетом оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» ввел две группы нормативов, имеющих чрезвычайно важное значение для охраны и окружающей среды, и здоровья людей, получивших широкое развитие в российском законодательстве, регулирующем обращение с пестицидами и агрохимикатами, качество и безопасность пищевых продуктов. Это – *предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве и нормативы предельно допустимых остаточных количеств (ПДОК) химических веществ в продуктах питания*. Нормативы первой группы устанавливаются в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов второй группы – ПДОК химических веществ в продуктах питания, охрану здоровья людей, генетического фонда человека, животных, растений. ПДОК устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии. Согласно ст. 15 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» пищевые продукты должны соответствовать установленным требованиям к допустимому содержанию химических, в том числе радиоактивных, биологических веществ и их соединений, микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья населения и будущих поколений. В отношении некоторых продуктов введены еще более жесткие требования, например при изготовлении детского питания, когда не допускается использовать продовольственное сырье, полученное с применением пестицидов, агрохимикатов и тому подобных веществ и соединений, т.е. их ПДОК должен быть равен нулю. Некачественные и опасные и, следовательно, не отвечающие нормативам пищевые продукты, материалы и изделия, в том числе упаковки, подлежат утилизации и уничтожению в связи с опасностью возникновения и распространения заболеваний и отравлений людей и животных, а также загрязнения окружающей среды (п. 6 ст. 27 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

Законодательство устанавливает *нормативы санитарных и защитных зон для охраны водоемов, источников питьевого водоснабжения, курортных, лечебно-оздоровительных зон, населенных пунктов и других территорий*.¹ Это, в частности, водоохранные зоны, санитарно-защитные зоны предприятий, ядерных объектов (и зоны наблюдения), округа санитарной (горно-санитарной) охраны.

В Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» (1999.) устанавливается система нормативов, среди которых:

¹ См: Ст. 64.Водного Кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ

- предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух;
- предельно допустимая (критическая) нагрузка;
- предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух и др.

Нормативы (лимиты) использования (изъятия) природных ресурсов устанавливаются с учетом экологической обстановки в регионе, возможностей самовосстановления природного ресурса или возобновления его человеком в целях предупреждения истощения природных ресурсов и нарушения экологического равновесия, а также обеспечения максимальных экономических выгод от использования природного ресурса. Система такого рода нормативов часто применяется в различных сферах деятельности. Например, существуют нормы отвода земель при строительстве линий электропередач, автомобильных и железных дорог, лимитировано изъятие отдельных категорий земель, в частности сельскохозяйственного назначения, для иных нужд. Широко известно лимитирование при рыболовстве, которое осуществляется по акваториям, видам водных биоресурсов, с тем, чтобы изъятие их не повлекло истощения рыбных и других запасов. Практика показывает, что несоблюдение этих нормативов приводит не только к печальным экологическим последствиям, но и к значительному экономическому ущербу.

Юридическая природа рассматриваемых ограничений не вполне ясна. С одной стороны, законодатель отнес их к группе нормативов, с другой – указал (в скобках), что они одновременно являются лимитами. Позднее в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» эти понятия, хотя и не полностью, были разделены, поскольку в нем использовались словосочетания «лимиты на размещение отходов» и «нормативы образования отходов». Поэтому своеобразной разновидностью нормирования можно считать именно нормативы образования отходов, которые определяют количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции.

Экологическая стандартизация, или экологические стандарты, представляет собой обязательные к соблюдению требования по охране окружающей среды, в основном содержащиеся в специальных ведомственных актах. По форме это нормативно-технические документы, устанавливающие комплекс обязательных для исполнения норм, правил и требований в области охраны окружающей среды и природопользования. Согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» к стандартам относятся *собственно государственные стандарты, а также санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила* и другие документы, которые устанавливают обязательные требования к качеству товаров, работ, услуг.

Стандарты являются источниками экологического права. Их можно разделить на группы по различным критериям. Так, по субъекту утверждения в Федеральном законе от 27. 12. 2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» выделяются технические регламенты и

стандарты. Предлагается классификация стандартов по критерию стандартизируемого объекта:

- общие положения, термины, определения, классификации;
- показатели качества средообразующих элементов;
- параметры загрязняющих выбросов, иных воздействий и показатели интенсивности использования природных ресурсов;
- правила охраны природы и рационального природопользования;
- методы определения параметров состояния природных воздействий и интенсивности хозяйственного воздействия;
- требования к средствам контроля и измерений состояния окружающей среды;
- требования к устройствам, оборудованию, сооружениям по защите окружающей среды.

Кроме того, государственные стандарты делятся по своему значению на основные и вспомогательные, а основные, в свою очередь, подразделяются на собственно экологические и производственно-хозяйственные. К первым в специальной литературе относят ПДК и ПДН, ко вторым – ПДВ. Продукция, работы и услуги, подлежащие обязательной государственной стандартизации и связанные с воздействием на окружающую среду, должны содержать требования, обеспечивающие их безопасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей.

В системе стандартизации экологическим стандартам присвоен классификационный номер 17 (например, ГОСТ 17.4.2.03-86 «Охрана природы. Почвы. Паспорт почвы»). В соответствии с ГОСТом «Продукция, свободная от хлорорганических соединений» и введением маркировки «Свободно от хлора» в России начиная с 1998 г. обозначается безопасность бумаги, полимерных материалов, продукции лесного хозяйства, моющих, чистящих и отбеливающих средств. За рубежом такого рода маркировка для значительного числа продуктов, упаковочных материалов введена давно. Соответствие продукции, работ и услуг экологическим стандартам подтверждается экологической сертификацией и маркированием продукции знаком соответствия.

В ряде случаев достаточно сложно отделить экологические нормативы от экологических стандартов. Для этого целесообразно использовать формальный критерий – форму акта утверждения. Для экологических стандартов это должны быть ГОСТы, ОСТы, для экологических нормативов – акты, имеющие соответствующее название.

Таким образом, государственное регулирование воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду определяется посредством нормирования и стандартизации, а также путем наблюдения за состоянием природопользования, государственной системой экологического мониторинга, включая районы расположения источников антропогенного воздействия и воздействия этих источников на окружающую среду, в целях обеспечения потребностей государства.

5.6. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственная экологическая экспертиза

Под *оценкой воздействия на окружающую среду* (далее ОВОС) понимается деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта и выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями действующего экологического законодательства. Общие требования по ОВОС установлены ст.32 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Детальное регулирование проведения ОВОС осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности и иной деятельности на ОС в РФ, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372. *ОВОС* осуществляется заказчиком – инициатором намечаемой экологически значимой деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования. Заказчиком может быть как юридическое лицо, так и гражданин-предприниматель. ОВОС является инструментом планируемой деятельности, обязывающим заказчика обеспечить выполнение требований экологического законодательства на стадии подготовки проекта. В механизме экологического права ОВОС выполняет функции, связанные с выявлением потенциального экологического вреда планируемой хозяйственной или иной деятельности и разработкой мер по его предупреждению. *Если государственная экологическая экспертиза* представляет собой правовое средство обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия хозяйственного, управленческого и иного решения, то ОВОС есть главное правовое средство обеспечения учета и выполнения этих требований на стадии подготовки соответствующего хозяйственного решения. Вопрос об объектах намечаемой хозяйственной и иной деятельности, подлежащих ОВОС, связан с тем, что согласно Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду в РФ ОВОС проводится по объектам намечаемой хозяйственной или иной деятельности, подлежащим экологической экспертизе в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды (2002). Круг видов намечаемой деятельности включает проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую среду. При проведении ОВОС заказчик намечаемой хозяйственной или иной деятельности руководствуется следующими принципами:

а) презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;

б) обязательность проведения ОВОС при планировании хозяйственной или иной деятельности;

в) обязательность выявления и анализа альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной или иной деятельности, включая «нулевой вариант» (отказ от планируемой деятельности);

г) обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной или иной деятельности;

д) обязанность заказчика предоставить всем участникам процесса ОВОС возможность своевременного получения полной и достоверной информации;

е) недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной или иной деятельности.

Названные принципы являются обязательными для заказчика намечаемой хозяйственной или иной деятельности. Общие требования к содержанию деятельности по ОВОС всегда предусмотрены Положением по оценке воздействия намечаемой хозяйствующей деятельности на окружающую среду в РФ. Этапами проведения ОВОС, установленными в нормативном порядке, являются:

- определение значимых характеристик намечаемой хозяйственной или иной деятельности;

- выявление и анализ возможных альтернатив достижения целей;

- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная или иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);

- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду;

- оценка воздействия (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения), а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий;

- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;

- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;

- разработка предложений по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной деятельности.

Необходимо отметить, что Закон РФ от 10.06.1993 № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» (с изменениями от 27 декабря 1995 г., от 2 марта 1998 г.)¹ определяет, что объекты, по которым проводится ОВОС,

¹ См. ст.2 упоминаемого выше Закона от 10.июня 1993 года, сертификация предусмотренных работ, услуги иных объектов - это деятельность по подтверждению их соответствия установленным требованиям.

различаются по характеру и по степени возможного отрицательного воздействия на окружающую среду. В первую очередь, к этим объектам относятся территории предприятий разного толка (химические радиационные, пороховые и т.д.), территории строящихся объектов, готовых к эксплуатации, и т.д.

Необходимо отметить участие общественности в проведение ОВОС. Как правило, ОВОС проводится заказчиком, т.е. лицом, заинтересованном в ее осуществлении. Представления общественности о целесообразности этой деятельности могут не совпадать с позицией заказчика. В этой связи, в рамках реализации права каждого на благоприятную ОС, граждане заинтересованы и одновременно вправе участвовать в процедуре ОВОС. В соответствии с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду в РФ, информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах ОВОС.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» экологической экспертизе посвящена всего одна статья (ст. 33), которая дает ссылку на Федеральный закон «Об экологической экспертизе».

Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия планируемой хозяйственной или иной деятельности требованиям в области окружающей среды.

Российское законодательство, практика и доктрина об охране окружающей среды уделяют пристальное внимание правовому регулированию экспертной деятельности в области охраны окружающей среды. В специальной литературе наиболее подробно исследованы такие значимые ее виды, как оценка воздействия на окружающую среду и государственная экологическая экспертиза. Хотя существуют и другие виды экспертной деятельности (оценка и дача заключений в различных формах), урегулированные правом и широко применяемые в сфере охраны окружающей среды. Виды экспертной деятельности включают в себя:

1) строительную предпроектную и проектную документацию, охватывающую государственную экспертизу промышленной безопасности и рационального использования недр, государственную экспертизу в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, проводимую МЧС России, и государственную экспертизу использования и охраны водных объектов и недр, проводимую МПР России; экспертизу научно-исследовательских работ, проектно-сметной документации;

2) обследования. Например, комплексные экологические обследования территорий для придания им статуса особо охраняемых природных территорий, зоны чрезвычайной экологической ситуации или зоны экологического бедствия, почвенные, геоботанические обследования и изыскания при проведении землеустройства;

3) испытания, в том числе регистрационные (пестицидов и агрохимикатов);

4) исследования лекарственных средств, пищевых продуктов, токсиколого-гигиенические, а также эколого-токсикологические исследования опасных химических и биологических веществ;

5) заключения санитарно-эпидемиологические, санитарно-гигиенические;

6) расследования (например, санитарно-эпидемиологические расследования причин возникновения инфекционных заболеваний).

Общими чертами всех указанных видов экспертной деятельности является следующее:

- проведение экспертизы уполномоченным органом в области экологического управления, контроля или надзора либо иными специально уполномоченными субъектами;

- соответствие необходимости или возможности экспертизы закону, т.е. ее обязательность или добровольность;

- урегулированность перечня объектов, документов, необходимых для начала процедуры и собственно процедуры;

- оформление результатов в строго определенной форме;

- обязывающий характер экспертного заключения;

- предусмотренность в законе возможности обжалования результатов экспертизы в административном, судебном порядке;

- платность;

- ответственность органов и лиц, осуществляющих экспертную экологическую деятельность.

Все перечисленные выше виды экспертной деятельности следует отличать от процессуальных экспертиз, проводимых в отношении конкретных фактов, обстоятельств, процессов, действий лиц, например в рамках расследования уголовного дела, т.е. криминалистических, ихтиологических и иных экспертиз и заключений специалистов в уголовном процессе, у которых иное правовое значение. Порядок проведения экспертиз регламентируется в разных источниках права, хотя с точки зрения методов, приемов, способов проведения экспертизы могут быть сходными, если не идентичными.

Так, Минсельхоз России проводит следующие экспертные мероприятия:

1) определяет порядок и организацию проведения экспертизы результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов;

2) проводит экспертизу технико-экономических обоснований, проектов и бизнес-планов, представленных на инвестиционный конкурс;

3) участвует в экспертизе программ защиты населения от воздействия последствий чернобыльской аварии и других радиационных катастроф, программ социального развития и инженерного обустройства сельских территорий, включая районы Севера и районы проживания малочисленных народов, экологических программ;

4) в целях организации учета показателей плодородия земель проводит почвенные, агрохимические, фитосанитарные и эколого-токсикологические обследования таких земель;

5) проводит государственную экспертизу внешнеэкономической сделки в отношении контролируемых возбудителей заболеваний, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю.

Минэкономразвития России организует следующие виды экспертизы:

- 1) федеральных целевых программ;
- 2) межгосударственных целевых программ;
- 3) программ реструктуризации и стратегии развития отраслей агропромышленного комплекса;
- 4) проведения аграрных и земельных преобразований.

Государственная экологическая экспертиза представляет собой установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, определение допустимости реализации объекта в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. В юридическом и природоохранительном плане важно, что государственная экспертиза выполняет функции предупредительного контроля; служит инструментом обеспечения выполнения экологических требований; является правовой гарантией реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду; является средством учета общественного мнения при принятии экологически значимых решений. Документы экспертизы могут быть использованы в качестве доказательств при судебном рассмотрении дел.

Государственная экологическая экспертиза осуществляется в соответствии с четко сформулированными в ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе» принципами, соблюдение которых является гарантией эффективности этого организационно-правового средства охраны окружающей среды.

Объекты экологической экспертизы делятся на две группы – объекты федерального уровня и объекты уровня субъектов РФ, перечисленных в ст. 11 и 12 указанного закона. Формально-юридическим критерием разграничения этих групп является утверждение документации и проектов деятельности Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти. Экологическим критерием служат потенциальная возможность воздействия реализуемого объекта на окружающую среду сопредельных с Россией государств или двух и более субъектов РФ, использование или воздействие на природные ресурсы федерального значения, относящиеся к федеральной собственности, в том числе на особо охраняемые природные территории федерального значения. Список объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня объемов и включает в себя следующее:

- 1) проекты правовых актов, материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории РФ;
- 2) ТЭО и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и

объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности;

3) материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности;

4) проекты международных договоров и соглашений о разделе продукции, концессионных и иных договоров;

5) материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду;

6) техническую документацию на новые технику, технологию, вещества, сертифицируемые товары;

7) материалы комплексного экологического обследования территорий для придания им особого правового статуса, например зоны экологического бедствия;

8) проекты схем охраны и использования природных ресурсов;

9) документацию на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе о переводе лесных земель в нелесные;

10) иные документы.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (1995) субъектами экологической экспертизы являются специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы и выполняют соответствующие функции в области организации и проведения государственной экологической экспертизы. К субъектам экологической экспертизы относятся эксперты, которые являются специалистами, обладающими научными или практическими познаниями и привлекаемые к экологической экспертизе специально уполномоченными органами.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы детально урегулирован в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (1995) и подзаконных актах. Эта экспертиза проводится при выполнении заказчиком двух необходимых условий: предоставления им всех материалов и предварительной оплаты. Государственный орган, уполномоченный на организацию и проведение экспертизы, обязан начать ее не позднее чем через месяц после выполнения заказчиком указанных условий; создать экспертную комиссию, как правило, из внештатных экспертов, являющихся крупными специалистами или известными учеными в соответствующей области; утвердить персональный состав комиссии, ее руководителя и секретаря; организовать получение экспертами всех необходимых материалов, заседание экспертной комиссии, подготовку сводного заключения. Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать шести месяцев.

Общий порядок проведения государственной экологической экспертизы детализируется путем определения прав и обязанностей экспертов и

указания в законе на их гарантии. К числу первых относятся права на ознакомление со всеми материалами, на получение дополнительной информации, на оплату своего труда, на особое мнение. Экспертная комиссия имеет право проводить свои заседания, выдавать задания экспертам и утверждать календарный план работы, обсуждать проект заключения экспертной комиссии. Обязанности экспертов подразделяются на две группы:

- *общего характера* – обязанности по соблюдению законодательства об экологической экспертизе и соответствию работы и выводов актам экологического законодательства;

- *специального характера* – обязанности по соблюдению порядка и сроков осуществления экспертизы; представление индивидуального заключения, отвечающего всем указанным в законе требованиям; участие в подготовке материалов по учету общественного мнения, результатов общественных экологических экспертиз; обеспечение сохранности представленных на экспертизу материалов и конфиденциальности содержащейся в них информации.

Несмотря на высокий уровень конкретизированности норм, регулирующих права и обязанности экспертов, ряд практически важных вопросов вызывает затруднения, а отсутствие их законодательного решения – сложные правовые и этические проблемы. Например, распространяется ли требование конфиденциальности на информацию о том, что один из членов экспертной комиссии сформулировал и оформил особое мнение, имеет ли он право, разглашая содержание материалов, представленных на государственную экологическую экспертизу, довести до сведения общественности или хотя бы до узкого круга специалистов факт высказанного им особого мнения либо представить его в качестве одного из документов при судебном обжаловании результатов экспертизы? Распространяется ли требование конфиденциальности на законопроекты, поступившие на экологическую экспертизу? Что важнее – требование конфиденциальности или возможное нарушение конституционных экологических прав человека?

Правовой статус экспертного заключения подробно регламентируется ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Экспертное заключение – это официальный юридический документ, подготовленный экспертной комиссией. Он содержит следующие выводы:

- 1) о допустимости воздействия на окружающую среду хозяйственной или иной деятельности;

- 2) возможности реализации объекта экспертизы.

Заключение считается одобренным, если с его выводами согласно квалифицированное большинство списочного состава экспертной комиссии. Оно подписывается руководителем, ответственным секретарем и всеми членами комиссии, но приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы только после утверждения его специально

уполномоченным органом в области проведения экологической экспертизы – его руководителем (т.е. министром природных ресурсов и экологии РФ).

Утверждение экологической экспертизы – это акт, подтверждающий соответствие порядка проведения экспертизы требованиям законодательства. Он не затрагивает содержания заключения. Заключение может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является обязательным условием финансирования и реализации объекта экспертизы и действует в течение срока, определенного специально уполномоченным органом. В законе указаны условия, когда заключение теряет силу, например, в связи с доработкой и изменением проекта. Отрицательное заключение влечет ряд правовых последствий: оно означает запрет на реализацию объекта; предоставляет право заказчику на повторную экспертизу после доработки проекта; дает ему право оспорить заключение в судебном порядке.

В зависимости от субъекта организации и проведения экспертизы, она может быть государственной или общественной, в зависимости от времени и процедуры рассмотрения – первичной или повторной; повторная, в свою очередь, подразделяется на добровольную и по решению суда; в зависимости от результатов – пришедшей к положительному или отрицательному заключению.

Ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе установлена в гл. VII Федерального закона «Об экологической экспертизе». В ст. 30 перечислены виды нарушений, сгруппированные по субъекту. Они представляют собой действия или бездействие разного характера (экологические, должностные, финансовые), которые могут квалифицироваться по различным статьям Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно закону заказчик и заинтересованные лица могут быть привлечены к ответственности за непредоставление документации на экологическую экспертизу; за фальсификацию материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о ее результатах; за принуждение эксперта к подготовке заведомо ложного заключения, создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы; за уклонение от представления уполномоченным государственным органам или общественным организациям, производящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных; за реализацию объекта без положительного заключения экспертизы.

Руководители экспертных комиссий и их члены могут быть привлечены к ответственности за нарушение требований законодательства об экологической экспертизе, об охране окружающей среды, стандартов и иных нормативно-технических документов, за необоснованность и фальсификацию выводов заключения экспертизы, сокрытие сведений. Кроме того, должностные лица государственных органов исполнительной власти, органов федерального надзора и контроля органов местного самоуправления могут привлекаться к ответственности за фальсификацию

сведений и данных о результатах проведения экспертизы, за выдачу разрешений на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду.

Вместе с государственной экологической экспертизой организуется общественная экологическая экспертиза, которая может проводиться до государственной экспертизы или одновременно с ней по инициативе граждан или общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ.

Общественные организации (объединения) имеют право получать от заказчика надлежащую документацию для экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и в проводимых ими обсуждениях заключений общественной экологической экспертизы и т.д.

Действующие нормативные документы рассматривают оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) как предшествующую и обязательную в установленных законом случаях стадию государственной экологической экспертизы. Оценка воздействия на окружающую среду – это процедура оценки возможных последствий и экологических рисков. Общие задачи, направления и объекты ОВОС указаны в ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (1995).

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под управлением в области охраны окружающей среды?
2. Каковы методы экологического и экономического управления в области охраны окружающей среды?
3. Какова роль органов экологического управления в области охраны окружающей среды?
4. Определите роль правоохранительных органов в охране окружающей среды.
5. Дайте определение понятия системы государственного экологического контроля.
6. В чем суть нормирования качества окружающей среды?
7. Как осуществляется правовое регулирование и содержание мониторинга окружающей среды?
8. В чем состоит значение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологической экспертизы?

Глава 6 ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

6.1. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (2002) закреплены методы экономического регулирования (ст. 14–18 гл. IV). В нем подробно рассматриваются методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, порядок разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и с учетом предложений граждан и общественных объединений.

Вопрос об использовании экономических инструментов в охране окружающей среды и обеспечении рационального природопользования относится к числу наиболее сложных и наименее разработанных в теории экологического права. Отсутствует даже единое мнение о том, что относится к экономико-правовым средствам, каково содержание экологических налогов, сборов и платежей и чем они отличаются друг от друга. Но наука, законотворчество и практика не стоят на месте: в каждой из этих сфер делаются попытки найти оптимальные пути решения. Особенно активно апробируются новые способы экономического воздействия в последние годы, что вызвано и рыночными преобразованиями в стране, и интенсивным развитием экологического и налогового законодательства, и общим ухудшением состояния окружающей среды.

Поэтому внимание изучающих юриспруденцию в области экологии и направлено на систему экономико-правовых средств охраны окружающей среды и их структур.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закреплены *экономические методы регулирования* в области охраны окружающей среды, к которым относится следующее:

- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов;

-проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

-предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, при использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности, в том числе экологического страхования, направленной на охрану окружающей среды;

-возмещение вреда окружающей среде и др.

3 августа 1992 года было принято постановление Правительства РФ № 545 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов» (утратил силу в части, касающейся разработок и утверждения лимитов на размещение отходов).¹

Экономическое регулирование охраны окружающей среды осуществляется в целях формирования экономического интереса в соблюдении экологических требований законодательства РФ.

Законодательством РФ, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть установлены другие механизмы экономического регулирования охраны окружающей среды. Важными элементами регулирования экономического механизма являются планирование и финансирование материально-технического обеспечения мероприятий по охране окружающей среды. Планирование мероприятий по охране окружающей среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов экономического развития на основе проектов концепций, программ и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития.

Наряду с экономическими методами регулирования охраны окружающей среды применяются и *административные методы*, которые в связи с переходом к рыночным экономическим отношениям используются в значительно меньшем объеме, чем раньше (гл. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Финансирование реализации мероприятий по охране окружающей среды, а также многочисленных экологических программ производится за счет средств федерального бюджета, государственных бюджетов субъектов РФ; средств предприятий, учреждений и организаций; федерального, территориального и местного внебюджетных экологических фондов; внебюджетных фондов на охрану и воспроизводство отдельных видов природных ресурсов; фондов экологического страхования, кредитов банков,

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2000 г. № 461 «О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

добровольных взносов граждан, иностранных инвестиций, а также других источников финансирования.

Контроль за использованием бюджетных финансовых средств на реализацию мероприятий по охране окружающей среды осуществляется Министерством природных ресурсов РФ совместно с финансовыми и налоговыми органами, учреждениями банков с привлечением аудиторских фирм.

Плата за природопользование включает в себя плату за использование отдельных видов природных ресурсов и плату за воздействие на окружающую среду.

Плата за использование отдельных видов природных ресурсов взимается за право пользования отдельными видами природных ресурсов, а также за их использование в пределах установленных лимитов и сверх установленных лимитов.

Плата за воздействие на окружающую среду взимается за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды воздействия как в пределах установленных, так и сверх установленных лимитов воздействия на окружающую среду.

В 1991 г. постановлением Правительства РФ впервые в нашей стране была введена плата за загрязнение окружающей среды. Вслед за этим постановлением было принято новое постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г., которым был утвержден Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия.

Суть указанного порядка заключается в различиях оплаты за загрязнение: в пределах, не превышающих установленных лимитов; в пределах установленных лимитов; в пределах временно согласованных нормативов; при сверхлимитном загрязнении окружающей среды.

Средства, образуемые за счет платы за использование отдельных видов природных ресурсов, направляются природопользователями в федеральный бюджет и бюджеты других уровней, включая другие бюджеты субъектов РФ, а также в отраслевые фонды охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов и экологические фонды и используются на охрану, восстановление качества и воспроизводство природных ресурсов Российской Федерации.

При получении права на реализацию проекта хозяйственной и иной деятельности заказчик должен получить лицензию на комплексное природопользование, в которой определяются экологические условия ее осуществления на соответствующем земельном участке (акватории). В соответствии со ст. 7 Закона РФ «О недрах» участки недр представляются согласно лицензии.

Контроль за выполнением условий лицензии на комплексное природопользование осуществляют Министерство природных ресурсов и экологии РФ и его территориальные органы, а также специально

уполномоченные органы РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

В случае нарушения природопользователем условий лицензии на комплексное природопользование ее действие может быть досрочно прекращено или приостановлено решением МПР и экологии России или его территориальных органов, специально уполномоченных государственных органов РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

Проект лицензии на комплексное природопользование подготавливается заказчиком с момента начала разработки обосновывающей документации на строительство (реконструкцию, расширение, техническое перевооружение) хозяйственного объекта на основе лицензий (расширений) на право пользования отдельными видами природных ресурсов, выдаваемых специально уполномоченными государственными органами РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов; согласованных нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, а также других вредных воздействий на нее, выдаваемых МПР и экологии России и его территориальными органами; документации, обосновывающей развитие хозяйственной деятельности и получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Лицензии на комплексное природопользование определяют экологические условия реализации деятельности, в том числе:

- объемы предельного изъятия (использования) природных ресурсов;
- удельные величины образования вещества или энергии на единицу продукции;
- предельно допустимые величины поступления веществ или энергии в окружающую среду от источников воздействия;
- требования к состоянию окружающей среды и природных объектов в процессе и по истечении срока эксплуатации хозяйственного и иного объекта;
- перечень необходимых мероприятий по охране окружающей среды, условия и порядок их финансирования.

Параметры экологических условий, определяемых в лицензии на комплексное природопользование, корректируются в соответствии с изменениями действующего законодательства РФ.

Лицензия на комплексное природопользование оформляется и выдается природопользователю территориальными органами МПР России сроком на 5 лет. Инициатор (заказчик) обращается в орган исполнительной власти (администрацию), обладающий правом изъятия и предоставления соответствующих земельных участков, с ходатайством о предоставлении права на испрашиваемые земельные участки только при наличии согласованной и утвержденной обосновывающей документации и лицензии на комплексное природопользование.

Контроль за выполнением экологических условий в период строительства хозяйственного и иного объекта в соответствии с лицензией осуществляется при приемке объекта в эксплуатацию территориальными органами МПР России с участием территориальных органов и специально уполномоченных государственных органов РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

Экологическое регулирование в области охраны окружающей среды связано с предпринимательской деятельностью и экологическим страхованием.

6.2. Государственные стандарты и лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды

Согласно Закону «Об охране окружающей среды» 2002 года (ст. 29.) государственными стандартами, – являются нормативные документы, устанавливающие требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды, услуги и т.д., ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В соответствии с Законом РФ от 10 июня 1993 г. «О стандартизации» и Положением о Государственном комитете РФ по стандартизации и метрологии. Последний является специально уполномоченным органом государственной власти в области стандартизации.

В составе Государственного комитета по охране окружающей среды указанная деятельность осуществляется специальным подразделением – Метрологической службой.

Госстандарту РФ поручено предусматривать в планах государственной стандартизации разработку комплекса общетехнических стандартов по окружающей среде и рациональному использованию природных ресурсов. С 1 января 1977 г. в России в действие был введен

-ГОСТ 17.0.0.01-76 «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов», который является генеральным стандартом для природоохранной стандартизации;

-ГОСТ 17.2.1.04-77 «Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения, промышленные выбросы. Термины и определения

-ГОСТ 17.1.01-77 «Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения;

- ГОСТ 17.2.3.02-78 «Охрана природы. Атмосфера, правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями для каждого источника загрязнения;

- ГОСТ 17.1.3.13-86 «Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране поверхностных вод от загрязнения.

Система стандартизации природоохранной деятельности имеет три основных направления:

1. определение экологических нормативов предельных воздействий на окружающую среду. Принципы формирования нормативов ПДК впервые нашли закрепление в ст. 10, 11, 13 Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» 1999. (ПДК – предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ, ПДУ – предельно допустимые уровни вредных физических воздействий на атмосферу и ПДВ – предельно допустимые выбросы загрязняющих веществ), за нарушение которых предусмотрена административная, а в некоторых случаях и уголовная ответственность.

Нормативы ПДУ (методы их определения и виды источников) разрабатываются, вводятся в действие и изменяются МПР РФ совместно со специально уполномоченными органами в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также органами санитарно-эпидемиологического надзора, Государственного земельного комитета, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды др.

Производственные нормативы воздействия на окружающую среду утверждаются территориальными органами Министерства природных ресурсов.

Для определенных сфер общественной жизни устанавливаются специальные правила стандартизации. Так, нормативы ПДВ для транспортных и иных передвижных средств и установок вводятся в действие государственными отраслевыми органами по согласованию с названным выше органом и его территориальными органами совместно с Минздравом РФ.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов определен Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. «Об утверждении порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов».

Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. утвержден Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия;¹

2. определение эколого-организационных стандартов, т.е. основные требования к организации охраны окружающей среды. Например: ГОСТ 17.1.3.03-77 Охрана природы. Правила охраны водных объектов при лесосплаве определяет охранительный процесс данной деятельности; ГОСТ 17.2.3.01-77 Охрана природы. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов” – правила реализации охранительной деятельности и т.п.

¹ См. САПП РФ, 1992. №10, Ст.726 (с изм. и доп).

Стандартизация природоохранительной деятельности способствует единообразному подходу к этой сфере эколого-хозяйственной деятельности, что обеспечивает согласованность усилий субъектов экологических правоотношений в масштабе всей страны с ее отличающимися разнообразными регионами;

3. стандартизация экологической терминологии, имеющая вспомогательное значение и позволяющая установить единообразные понятия, которые, в свою очередь, способствуют как выработке новых стандартов, так и эффективной реализации имеющихся. Так, ГОСТ 17.1.1.04-80 «Охрана природы». Гидросфера. Классификация подземных вод по целям водопользования» дает возможность, с одной стороны, исключить ошибки в ходе применения этого стандарта, а с другой – является базой для выработки новых стандартов: для устранения не целевого использования данных водных источников, установления правил содержания водозаборных устройств, сбора проб на проверку состояния источников и т.п.

Хотя стандарты закрепляют преимущественно технические правила, они обладают всеми чертами правовых актов, входят в систему права, занимают свое собственное место в иерархии правовых актов, отличаясь как от законодательных актов, так и от актов подзаконного характера.

Лицензирование является одним из наиболее широко используемых административно-правовых инструментов в области природопользования и охраны окружающей среды. Можно говорить о существовании разветвленной разрешительной системы, подразумевая под ней совокупность органов экологического управления, обладающих полномочиями давать и аннулировать лицензии (разрешения), процессуальных порядков выдачи (изменения условий, аннулирования) лицензий, материально-правовых норм, регулирующих содержание лицензий. В законодательстве и в литературе часто встречаются термины «лицензирование» и «разрешение», иногда один из них берется в скобки. При этом разъяснение юридических различий между этими терминами в литературе не приводится. По всей видимости, употребление того или иного термина связано с традициями, как и некоторых специфических названий для отдельных лицензий (лесорубочный билет, ордер, лесной билет).

Федеральное законодательство устанавливает обязанность лицензирования для осуществления деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ; водопользования (в области использования и охраны поверхностных, подземных и трансграничных (пограничных) водных объектов и собственно лицензия на водопользование); лесопользования; пользование животным миром; пользование недрами. В законодательных и иных нормативно-правовых актах определяется порядок и других видов лицензирования, например в области мелиорации земель, осуществления экологического аудита, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, сбора и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений и многих других.

Особое место в системе отечественного лицензирования занимает лицензия на комплексное природопользование, которая содержит указание на вид, объем и лимиты хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, а также на экологические требования, при которых допускается использование природных ресурсов, и последствия их несоблюдения. Этот вид лицензирования связан с заключением договора на комплексное природопользование, в котором предусматриваются условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователем, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и возмещение вреда, порядок разрешения споров.

Рассмотрим основные виды лицензирования. Для их классификации применяются различные критерии.

1) *по формальному признаку* – названию документа – выделяют две большие группы: лицензии и разрешения.

2) *по объекту лицензирования* выделяют три группы лицензий (разрешений): на природопользование лицензии определяют права и обязанности природопользователя при эксплуатации природного ресурса, изъятия его из окружающей среды, условия этой деятельности, ограничения, параметры используемого природного ресурса (например, видовая принадлежность, возраст, пол добываемых животных, их количество, разрешение средства добычи, места и сроки охоты т.п.); 2) осуществление видов деятельности, возможной благодаря факту существования природного ресурса (например, морская разведка живых ресурсов исключительной экономической зоны РФ); 3) оказание воздействий на окружающую среду и ее компоненты (негативное воздействие – например, на размещение опасных отходов; позитивное – на природоохранительную деятельность, на проведение экологического аудита).

3) *по цели и виду деятельности*, осуществляемой на основании лицензий, их разделяют на полученные для удовлетворения личных нужд и для осуществления хозяйственной (предпринимательской) деятельности в целом или ее этапа; на связанные с изъятием и полным использованием предмета лицензии, с извлечением и использованием полезных свойств или части предмета лицензии и т.п.

4) *по сфере* выделяют лицензии (разрешения) на пользование или иную деятельность в отношении недр, земель, вод, атмосферного воздуха, т.е. на недропользование, лесопользование и т.д.

5) *по источнику права*, регулирующего материальные и процессуальные нормы о лицензировании, выделяют две группы лицензий: 1) выдаваемые в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», в первую очередь касающихся работ и услуг, связанных с повышенными экологическими рисками или по иным причинам подлежащих особому контролю, например в области обращения с опасными веществами, отходами и т.п.; 2) содержание и выдача которых регламентируется специальными экологическими законодательными и

иными актами (Водным и Лесным кодексами РФ, постановлениями Правительства РФ и т.д.).

б) *по субъектам пользования* лицензии разделяют на выдаваемые российским физическим и юридическим лицам и иностранным физическим и юридическим лицам, а также международным организациям и государствам.

7) *по субъекту выдачи* лицензий, выделяют лицензии, выдача и контроль за использованием которых осуществляется органом экологического управления единолично, и лицензии, которые выдаются таким органом по согласованию с иными специально уполномоченными в области охраны окружающей среды и природопользования органами.

Даже неполный перечень лицензий с учетом их классификации показывает, что сфера реализации норм об экологическом лицензировании весьма широка. В нее вовлечены многочисленные субъекты, как выдающие лицензии и контролирующие их соблюдение, так и заявители (природопользователи).

Как уже отмечалось, разрешительную систему образуют разнообразные разрешения и лицензии на пользование природными ресурсами (объектами) и оказание воздействия на окружающую среду, процессуальный порядок их получения, выдачи, контроля за соблюдением определенных в них условий и аннулирования, а также субъекты, осуществляющие лицензирование.

Лицензия является официальным документом, который разрешает определенному лицу (лицам) осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

В российском законодательстве подробно урегулированы основания выдачи, приостановления, аннулирования лицензий, установлен перечень документов, необходимых для получения лицензии, и порядок их регистрации, а также обжалования решений и действий лицензирующих органов. Применительно к отдельным видам лицензий (разрешений) вводятся дополнительные условия или требования. В частности, необходимо наличие подлинника лицензии при добычи живых ресурсов в исключительной экономической зоне, осуществляемой с судна, и в ряде других случаев. Разовые и генеральные лицензии на внешнеэкономические операции с контролируруемыми возбудителями заболеваний, токсинами, оборудованием и технологиями выдаются на основании решения Правительства РФ уполномоченным органом, т.е. Минэкономки России по согласованию с другими ведомствами, а вывоз из России контролируемого оборудования и технологий для работы с возбудителями болезней в форме технических данных без их передачи иностранному лицу с целью временного использования на территории иностранного государства с последующим возвратом на территорию России осуществляется по разрешению Комиссии по экспортному контролю РФ.

Особенности лицензирования определены Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 497 «О лицензировании деятельности в

области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и географические процессы и явления» В силу того что некоторые направления такого рода работ связаны с существенным воздействием на окружающую среду, наряду с упорядочением деятельности по проведению, например, океанографических исследований, визуальных и инструментальных наблюдений с берега и иных пунктов за изменением характеристик морской среды, подготовки информационной продукции в области океанографии, гелиогеофизики, гидрометеорологической и иных видов экологической информации, наблюдений за солнечной активностью, *обязательному лицензированию* подлежат следующие виды деятельности:

- предотвращению или прерыванию процессов градообразования;
- увеличению или уменьшению осадков;
- рассеиванию облаков и туманов;
- изменению оптических свойств атмосферы, облаков и туманов;
- регулированию электрической активностью атмосферы;
- предупредительному спуску снежных лавин;
- изменению электромагнитных и иных свойств среднего и верхнего слоев атмосферы;
- предотвращению или уменьшению заморозков на поверхности почв;

Специфика указанных видов активного воздействия на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления и высокий уровень экологических рисков потребовали введение дополнительных лицензионных требований и условий, в частности: выполнение такого рода работ только юридическими лицами; использование средств активного воздействия на указанные объекты только по прямому назначению и в строгом соответствии с технической документацией и порядком их эксплуатации; обязательное наличие специалистов, имеющих не менее чем трехлетний опыт проведения соответствующих работ; представление ежегодного отчета о выполнении лицензионных условий в лицензирующий орган.

Применительно к наблюдениям, прогнозам и т.п. *дополнительными требованиями* также являются: использование принятых методов наблюдения; передача информации в Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды ее загрязнении; незамедлительное сообщение территориальным подразделениям лицензирующего органа информации о гелиогеофизической обстановке, которая оказала, оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера; наличие аттестата аккредитации на выполнение работ, связанных с проведением наблюдений (в том числе путем отбора и последующего анализа проб) за изменением количественных характеристик физических, химических и биологических процессов, происходящих в окружающей среде, а также с определением уровней ее загрязнения,

включая радиоактивное. Данный вид лицензирования осуществляется Росгидрометом.

Для получения лицензии заявитель должен представить:

заявление о выдаче лицензии (разрешения) с указанием своих идентифицирующих признаков, т.е. наименования и организационно-правовой формы юридического лица, место его нахождения либо данных, удостоверяющих личность индивидуального предпринимателя;

описание вида деятельности (перечня работ и услуг) с указанием срока, в течение которого она будет осуществляться;

копии учредительных и регистрационных (в том числе в налоговых органах) документов;

документ, подтверждающий внесение платы за рассмотрение заявления о выдаче лицензии;

нормативно-техническую документацию, касающуюся планируемой деятельности;

описание деятельности (объемы, технические средства и прочие), основания для выдачи лицензии, например международный договор, выделенные квоты на добычу морских биоресурсов.

В ряде случаев требуются также представить: сведения об уровне образования или квалификации работников, подтвержденные соответствующими документами (например, при получении лицензии на проведение океанографических работ необходимо иметь высшее образование и трехлетний опыт работы либо среднее профессиональное образование в области океанографии и десятилетний опыт работы); копии документов, подтверждающих экологическую и промышленную безопасность лицензируемой деятельности или объектов, на которых она будет осуществляться, а также копии заключений, выданных соответствующими органами, о соответствии условий лицензируемой деятельности тем или иным требованиям, например пожарной безопасности; документы, подтверждающие наличие у заявителя определенного имущества и др.

Материальные и процессуальные нормы детально регулируют порядок и условия выдачи лицензии так, установлены специальные Правила представления запросов на проведение морских научных исследований в исключительной экономической зоне РФ и принятия по ним решения. Иными словами, Правительство РФ сочло необходимым регламентировать не только порядок выдачи разрешений, но и содержание, а также процедуру рассмотрения запросов; им установлен перечень документов, прилагаемых к запросу, основания для отказа в выдаче такого разрешения. К последним, в частности, относятся: а) создание или возможность создания угрозы безопасности РФ; б) несовместимость научных исследований с требованиями защиты морской среды; живых и не живых ресурсов; в) проведение буровых работ на морском дне, использование взрывчатых веществ, пневматических устройств или привнесение вредных веществ в морскую среду; создание помех деятельности, проводимые РФ при

осуществлении суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне; г) несоответствие информации о характере и цели исследований указанным в запросе сведениям; наличие у заявителя невыполненных перед государством обязательств, вытекающих из ранее проведенных исследований, и др. В приложении к указанным Правилам приводится форма запроса (с подробным описанием судна, данных о экипаже, маршрутах и датах движения от точки пересечения границы до района исследований и в нем, целей исследования, видов, методов, технических средств работы, возможного воздействия на окружающую среду, мер по страхованию ущерба, причиненного окружающей среде, планируемых результатов и форм их использования) и разрешения, где должны быть отражены аналогичные данные, а также указаны адреса научных учреждений РФ для передачи данных и образцов, полученных в результате морских научных исследований.

Как правило, решение о выдаче лицензии принимается в течение 30 дней, а сама лицензия выдается в течение трех дней с момента подтверждения заявителем уплаты лицензионного сбора.

Основание отказа в выдаче лицензии или иных действий лицензионного органа возможно в судебном или административном порядке. При этом законодательством предусмотрено проведение независимой экспертизы за счет заявителя на основании договора между лицензирующим органом и экспертами (компетентными представителями, организациями). Положительное заключение является основанием предоставления разрешения.

Лицензия – официальный документ, поэтому она должна содержать следующие обязательные атрибуты, отсутствие которых делает ее недействительной: а) наименование лицензирующего органа; б) идентификационные данные получателя; в) лицензионные требования и условия осуществления данного вида деятельности; е) дата принятия решения о выдаче лицензии; ж) номер лицензии и дата ее выдачи.

Все выданные разрешения (лицензии) подлежат учету в реестрах, которые ведет соответствующий лицензионный орган. В положениях о конкретных видах лицензирования указываются сроки действия этих документов. Они различны и могут определяться как разовые (до 1 года), сезонные (3 года, пять лет, либо от 3 до 5 лет) либо в пределах, установленных законом, на меньший срок – по желанию заявителя. Для всех лицензий, попадающих под действие Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”, установлен единый срок действия – пять лет.

Переоформление или продление лицензий осуществляется на основании подачи соответствующего заявления, предоставления документов о деятельности при отсутствии сведений о нарушении лицензиатом требований законодательства и условий выданной лицензии.

Приостановление действия лицензии происходит в случаях: а) нарушения лицензионных требований и условий; б) невыполнения решений лицензирующего органа об устранении выявленных нарушений.

Аннулирование выданных нарушений возможно: 1) по решению лицензирующего органа, если не был уплачен лицензионный сбор либо ликвидировано юридическое лицо; 2) по решению суда. Например, Росгидромет в случае обнаружения недостоверных или искаженных данных в поданных заявителем документах, либо неоднократного или грубого нарушения лицензиатом требований и условий, либо незаконности решения о выдаче решения о выдаче лицензии подает заявление в суд об аннулировании лицензии и вправе приостановить ее действие вплоть до решения суда.

Права и обязанности лицензирующего органа по контролю в целом соответствуют контрольно-надзорным полномочиям, общепринятым в области государственного управления (проведения проверок, запрос объяснений и информации; составление актов (протоколов) о выявленных нарушениях; предупреждение лицензиата и т.д.).

Реестр лицензий. В нем содержатся данные о лицензиате, лицензирующем органе, лицензируемой области и ее сроках, номере лицензии и дате выдачи, регистрации в реестре, основаниях и датах приостановления и возобновления действия лицензии, основании и дате аннулирования лицензии.

Российское законодательство в связи с регулированием экологического лицензирования устанавливает ряд запретов и ограничений, например, запрет на передачу третьим лицам права на использование лицензии. Кроме того, за нарушение правил экологического лицензирования предусмотрена юридическая ответственность в УК РФ (некоторые составы незаконной охоты и незаконной добычи водных биоресурсов и др.) и КоАП РФ.¹

6.3. Нормирование в области охраны окружающей среды. Нормативы качества допустимых выбросов, нормативы допустимой антропогенной нагрузки

Нормированию в области охраны окружающей среды посвящены ст. 19–31 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). В частности, в ст. 19 закреплены основы нормирования в области охраны окружающей среды.

1. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

¹ См. Правоприминительная практика. Опыт Высшего Арбитражного Суда\На пути к устойчивому развитию России. 6 (17).2000.с.41.

2. 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 государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

3. 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. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

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

-иные нормативы качества окружающей среды.

При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных, особо охраняемых территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение (ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 2002).

Для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц-природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

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, устанавливаемой законодательством, в целях 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 РФ (ст. 22 указанного закона).

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002) устанавливаются *также нормативы допустимых выбросов веществ и микроорганизмов* (ст. 23). Кроме установленных нормативов, законом об охране окружающей среды установлены государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды (ст. 29).

Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Причем перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды устанавливается федеральными законами. Это деятельность по установлению показателей предельно допустимых воздействий (ПДВ) человека на окружающую природную среду (ОПС), в частности внесение физических, химических, биологических изменений в природную среду при реализации своих экономических, рекреационных, культурных интересов. Предельно допустимые нормативы качества ОПС – это технические нормы, утверждаемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Существует два вида экологических нормативов.

Санитарно-гигиенические нормативы – определяют показатели качества окружающей среды применительно к здоровью человека. К ним относятся: предельно допустимое количество ПДК вредных веществ, предельно допустимый уровень ПДУ воздействия радиации (контроль за состоянием радиоактивного загрязнения ОПС; контроль за уровнем радиационной безопасности населения – выполняется органами (санэпидемслужбы), шума (надзор за ПДУ шума осуществляет Госсанэпиднадзор).

Санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы – устанавливают критерии безопасности и безвредности для человека факторов среды его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности.

Санитарно-гигиеническое нормирование является составной частью обеспечения благополучия населения. Нормативы качества окружающей среды и нормативы (правила) природопользования устанавливаются на

характеристики: состава и свойств компонентов природной среды (нормативы качества окружающей среды), использования природных ресурсов и природных объектов (правила ведения хозяйственной и иной деятельности), воздействия на окружающую среду (нормативы).

В Российской Федерации в форме ПДК сложилась система нормативов допустимого загрязнения отдельных элементов окружающей среды. Так, число установленных норм ПДК для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения к 1991 г. достигло 1925; в отношении атмосферы – более 400, для почвы нормы ПДК установлены для 109 вредных веществ. Также устанавливаются нормативы предельно допустимых уровней радиационного воздействия, шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий.

Производственно-хозяйственные нормативы сбросов и выбросов вредных веществ, устанавливающие требования к источнику вредного воздействия и ограничивающие его деятельность определенной пороговой величиной. К данной категории относятся технологические, строительные, градостроительные правила, содержащие экологические требования охраны ОПС, причем ПДВ устанавливаются не по предприятиям, учреждениям и организациям, а по источникам выбросов и сбросов на основе их инвентаризации, так как на одном предприятии может быть несколько источников выбросов, сбросов. По химическим веществам нормативы выбросов и сбросов устанавливаются органами, подведомственными МПР России; нормативы по биологическим веществам, микроорганизмам, радиации – органами Минздравсоцразвития России.

Комплексные нормативы – как предельно допустимые нагрузки (ПДН) на природу, которые определяются размером антропогенного воздействия на экосистемы, природные ресурсы, не приводящие к нарушению экофункций среды. Нормативы призваны приводить к компромиссу между экономикой и экологией, вынужденному, но позволяющему и развивать хозяйство, и охранять здоровье человека.

Граждане Российской Федерации имеют право на благоприятную окружающую среду обитания (окружающую природную среду, условия труда, проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, питание, потребляемую или используемую продукцию народного хозяйства), факторы которой не должны оказывать опасного и вредного влияния на организм человека настоящего и будущих поколений.

Это право обеспечивается проведением комплекса мероприятий по предотвращению влияния на человека неблагоприятных факторов среды его обитания, выполнением организациями, предприятиями и гражданами требований санитарного законодательства РФ, и прежде всего положений Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Нормативные документы, содержащие нормы качества окружающей среды и природопользования, регистрируются Федеральной службой по

надзору в сфере природопользования в рамках природоохранных нормативных документов.

6.4. Экологическая сертификация в области охраны окружающей среды

Экологическая сертификация (*экосертификация*) является разновидностью сертификации продукции и услуг и означает деятельность по подтверждению соответствия готовой продукции или иного сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям.

Экологическая сертификация бывает двух видов: обязательная и добровольная. Перечень объектов, подлежащих обязательной экологической сертификации, устанавливается либо специальным законодательством, либо МПР России. В настоящее время насчитывается более 230 актов, регулирующих экологическую сертификацию.

Экологическая сертификация играет важную роль в обеспечении безопасности, защите окружающей среды и здоровья людей. Она служит средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции, заявленных изготовителем; содействия в выборе потребителями продукции; контроля безопасности продукции для окружающей среды и здоровья людей; защиты потребителя от недобросовестного изготовителя (продавца, исполнителя).

Обязательной сертификации подлежат:

- древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы (ст. 71 Лесного кодекса РФ);

- продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах (ст. 7 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»);

- определенные виды пищевых продуктов, материалов, изделия, услуг, систем качества по перечню, утверждаемому Правительством РФ (ст. 12 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»). Сертификация пестицидов и агрохимикатов на соответствие требованиям по безопасному обращению с ними является необходимым звеном в системе регистрационных испытаний и внесения их в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории РФ.

Законодательством предусмотрена специфическая форма экологического сертификата – «сертификат-разрешение», т.е. оформленное в установленном порядке разрешение на конструкцию транспортного

упаковочного комплекта и перевозку конкретного вида радиоактивных материалов. Оно выдается в установленном порядке по заявкам организации-грузоотправителей, грузопере-возчиков и грузополучателей Минатомом России, являющимся компетентным государственным органом по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, кроме тех, которые осуществляются Минобороны, ФСБ и ФПС России.

Экологические сертификаты следует отличать от экологических деклараций и экологических паспортов.

Экологическая сертификация производится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной или иной деятельности на территории РФ.

Сертификация является методом объективного контроля качества продукции и заключается в установлении ее соответствия установленным требованиям (сами требования устанавливаются в процессе стандартизации). Осуществление сертификации регламентируется рядом нормативных актов, основным из которых является ФЗ « О техническом регулировании» от 27.12. 2007. №184-ФЗ. В соответствии с данным Законом можно выделить следующие виды сертификации:

В зависимости от объекта – сертификация продукции, работ, услуг и иных объектов (объединяются термином «продукция»).

По характеру – обязательная и добровольная.

Целями проведения сертификации являются:

- 1) контроль безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- 2) подтверждение показателей качества продукции, заявленным изготовителем;
- 3) защита потребителя от недобросовестности изготовителя, продавца, исполнителя;
- 4) содействие потребителям в компетентном выборе продукции;
- 5) создание условий для деятельности предприятий, учреждений, организаций, предпринимателей на едином товарном рынке Российской Федерации и за его пределами (в международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле).

Таким образом, одно из первых мест при осуществлении сертификации продукции, работ, услуг и иных объектов занимает оценка их безопасности для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества (иными словами – экономической безопасности), что дают нам право говорить о таком виде сертификации, как экологическая сертификация.

Проведение данного вида сертификации осуществляется на основании Закона о сертификации и других нормативных актов, важнейшим из которых являются Основные положения системы сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда природной окружающей среде (системы экологической сертификации), утвержденные Приказом Минприроды РФ от 23 января 1995 № 18 «Об организации

системы сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы экологической сертификации)».

Данный нормативный акт носит комплексный характер, так как разработан на основании целого ряда нормативных актов (помимо названного Закона о сертификации), относящихся к различным отраслям законодательства.

Порядок, условия и цели проведения экологической сертификации установлены уже упоминавшимися Основными положениями. В соответствии с ними создается система экологической сертификации, предназначенная для обязательной и добровольной экологической сертификации (экосертификации).¹ При этом под экосертификацией понимается действие третьей стороны по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям (т.е. обязательным требованиям, установленным в законодательных и нормативных законодательных и нормативных документах, направленным на обеспечение рационального природопользования, охрану окружающей среды, защиту здоровья и генетического фонда человека).

Экосертификация проводится с целью создания экономико-правового механизма по реализации закрепленного в Конституции России права граждан на благоприятную окружающую среду.

Общее методическое руководство всеми видами сертификации и государственная регистрация систем сертификации и знаков соответствия возложены в соответствии со ст. 4 Закона о сертификации на Госстандарт России, а организация и проведение работ по экосертификации и формирование Системы экологической сертификации в соответствии с Основными положениями – на Минприроды России. Нормативные документы, касающиеся организации и основных правил Системы, утверждает Минприроды России.

Система экологической сертификации России включает:

- комплекс нормативных документов, устанавливающих принципы, нормативы и правила экосертификации;
- систему органов, обеспечивающих организационно-методическое руководство деятельностью по проведению экосертификации, аттестацию экспертов-аудиторов и аккредитацию органов по экосертификации, проведение экосертификации, инспекционного контроля и информационное обслуживание;
- реестр системы для учета органов по экосертификационным объектам, выданных экосертификатов.

Экосертификация проводится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных законодательством РФ, субъектов в составе РФ.

¹ См. система экологической сертификации (далее-Система)-система располагающая собственными правилами процедуры и управления для проведения экосертификации, сформулированными в соответствии с учетом общих правил ее проведения на территории Р.Ф.

Добровольная экосертификация в рамках Системы осуществляется в тех случаях, в которых законодательными актами Российской Федерации не предусмотрено проведение обязательной сертификации. Она проводится по инициативе заявителя на основе договора между органом по сертификации и заявителем.

Работы по сертификации в рамках Системы осуществляют органы по экосертификации, испытательно-аналитические лаборатории (центры), экоаудиторы, которые должны быть аккредитированы или аттестованы в порядке, установленном в Системе. Деятельность органов по экосертификации и испытательно – аналитических лабораторий (центров) осуществляется на основе лицензионного договора, заключенного с Минприродой России. Если в Системе аккредитированы несколько органов для сертификации однородных объектов, то для координации их деятельности федеральным органом может быть назначен центральный орган (как правило, из территориальных органов или подведомственных организации Минприроды России). Органами по экосертификации и испытательно-аналитическими центрами, аккредитуемыми в Системе, могут быть территориальные подразделения Минприроды России и подведомственные ему организации или другие независимые организации, имеющие статус юридической лаборатории (центра) в Системе может быть заменена решением федерального органа Системы о признании в Системе результатов аккредитации этой лаборатории (центра) в другой системе. Организационная структура Системы включает федеральный орган по экосертификации – Министерство природных ресурсов России (Федеральный орган Системы); органы по экосертификации (в том числе центральные, в случае необходимости); испытательно – аналитические лаборатории (центры).

Обеспечение деятельности Федерального органа, подготовка и ведение его документации осуществляется специализированным подразделением Минприроды России по экосертификации.

Состав Руководящего комитета по экосертификации утверждается министром природных ресурсов Российской Федерации. Председателем министра природных ресурсов Российской Федерации. В состав Руководящего комитета по экосертификации могут входить представители специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, Госстандарта России, научных и общественных организаций.

Руководящий комитет по экосертификации обеспечивает выполнение следующих основных функций:

- выработка общей политики по развитию и совершенствованию Системы;

- подготовка программ по разработке природоохранных нормативов для целей сертификации.

Научно-техническая комиссия по экосертификации формируется из представителей соответствующих подразделений Минприроды России и

органов государственного контроля и надзора, других организаций в соответствии с их специализацией, аккредитированных органов по экосертификации.

Состав Научно-технической комиссии по экосертификации ее председателя утверждает председатель Руководящего комитета по экосертификации.

Научно-методический центр Системы действует в пределах делегированных ему Федеральным органом Системы полномочий на основании утвержденного Устава.

Органы по экосертификации (в том числе центральные) осуществляют функции в пределах своей компетенции.

Непосредственный контроль за деятельностью органов по экосертификации и испытательно-аналитических лабораторий проводят эксперты-аудиторы, аттестованы в Системе. Экоаудиторы Системы действуют в соответствии с заданиями Федерального органа Системы в составе рабочих групп или индивидуально.

Информация об объектах, прошедших экосертификацию, включается в Перечень, который ежегодно публикуется в изданиях Минприроды России.

Экосертификаты оформляются по определенной форме на срок действия до 5 лет (конкретный срок устанавливает орган, выдающий сертификат).

Выдача экосертификатов осуществляется Федеральным органом по экосертификации и аккредитованными органами по экосертификации. Экосертификат подлежит обязательной регистрации в Реестре Системы и действителен на всей территории Российской Федерации, если иное в нем не оговорено.

В случае несогласия заявителя с решением органа по экосертификации об отказе в выдаче экосертификата данное решение может быть обжаловано в Федеральном органе Системы.

В случае присоединения других сертификационных систем к Системе заключаются договоры между Системой экосертификации и другими системами, на основании которых составляются лицензионные соглашения на право выполнения всех или части функций в рамках этих систем, в том числе на территории других государств.

6.5. Экологическое страхование в Российской Федерации

Правовые основы *экологического страхования* в Российской Федерации определяются следующими нормативными актами:

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.
- Федеральный закон РФ от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

- Постановление Правительства РФ от 22.11.96 № 1387 «О первоочередных мерах по развитию рынка страхования в Российской Федерации».

- Приказ Госкомэкологии России от 05.11.97 № 486 «Об организации работ по обязательному страхованию ответственности за причинение вреда окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте в Российской Федерации».

- Приказ Госкомэкологии от 10.03.98 № 138 «Об организации эксперимента по отработке механизма экологического страхования» и другими нормативными актами.

Институт экологического страхования применяется для предотвращения и ликвидации последствий экологических и стихийных бедствий, аварий и катастроф. Отличительной чертой страхования является возможность компенсации непредвиденного чрезвычайного ущерба.

Экологическое страхование может проводиться в обязательной и добровольной форме, причем мировая практика показала целесообразность законодательного закрепления обязательного страхования некоторых экологических рисков.

Свое первое законодательное оформление экологическое страхование получило в 1991 г. в Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» (ст. 23). В развитие этого закона Министерством охраны окружающей природной среды и природных ресурсов и Росгосстрахом были утверждены Типовые положения о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации. Ряд субъектов Российской Федерации приняли собственные законы об экологическом страховании (Ульяновская, Нижегородская области, Республика Татарстан).

В 1994 г. в целях прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий экологических катастроф Министерство охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ приняло решение о проведении эксперимента по развитию экологического страхования, где в качестве базы для его осуществления были определены несколько регионов (Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Вологодская области, г. Саратов и др.). В августе 1995 г. решение о проведении аналогичного эксперимента приняли органы власти Московской области. В нем первоначально должны были участвовать администрации двух районов области (Ногинского и Раменского), ряд страховых компаний и около 30 предприятий области, деятельность которых может привести к непредвиденному загрязнению окружающей среды.

Основными задачами эксперимента были названы:

- укрепление и развитие системы добровольного экологического страхования в регионах;

- экспериментальная апробация элементов обязательного экологического страхования на региональном уровне;

- поиск путей бюджетного и внебюджетного финансирования развития экологического страхования;

- разработка регионального механизма отнесения уплаты экологических страховых платежей предприятий и организаций к природоохранным мероприятиям, засчитываемым в счет платежей за загрязнение окружающей природной среды;

- разработка механизма взаимодействия территориальных органов охраны природы, администраций, предприятий и страховщиков в проведении экологического аудита предприятий и производств, определении ставок и способов уплаты страховых взносов и организации превентивных природоохранных работ.

Состоявшаяся в июне 1995 г. в Москве Всероссийская конференция «Теория и практика экологического страхования» констатировала, что благодаря этому виду страхования у руководителей природоохранных служб появились надежные заинтересованные союзники в лице страховых компаний, финансирующих экологические программы на льготных условиях с целью предотвращения экологических аварий и катастроф. Участники конференции приняли обращение к Государственной думе Федерального Собрания Российской Федерации об ускорении рассмотрения проекта Федерального закона «Об экологическом страховании» и принятии его в 1996 г. Однако данный закон не принят до сих пор.

В 1996 г. более 50 страховых компаний Москвы начали деятельность по созданию Московского экологического страхового пула с целью страхования ответственности экологически вредных предприятий (их в Москве более 100) за загрязнение окружающей среды. Предполагалось, что страховой пул будет осуществлять свою деятельность в рамках Программы безопасности, разработанной правительством Москвы. В соответствии с этой программой в случае экологических аварий населению г. Москвы должна выплачиваться компенсация не только из бюджетных средств, но и за счет страхования ответственности предприятий – источников повышенной опасности, и, в первую очередь, предприятий химического производства.

Для предприятий-страхователей система предусматривала определенные налоговые льготы, в частности, по части налога на прибыль, уплачиваемого в московский бюджет. К сожалению, работа пула разворачивалась невысокими темпами и сталкивалась с определенными трудностями, прежде всего, с неприятием со стороны некоторых руководителей предприятий-страхователей, а также с неплатежеспособностью предприятий. К тому же сведения о его создании для регистрации в Росстрахнадзоре своевременно не подавались. Аналогичная работа с целью создания пулов по страхованию экологических рисков была начата в Московской области, а также Челябинской области и в ряде других регионов Российской Федерации. В конце октября 1997 г. состоялось очередное заседание международного семинара «Риск и страхование», главным инициатором которого выступила администрация Иркутской области совместно с рядом научных, общественных организаций и страховых компаний. В ходе его проведения был дан анализ результатов

работы по внедрению экологического страхования в некоторых регионах страны, а также первые итоги введения Закона Российской Федерации «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Кроме того, одним из результатов работы семинара стало обращение его участников к Государственной думе РФ с предложением форсировать работу над проектом Федерального закона об обязательном экологическом страховании, который необходим для развития рынка экологических услуг. В 1998 г. развитие экологического страхования продолжалось, причем уже не стихийно, а на соответствующей нормативно-правовой основе. Кроме того, к тому времени были оформлены многие теоретические разработки в области экологического страхования, включавшие детализацию условий страхования, расчеты и экономические обоснования. В том же 1998 г. в соответствии с приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 28.05.1998 № 324 был создан Консультативный совет по экологическому страхованию Госкомэкологии России. Основной целью работы Совета было определено введение в действие экологического страхования для обеспечения экологической безопасности деятельности опасных производственных объектов, обеспечения гарантий компенсации пострадавшим от аварийного загрязнения окружающей природной среды, предотвращения и ликвидации последствий экологических аварий. К компетенции Совета как консультативного органа Госкомэкологии относятся следующие виды деятельности:

- разработка для Госкомэкологии России предложений и рекомендаций по экологическому страхованию;
- организация заседаний Совета с привлечением представителей Госкомэкологии России и его территориальных органов, законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, представителей деловых кругов, общественных организаций, средств массовой информации и других заинтересованных лиц;
- получение запросов от природоохранных и иных государственных органов, организаций и лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- получение информации, необходимой для выполнения задач Совета;
- привлечение научных и других организаций для достижения целей и решения задач Совета;
- организация семинаров, конференций, «круглых столов» в регионах России, направленных на повышение страховой культуры страхователей и профессионального уровня страховщиков в вопросах экологического страхования и другие направления.

В конце 1998 г. в Москве прошла еще одна конференция по экологическому страхованию, к участию в которой были привлечены ведущие специалисты-экологи и страховщики, представители крупнейших страховых компаний и другие заинтересованные лица. Отличительной

особенностью конференции было то, что на ней обсуждались не только теоретические, но и практические вопросы, освещались различные юридические и экономические аспекты экологического страхования. В настоящее время в системе экологического страхования наблюдается заметный рост. Страховые компании активно включились в работу по ряду направлений и без закона об обязательном экологическом страховании, принятие которого затянулось. Сторонники принятия закона считают введение обязательного экологического страхования общественно необходимым, так как последствия экологических катастроф затрагивают интересы большого числа предприятий и организаций, населения и государства в целом. Противники же данного закона считают, что далеко не всякие экологические риски могут быть застрахованы, да и из тех групп рисков, которые застрахованы в развитых странах, отечественные страховщики в состоянии принять на страхование лишь небольшую часть. Мощный импульс для практической работы страховых компаний по экологическому страхованию был дан в 1997 г. с принятием Закона РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Согласно ст. 15 этого закона организации, эксплуатирующие такие объекты, обязаны страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среды в случае производственной аварии. Необходимо отметить, что это требование Закона открыло новое поле деятельности для страховых компаний, работающих на отечественном рынке. Однако его действие относится лишь к незначительному (хотя и наиболее подверженному действию рисков, для которых возможно страхование) сектору рынка экологического страхования.

Во исполнение требований закона на уровне субъектов Федерации начали приниматься свои нормативные акты, конкретизирующие механизм страхования применительно к данному региону. Кроме того, был издан ряд ведомственных нормативных актов, в частности, Приказ Госкомэкологии России от 05.11.1997 № 486 «Об организации работ по обязательному страхованию ответственности за причинение вреда окружающей природой среде в результате аварии на опасном производственном объекте в Российской Федерации» и Приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 10.03.1998 № 138 «Об организации эксперимента по отработке механизма экологического страхования». Обязательное экологическое страхование предусмотрено также Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» от 22.11.1995 № 170-ФЗ. В соответствии со ст. 18 этого закона определенный круг лиц подлежит обязательному бесплатному личному страхованию от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии. В этот круг входят работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу

в пределах зоны наблюдения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

В настоящее время страховой пул получил развитие во всей стране. На предприятиях Российской Федерации помимо страхования работников по линии «охрана труда», применяется и экологическое страхование.

6.6. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

В ст. 16. Закона «Об охране окружающей среды» установлена плата за *негативное воздействие на окружающую среду*, которую вносят организации и физические лица, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Плата за негативное воздействие на окружающую среду (или плата за загрязнение окружающей среды) является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среде, и перечисляется предприятиями, учреждениями, организациями в бесспорном порядке.

Законом РФ « Об охране окружающей среды» (2002) предусмотрена плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов и другие виды загрязнения, как в пределах, так и сверх установленных лимитов. В первом случае платежи производятся за счет себестоимости продукции предприятия, во втором - за счет прибыли, которая получена предприятием-загрязнителем.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается с природопользователей, осуществляющих следующие виды воздействия на окружающую природную среду:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 (с изменениями от 12.02.2003 г.). Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 установлены два вида нормативов платы по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), с учетом степени опасности для окружающей природной среды и здоровья населения:

- за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления в пределах допустимых нормативов;

- за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливаются коэффициенты к нормативам платы, учитывающие экологические факторы – природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов. Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 установлено, что нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления применяются с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы, и дополнительного коэффициента для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия. Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ установлены в рублях за 1 тонну по 214 видам загрязняющих веществ. Нормативы платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты установлены в рублях за 1 тонну по 198 видам загрязняющих веществ.

Расчет платежей производится организациями (индивидуальными предпринимателями) с применением нормативов платы и коэффициентов, учитывающих экологические факторы, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.06.2003 № 344. При расчете используются дифференцированные ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду, которые определяют умножением нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы по территориям и бассейнам рек, и при необходимости на дополнительный коэффициент 2 для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия. Платежи рассчитываются исходя из массы загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду, указанных в выданных организациям разрешениях на выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов.

Порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.08.92 № 632 (с изменениями от 12.02.2003 г.) определены три вида платежей за загрязнение окружающей среды:

- в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов;
- в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов);
- за сверхлимитное загрязнение окружающей среды.

При загрязнении окружающей природной среды в результате аварии по вине природопользователя плата взимается как за сверхлимитное загрязнение.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ и объемы размещения отходов, определяется путем умножения соответствующих дифференцированных ставок платы на величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих дифференцированных ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определяется путем умножения соответствующих дифференцированных ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

В случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная.

Порядок расчета платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников загрязнения (см. ст. 28 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», 1999).

Плата за загрязнение атмосферного воздуха выбросами загрязняющих веществ от стационарных источников загрязнения подразделяется на:

- плату в пределах установленных нормативов выбросов;
- плату в пределах установленных лимитов выбросов;
- плату за сверхлимитные выбросы (за превышение установленных нормативов выбросов или установленных лимитов выбросов, а также за выбросы при отсутствии разрешительной документации).

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками установлены Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 (прил. 5.2).

Фактическая масса годовых выбросов загрязняющих веществ указывается природопользователем в ежегодной государственной статистической отчетности по форме 2-тп (воздух), составленной на основании обработки результатов журналов первичной отчетности (ПОД-1, ПОД-2 и ПОД-3), в которых учитываются результаты работы источников загрязнения атмосферы за год. Фактическая масса годового выброса загрязняющих веществ подразделяется:

- на массу загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу в пределах установленных нормативов выбросов и указанную в ежегодном разрешении на выброс загрязняющих веществ в атмосферу;
- на массу загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу в пределах установленных лимитов по отдельным веществам на период достижения нормативов выбросов и указанную в ежегодном разрешении на выброс загрязняющих веществ в атмосферу;
- на сверхлимитную массу.

Исходными данными для определения фактической массы выброса могут служить:

- данные контрольно-измерительной лаборатории природопользователя, органов государственного экологического контроля, иной аккредитованной на право проведения аналитических работ лаборатории;
- данные о расходе топлива, сырья, материалов;
- данные о режиме работы основного оборудования предприятия за год;
- данные о времени и эффективности работы пылегазоочистного оборудования.

Особенности определения массы загрязнений, поступающих в атмосферу:

- при определении валового выброса учитывается нормативное время работы источников загрязнения атмосферы, соответствующее нормативному времени работы технологического оборудования, имеющего эти источники загрязнения атмосферы;
- при определении фактического выброса в расчетах берется фактическое время работы оборудования за год;
- в случае простоя технологического оборудования источник загрязнения атмосферы может считаться отсутствующим при наличии официальных документов, удостоверяющих простой;
- разрешенный залповый выброс, обусловленный современным состоянием технологии производства, суммируется с массой вещества, поступившего в атмосферу в остальное отчетное время; природопользователи принимают особые меры по переходу на технологию, исключая залповый выброс.

6.7. Предпринимательская деятельность в области охраны окружающей среды

Статья 17 Закона «Об охране окружающей среды» (2002) предусматривает предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях охраны окружающей среды, которая всецело поддерживается государством.

Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (глава VII закона) определяют меру экологически допустимого поведения предпринимателей, предприятий, отраслей промышленности. Они детально прописаны в законе, так как эти положения основательно интересуют предпринимателей. Появляются новые требования, связанные во многих случаях с лицензированием и разрешением, требования об экологической сертификации (ст. 31), о регистрации источников загрязнения, об отчетности предприятия, об организации производственного контроля.

Помимо ограничений хозяйственной деятельности, экология сегодня становится сферой предпринимательства. Новый закон обращается к этому вопросу, хотя возможности, если можно так выразиться, экологического бизнеса уже заложены в ранее принятых законах. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит новое положение о предпринимательской деятельности в сфере охраны окружающей среды (ст. 17), которое тоже достаточно декларативно. В нем предусмотрено, что предпринимательская деятельность в целях охраны окружающей среды поддерживается государством посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством. Сейчас на стадии рассмотрения в Думе находится третья часть Налогового кодекса, которая будет содержать как раз налоги, связанные с экологией (экологический налог, земельный налог, лесной, водный). Уже сейчас в части второй НК РФ установлены налоги на пользование минеральными ресурсами. И надо отметить, насколько учтено положение Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) в проекте части третьей новой редакции Налогового кодекса Российской Федерации, введенного Федеральным законом от 21.12.2013 № 379, который вступит в силу 1 июля 2014 г.

Экологическое страхование – еще один вид предпринимательской деятельности в этой сфере (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ст. 18). В отдельных случаях оно уже является обязательным.

Стала предпринимательской деятельностью с момента принятия Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (в редакции от 29.12.2000) работа, связанная с обращением отходов (образование отходов, их транспортировка). Эти виды деятельности требуют лицензирования. Здесь содержится целый комплекс правил, который нужно соблюдать предпринимателям. Это экологическая экспертиза, обязанности, связанные с инвентаризацией отходов, с отчетностью, с мониторингом, получение разрешений на размещение

отходов, предоставление сведений в государственный реестр отходов. В 2000 г. принята поправка об обращении с ломом и отходами цветных и черно-белых металлов. Очень важно провозглашение права собственности на отходы. Предусмотрено, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие обращение с этими отходами и их отчуждение, должны иметь документы, подтверждающие их право собственности на отходы. То есть пункт приема цветных металлов должен в установленном законом порядке купить эти отходы у собственника, оформив сделку купли-продажи и заплатив государственный налог, получить свидетельство о праве собственности, если оно требуется, а затем уже продавать их, также соблюдая все нормы. Это реакция на известную проблему с ломом цветных металлов. В законе заложен принцип государственного контроля за оборотом отходов с момента их образования до момента их захоронения.

Объектом предпринимательской деятельности стали отдельные функции некогда государственных органов, которые постепенно перешли в разряд предпринимательской деятельности. Например, землеустройство, лесоустройство, геодезические работы, оценочные работы теперь могут проводиться предпринимателями после получения государственных лицензий. Обследование природных объектов, экологический аудит – тоже виды предпринимательской деятельности, имеющие важное значение при приватизации. Сами предприятия должны быть заинтересованы в проведении аудита. Задачи экологического аудита – зафиксировать, в каком экологическом состоянии принимается объект. В результате приватизации юридическое либо физическое лицо получает подтверждение, что оно не будет нести ответственности за ущерб, который возник не по его вине. Аудит очень важен и в процессе эксплуатации, так как это форма производственного контроля. Специалисты-аудиторы могут объективно и независимо оценить, насколько предприятие соблюдает экологические требования.

Еще один вид предпринимательской деятельности – это оценка воздействия на окружающую среду. Ее обязаны проводить по отдельным видам деятельности сами предприятия. Создаваемое предприятие должно собрать массу документов, разрешающих их деятельность. Одним из них является заключение государственной экологической экспертизы, которому предшествует оценка воздействия на окружающую среду. Существуют организации, которые занимаются проведением таких работ. Они по контрактам с предприятиями проводят оценку воздействия на окружающую среду. Это очень интересная сфера приложения для научной деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. Определите правовые условия методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды?
2. Государственные стандарты, лицензирование, нормирование- как необходимая мера экономического контроля в области охраны окружающей среды.
3. Экологическая сертификация и цели обеспечения экологической безопасности осуществления хозяйственной и иной деятельности.
4. Какова роль экологического страхования на предприятиях РФ?
5. Для чего необходима плата за негативное воздействие на окружающую среду?
6. Предпринимательская деятельность в области охраны окружающей среды и ее стимулирующие условия.

Глава 7

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

7.1. Понятие и виды юридической ответственности за нанесение ущерба окружающей среде

Формой обеспечения охраны природной среды и рационального использования природных ресурсов является юридическая ответственность за экологические правонарушения, которые приобретают социально опасный характер и угрожают национальной безопасности страны.

Уровень правонарушаемости в стране очень высок: ежегодно выявляются сотни тысяч случаев загрязнения окружающей среды, нарушений законодательства об охране животного мира и т.д. Так, из года в год на территории РФ происходит 10–34 тыс. лесных пожаров, причем почти всегда по вине человека, и наносимый ими ущерб только лесному хозяйству составляет примерно 1 млрд. рублей. В ходе проверок выявляется 10–12 тыс. нарушений водного законодательства в год, пятую часть из которых составляет незаконный сброс сточных вод в водные объекты. В стране каждый год фиксируется около 400 тыс. нарушений правил рыболовства, 70 тыс. нарушений правил охраны животного мира, более 40 тыс. нарушений правил охраны недр и т.д. При этом экологические правонарушения характеризуются высокой латентностью. По мнению специалистов, выявляется незначительная их доля, в реальности многие из приведенных выше цифр следовало бы увеличить в несколько раз. Однако, несмотря на это, уровень привлечения к юридической ответственности виновных лиц невысок.

На современном этапе одним из самых действенных и эффективных направлений по разрешению экологического кризиса в нашей стране является развитие и совершенствование экологического законодательства в целом и правового института ответственности за экологические правонарушения в частности. Вопросам правовой ответственности традиционно уделяется большое внимание российской юридической наукой. В законодательстве детально регулируются вопросы административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности. Правоохранительные и природоохранные органы также не остаются в стороне. Они разрабатывают и внедряют рекомендации, касающиеся реализации норм об ответственности за совершенные правонарушения¹.

По степени общественной опасности их можно разделить на следующие группы:

- гражданские правонарушения;
- дисциплинарные упущения;
- административные проступки;

¹ См: Постановление Пленума Верховного суда от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

-уголовные преступления.

Если обратиться к статистике, то, по данным государственного доклада «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации», за последние два года государственными инспекторами было выявлено более 505 тыс. нарушений в этой сфере в десятках регионов.

При этом до суда доходит лишь незначительная часть зафиксированных нарушений экологического законодательства.

Принятый 31 декабря 2001 г. Кодекс РФ об административных правонарушениях, который содержит 40 статей по составам правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования, сгруппированных в одной главе, призван внести определенную лепту в сферу административной ответственности. Составы экологических преступлений выделены в Уголовном кодексе РФ в самостоятельную главу, которая содержит 17 статей. Анализ динамики зафиксированных экологических преступлений позволяет выявить тенденцию роста общего числа экологических преступлений. Одна из причин – незаконная предпринимательская деятельность. Другая – связана с нарушением правил добычи биоресурсов, в частности растений и животных (ст. 256 УК РФ), «незаконной порубкой деревьев и кустарников» (ст. 260 УК РФ), и «незаконной охотой» (ст. 258 УК РФ), т.е. собственно браконьерством¹

Практически не фиксируются преступления, ведущие к уничтожению критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу, что говорит о некачественном контроле в этой сфере охраны природы. В данной главе кратко рассмотрены основания и виды юридической ответственности за экологические правонарушения, а также разъяснены существующие в законодательстве точки зрения относительно понятия таких правонарушений.

Экологические правонарушения – это деяния (действия или бездействие) против экологического правопорядка, приносящие вред окружающей среде, здоровью и имуществу людей.

Законодательное определение понятия экологического правонарушения было введено, как указывалось ранее, ст. 81 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991): это виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека. В ст.75 Федерального Закона « Об охране окружающей среды» (2002) определены виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

О правонарушении можно говорить лишь тогда, когда имеются все элементы, из которых оно складывается: объект правонарушения, объективная сторона, вина, субъективная сторона и субъект, т.е. налицо

¹ См: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998г. № 14 « О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения».

состав правонарушения. Специфика экологического правонарушения заключается в следующем.

1 По уголовному законодательству *юридическая ответственность* – это специфическая обязанность претерпевания соответствующих лишений личного или материального характера за совершенное правонарушение в соответствии. Объектом экологического правонарушения выступают общественные отношения в сфере рационального природопользования, сохранения благоприятной для человека среды и обеспечения экологической безопасности общества.

Для объективной стороны экологического правонарушения характерно наличие трех элементов:

- противоправность деяния;
- причинение вреда или наступление реальной угрозы его причинения;
- существование причинной связи между противоправным поведением и наступающим вредом.

С понятием противоправность непосредственно связано понятие общественной опасности, степень которой влияет и на вид ответственности, применяемой за совершение данного правонарушения.

В результате совершения противоправного деяния наступают определенные последствия: причинение вреда, нанесение ущерба элементам природы, народному хозяйству, человеку, которые в ряде случаев являются обязательным признаком объективной стороны состава правонарушения. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 258 УК РФ обязательным признаком объективной стороны такого преступления, как незаконная охота, является причинение крупного ущерба. Наступившие в результате совершенного правонарушения общественно опасные последствия, указанные в законе, вменяются лицу только в том случае, если будет доказано, что они состоят в причинной связи с допущенными нарушениями. Такие составы принято называть материальными¹

Однако большинство экологических правонарушений имеет формальные составы, т.е. ответственность наступает за сам факт совершения правонарушения или реальную угрозу его наступления (например, ст. 250 и 251 УК РФ предусматривают ответственность за загрязнение вод и воздуха).

2. Субъективом экономического правонарушения является вина, которая существует в двух формах:

- умысел – прямой и косвенный (ст. 25 УК РФ);
- неосторожность – по легкомыслию и небрежности (ст. 26 УК РФ).

Так, незаконная охота (ст. 258 УК РФ) может быть совершена только с прямым умыслом; незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) – тоже с прямым умыслом.

¹ См: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации /отв. Ред. А.В. Наумов.-М.: Юристъ,1997.-С.631-632.

Субъектом экологического правонарушения могут быть граждане (вменяемые физические лица, достигшие определенного возраста) и юридические лица, а также некоммерческие объединения. В некоторых случаях необходимо говорить о специальном субъекте, т.е. о лицах, специально названных в соответствующих статьях законов – Водного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Федерального закона «Об охране окружающей среды»(2002г.) и т.д. Так, субъектом Водного кодекса РФ (ст. 7) выступают как граждане РФ, юридические лица так и муниципальные образования.

За экологические правонарушения независимо от наступления общественно опасных последствий (производство лесосплава или взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов) виновные несут ответственность.

Специфика привлечения к ответственности специального субъекта, в частности должностных лиц, заключается в том, что они в зависимости от совершенного правонарушения могут нести ответственность за соответствующее должностное преступление, либо экологическое правонарушение, либо по совокупности проступков. Специфика эколого-правовой ответственности заключается в следующем:

1) все экологические правонарушения относятся к сфере окружающей среды;

2) объектом посягательства является компонент окружающей среды, тесно связанный с ней (загрязнение вод искусственного водоема может быть квалифицировано и как хулиганство, и как повреждение личного имущества, но не как нарушение правил охраны водных ресурсов – ст. 8.13 КоАП РФ);

3) экологическое правонарушение, как правило, двуобъектно: окружающая среда и здоровье человека (в связи с этим чисто экологических составов не бывает).

Эколого-правовая ответственность проявляется в традиционных формах юридической ответственности: уголовной, административной, дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой. Любому виду ответственности, в том числе и эколого-правовой, присущи следующие признаки:

1) степень общественной опасности деяния (например, административный проступок или уголовное преступление); соразмерность санкций за нарушение применяется только к лицам, которые отдавали себе отчет в своих действиях, понимали их экологическую опасность;

2) своевременность применения (ст. 38 КоАП РФ, ст. 78 УК РФ);

3) применение мер компетентными органами или лицами (МПП России и его органами, органами санэпиднадзора и др. в соответствии с действующим законодательством) за конкретное нарушение закона, которое доказано, с соблюдением установленной законом процедуры (протоколы, объяснения и т.д.);

4) применение в случае необходимости (возможно, что нарушение может быть исправлено без применения наказания, например в соответствии, со ст. 21 КоАП РФ).

Итак, *правонарушение* – это любое преступление, гражданско-правовое нарушение, административный и дисциплинарный проступок, а также виновное противоправное деяние лица, достигшего возраста ответственности и вменяемого. Однако о правонарушении можно говорить только тогда, когда имеются в наличии все его основные элементы: объект, субъект, объективная и субъективная стороны. Охрана окружающей природной среды может осуществляться организационными, техническими, технологическими, экономическими, идеологическими и правовыми средствами. Последние являются ведущими. Правовая охрана природной среды предполагает:

-определение объектов охраны, мер и средств государственного экологического контроля;

-установление запретительных, дозволильных, компенсирующих и иных норм, регулирующих экологические отношения;

-установление мер юридической ответственности за экологические правонарушения, в том числе и возмещение причиненного вреда природной среде, а через нее и здоровью человека, имуществу граждан и юридических лиц.

В научной и учебной литературе отсутствует единое мнение относительно понятия, содержания и видов ответственности в сфере охраны окружающей природной среды. В одном случае ее называют эколого-правовой ответственностью, предлагая дифференцировать и отличать от иных видов юридической ответственности. В другом – юридической ответственностью за экологические правонарушения, понимая под этим «отношения 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». Наконец, экологическая ответственность представляет собой сложный социально-экономический и юридический институт, требующий дальнейшей научной разработки. Существуют и иные точки зрения по этому вопросу. По нашему мнению, пока наиболее удачной является концепция экологической ответственности, которая рассматривает ее в перспективном плане как «обязанность соблюдать нормы взаимоотношений общества и природы в целях сохранения научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов», а в ретроспективном плане – как «обязанность претерпевать неблагоприятные последствия нарушения норм взаимодействия общества и природы».

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду и нести правовую ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Это закреплено в ст. 58 Конституции РФ и в

экологическом законодательстве. Сущность экологической ответственности состоит в сохранении устойчивого баланса между экономическими и экологическими интересами общества на основе предупреждения, сокращения и восстановления потерь в природной среде. В соответствии с этим экологическая ответственность выполняет три основные функции: стимулирующую, компенсационную и превентивную.

Стимулирующая функция заключается в наличии экономических и правовых стимулов, призванных заинтересовать природопользователя добросовестно выполнять требования природоохранительного законодательства. Например, государство обязуется покупать экологически чистую продукцию по более высокой цене, чем заинтересовывает производителя применять безвредные технологии производства и т.д.

Компенсационная функция направлена на возмещение вреда, причиненного природной среде, здоровью человека, имуществу (собственности) физических и юридических лиц. Эта компенсация может быть произведена в натуральной или денежной форме.

Превентивная функция призвана действовать предупредительно на дальнейшее поведение, как самого нарушителя, так и других участников экологических отношений путем применения мер наказания.

Экологическая ответственность имеет две формы: эколого-экономическую и юридическую.

Эколого-экономическая ответственность, содержащая в себе формулу «загрязнитель платит», регулируется экономическими методами в виде платы за загрязнение и другие вредные воздействия на природную среду. Она базируется на правомерной (разрешенной нормативными актами) деятельности юридических и физических лиц – природопользователей.

Юридическая ответственность наступает за экологические правонарушения и базируется на противоправном деянии природопользователей. Она регулируется правовыми методами и подразделяется на уголовную, административную, гражданско-правовую, материальную и дисциплинарную ответственность.

Если для наступления эколого-экономической ответственности достаточно самого факта загрязнения или другого вредного воздействия на природную среду, то для наступления юридической ответственности требуется совокупность двух обязательных моментов:

1) наличие обстоятельств (юридических фактов), которые способны вызвать возникновение, изменение или прекращение отношений, регулируемых экологическим законодательством (наличие самого факта нарушения природоохранительного законодательства);

2) наличие определенных условий (состава правонарушения), позволяющих привлечь нарушителя к юридической ответственности (противоправность деяния, вина, вред либо его реальная угроза, причинная связь между противоправным деянием и наступившими общественно опасными последствиями, т.е. вредом либо его реальной угрозой). Для привлечения к уголовной и административной ответственности обязательна

совокупность всех условий, а при других видах юридической ответственности возможно отсутствие некоторых из них. Так, дисциплинарная ответственность может наступать и при отсутствии причинения вреда, например за невыполнение приказа, или распоряжения руководителя, отданного подчиненному ему работнику. Гражданско-правовая ответственность возможна при отсутствии вины нарушителя – по самому факту причинения вреда юридическим лицом или гражданином, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (ст. 1079 ГК РФ).

7.2. Понятие экологического правонарушения

Законодательство определило *экологические правонарушения* как виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека. Это определение продолжает развиваться и совершенствоваться юристами. Однако неизменными остаются четыре основных признака экологического правонарушения, которые одновременно являются и условиями наступления юридической ответственности: противоправность деяния, причинение вреда (реальная угроза вреда), вина, причинная связь.

Эти признаки, как правило, входят и в состав правонарушения, состоящий из четырех элементов: объекта, субъекта, субъективной стороны и объективной стороны. Исключением из общего правила является отсутствие субъективной стороны при совершении экологического правонарушения юридическим лицом, так как это понятие разработано в юридической теории и практике применительно к физическим лицам.

Объектом правонарушения называют то, на что направлено противоправное виновное деяние нарушителя. По поводу объекта экологического правонарушения существуют различные точки зрения. Объясняется это тем, что природный объект (не путать с объектом правонарушения) может одновременно выступать в трех значениях (иметь в одном лице три титула): как объект природы, права собственности и права хозяйствования. Это вызывает разные подходы в определении объекта и предмета рассматриваемых правонарушений. По нашему мнению, наиболее удачно следующее определение: *объект экологических правонарушений* – это совокупность общественных отношений, сложившихся в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования ее ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

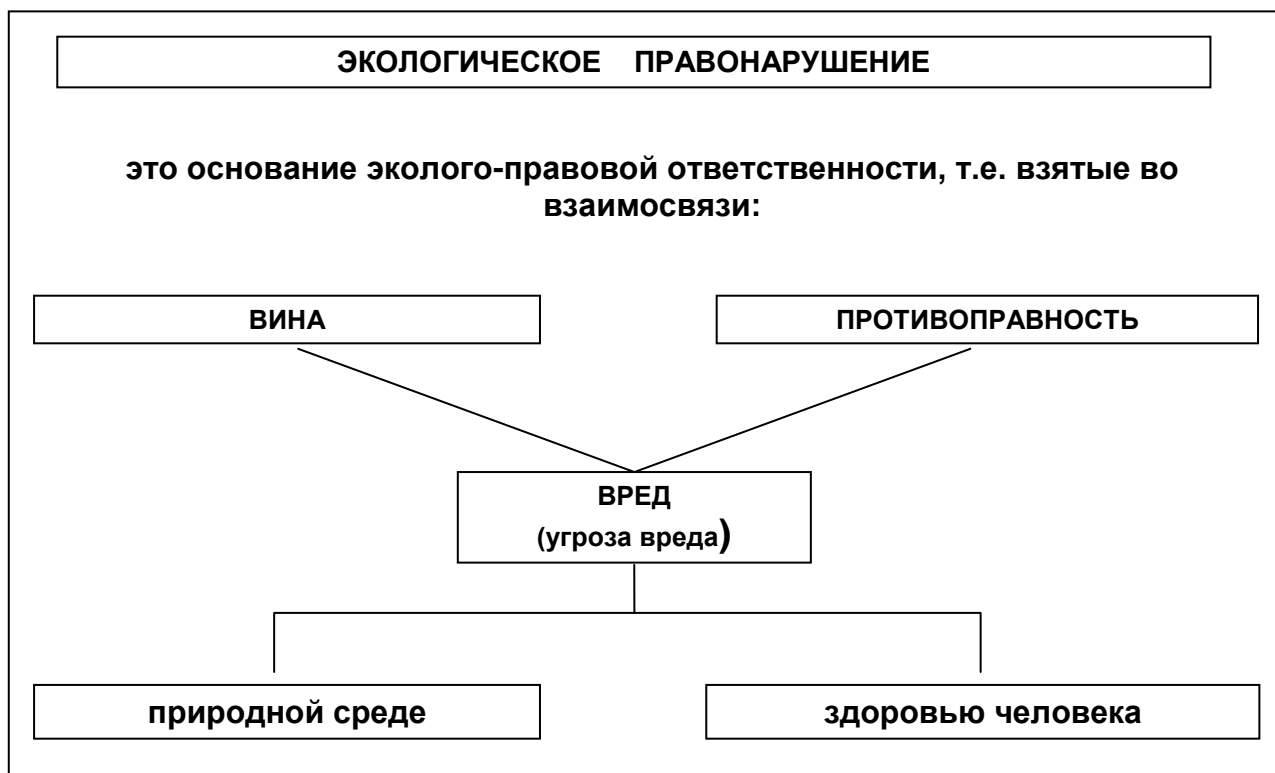


Рис. 5

Пленум Верховного Суда РФ в п. 1 постановления от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» обратил внимание на важность обеспечения правильного, единообразного и эффективного применения законодательства об ответственности за экологические правонарушения и высокую степень опасности экологических правонарушений и определил, что «объектом их посягательств являются стабильность окружающей среды и природно-ресурсный потенциал, а также гарантированное ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду». Подобное руководящее разъяснение Пленума конкретизирует объект экологических правонарушений в более узких рамках.

С объектом правонарушения связано понятие *предмета правонарушения*, которое означает то, на что непосредственно направлено соответствующее посягательство и в связи, с чем возникает и существует общественное отношение. В качестве предмета рассматриваемых правонарушений выступают окружающая природная среда в целом или ее взаимосвязанные составные компоненты, взятые государством под правовую защиту (земля, недра, воды и другие природные объекты, их ресурсы, особо охраняемые природные территории и объекты и т.д.). Федеральный закон «Об охране окружающей среды»(2002) определяет перечень объектов охраны окружающей природной среды, любой из которых может стать предметом экологического правонарушения. Предмет является основным критерием отграничения этих составов правонарушений от иных (неэкологических), сходных с ними. Анализ предмета необходимо проводить в неразрывной связи с объектом рассматриваемых

правонарушений, чтобы определить, в какие общественные отношения этот предмет вовлечен и каким конкретно отношениям причинен или реально может быть причинен вред.

Можно сделать вывод, что отграничение экологических правонарушений от других, связанных с компонентами природной среды, происходит, прежде всего, по предмету посягательства и его социальной роли в различных общественных отношениях, в которые могут быть вовлечены одни и те же элементы природы. Поэтому добыча рыбы в реке с нарушением установленных правил образует состав незаконной рыбной ловли, а те же действия, совершенные в пруду рыбопромыслового хозяйства, – хищение имущества, поскольку в последнем случае рыба не является природным ресурсом, находящимся в естественной обстановке, и представляет собой товарно-материальную ценность.

Нельзя рассматривать в качестве экологического правонарушения загрязнение воздуха производственных помещений (шахт, цехов и др.). Здесь деяние посягает на отношения не по охране природного объекта, а по охране здоровья при исполнении трудовых функций. А вот противоправное загрязнение атмосферного воздуха вне ограниченного пространства квалифицируется как экологическое правонарушение.

Субъектами экологических правонарушений могут быть:

- 1) физические лица (граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства или с двойным гражданством);
- 2) юридические лица, в том числе иностранные;
- 3) специальные субъекты, выделяемые отдельно законодательством (например, должностные лица и иные работники; лица, совершающие экологические правонарушения с использованием своего служебного положения и др.).

Юридические лица могут нести только административную и гражданско-правовую ответственность согласно законодательству РФ и законодательству ее субъектов. Субъекты экологических правонарушений выступают по отношению к природным объектам как собственники, владельцы, пользователи, арендаторы, но во всех случаях требования охраны окружающей природной среды для них одинаковы, т.е. привлечение их к ответственности за нарушение природоохранительного законодательства осуществляется независимо от формы собственности и подчиненности.

Субъективная сторона является третьим элементом состава экологического правонарушения. В юридической теории ее называют виной. *Вина* – это внутреннее психическое отношение физического лица к своему противоправному деянию, его мотивы, цели, интересы. Различают две формы вины: умысел и неосторожность.

Умысел может быть прямой и косвенный. При совершении экологического правонарушения с прямым умыслом физическое лицо осознавало, что своим деянием нарушает природоохранительное законодательство, что эти действия (бездействие) общественно опасны для

окружающей природной среды, предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий в виде причинения вреда природной среде или реальной угрозы этого вреда и желало их наступления. Правонарушение совершается с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своего деяния, предвидело возможность причинения вреда или создания реальной угрозы вреда, не желало, но сознательно допускало это либо относилось к этому безразлично.

Неосторожность проявляется в виде совершения экологического правонарушения по легкомыслию или небрежности. В первом случае физическое лицо предвидело возможность причинения вреда природной среде своими противоправными действиями (бездействием), но без достаточных к тому оснований, самонадеянно рассчитывало на его предотвращение. Во втором случае физическое лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

В практической деятельности органов внутренних дел вопрос о противоправности решается путем сопоставления деяния с его отражением в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах. В настоящее время идет развитие и совершенствование экологического законодательства РФ, поэтому в административное и уголовное законодательства своевременно вносятся соответствующие изменения. При составлении протоколов об административных правонарушениях в сфере экологии, обвинительных заключений по фактам экологических преступлений следует ссылаться на соответствующие нормы природоохранительного законодательства, тем более что диспозиции многих статей УК РФ и КоАП РФ носят отсылочный характер и требуют знания изменяющегося экологического законодательства. Это должны учитывать дознаватели, следователи и другие работники правоохранительных органов, встречающиеся с делами подобных категорий. Противоправность означает, что деяние нарушителя противоречит нормам права, правовым приоритетам и принципам охраны окружающей природной среды, закрепленным в законодательстве. Спецификой эколого-правовых отношений является то, что тут не может применяться правило, по которому разрешено все, что не запрещено законом, так как в нормах гражданского права, полностью распространяющихся на институт возмещения вреда, причиненного природной среде и здоровью человека, закреплено общее правило о противоправности всякого вреда (кроме случаев, когда он разрешен законом, например при крайней необходимости, необходимой обороне и т.д.).

Кроме того, для экологического права характерна так называемая лицензионная разрешительная система, согласно которой любое вмешательство физического или юридического лица в природную среду (охота, рыбная ловля, изъятие земель, мелиорация, разведка и добыча природных ресурсов и т.д.) должно быть санкционировано компетентными

органами государства. Другими словами, без получения соответствующего разрешения, оформления лицензии любая самовольная деятельность указанных лиц в сфере природопользования, да еще и связанная с причинением вреда природной среде, будет противоправной, даже если она еще не нашла прямого отражения в природоохранительном законодательстве.

Вред – обязательный признак объективной стороны материальных составов экологических правонарушений. Однако большинство экологических правонарушений относится к формальным составам: ответственность наступает за сам факт совершения правонарушения независимо от наступления общественно опасных последствий. Выделяются также и составы, предусматривающие ответственность, как при наступлении последствий, так и при их отсутствии, если противоправным виновным деянием создана реальная угроза их наступления. От характера и степени общественной опасности вреда в результате противоправного виновного поведения нарушителя зависит привлечение его к уголовной или административной ответственности (другими словами, классификация правонарушений на экологические преступления и экологические проступки). Величина вреда, причиненного правонарушением, влияет на вид и сроки наказания.

Условием наступления ответственности и обязательным признаком объективной стороны любого правонарушения является наличие причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями (вредом или его реальной угрозой). В одних случаях связь очевидна и достаточно самого факта причинения вреда, чтобы ее доказать. Например, для привлечения к дисциплинарной ответственности бывает достаточно объяснения нарушителя и приказа руководителя. Для привлечения к административной ответственности за «явные» экологические проступки, когда виновный не отрицает содеянного, работники милиции могут ограничиться составлением протокола о совершении правонарушения, документами, подтверждающими размер вреда, объяснениями нарушителя и очевидцев, рапортом о выявленном и пресеченном правонарушении. В дальнейшем это служит основанием для вынесения постановления о наложении административного взыскания на нарушителя соответствующими компетентными органами или должностными лицами, а также постановления о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, и других юридически значимых документов.

Привлечение к уголовной ответственности часто сопровождается отрицанием вины и самого факта противоправного поведения подозреваемым, особенно если он не был застигнут непосредственно на месте совершения деяния или сразу после него. В таких и других сложных случаях, в том числе и при привлечении к гражданско-правовой ответственности, требуется проведение судебных экспертиз в целях закрепления и оценки собранных доказательств, доказывания причинной связи. Согласно ст. 78 УПК РФ лицом, производящим дознание,

следователем, прокурором или судом могут назначаться судебно-экологическая, ботаническая, зоологическая, почвоведческая, минералогическая, техническая, технологическая, ихтиологическая, химическая, медико-санитарная и другие виды экспертиз. Они носят комплексный характер, проводятся комиссионно с привлечением различных специалистов (экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов, химиков, физиков, специалистов вузов соответствующего профиля и т.д.). Это рекомендуется и указанным выше постановлением Пленума Верховного Суда РФ (п. 7).

Все большее распространение приобретает судебно-экологическая экспертиза. Ее заключение как вид доказательства подтверждает угрозу причинения вреда рыбам, водным животным, здоровью граждан в результате загрязнения вод (такие заключения может давать также ихтиологическая и санитарно-эпидемиологическая экспертизы). Необходимо отличать судебно-экологическую экспертизу в рамках уголовного процесса от государственной экологической экспертизы, проводимой в целях установления соответствия хозяйственной и иной деятельности (на уровне предпроектных и проектных работ) экологическим требованиям.

Классификация экологических правонарушений возможна по следующим основаниям:

1) по предмету правонарушения – выделяются деяния:

-нарушающие право собственности, владения, пользования природными ресурсами;

-противоречащие экологическим требованиям охраны природной среды;

-препятствующие хозяйственной эксплуатации природных ресурсов – уничтожение межевых знаков, повреждение гидротехнических сооружений и т.д.;

2) по объекту охраны – земельные, водные, лесные правонарушения, нарушения законодательств о недрах, об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира;

3) по юридическим санкциям – уголовные, административные, гражданско-правовые (имущественные), материальные и дисциплинарные;

4) по степени общественной опасности – экологические преступления и экологические проступки.

Возможны и другие основания классификации экологических правонарушений.

5) по способу причинения вреда – загрязнение природной среды; нерациональное использование природных ресурсов; порча, повреждение, уничтожение природных объектов; истощение, разрушение природной среды, ее экологических связей;

7.3. Уголовная ответственность за экологические преступления

Прежнее уголовное законодательство РФ в сфере охраны окружающей природной среды в основном ориентировалось на пресечение расхищения природных ресурсов, в чем отражалась государственная политика приоритета экономических интересов общества над экологическими. Современное правовое регулирование общественных отношений в этой сфере основывается на концепции первенства экологических интересов. Охрана окружающей среды от преступных посягательств и их предупреждение включены в число важнейших задач Уголовного кодекса РФ. Увеличилось число статей, предусматривающих ответственность за такие посягательства. Они объединены в раздел «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка», в главу «Экологические преступления». Этим узаконено их название и система, изменен подход к общественной и правовой оценке «экологически опасных деяний». Действующий УК РФ ориентирован на признание окружающей природной среды биологической основой жизни, здоровья, деятельности человека, в нем отражены существенно изменившиеся представления об общественной опасности экологических преступлений. Усилена их наказуемость с одновременной дифференциацией уголовной ответственности в зависимости от характера и степени опасности содеянного, его последствий, личности виновного, наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств и др.

Уголовная ответственность за экологические преступления устанавливаются нормами УК РФ. Ее целями являются:

- охрана уголовно-правовыми средствами правил охраны окружающей среды и установленного нормативными правовыми актами порядка деятельности, связанной с использованием природных ресурсов или воздействием на состояние и качество окружающей среды;
- защита экологических прав и интересов граждан;
- обеспечение экологической безопасности населения и территорий;
- предотвращение уничтожения (гибели) объектов природы;
- ухудшение качества окружающей среды.

Уголовная ответственность предусмотрена за нарушения законодательства в различных сферах деятельности людей: при размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации предприятий, в медицине, промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте, при проведении специализированных или опасных работ (в области генной инженерии, с высокотоксичными отходами) и т.д.

В главе «Экологические преступления» УК РФ предусмотрено 17 составов преступлений, которые можно классифицировать на виды в зависимости от непосредственного объекта посягательства.

В гл. 26 УК РФ установлена ответственность за посягательства, которые заключаются в нарушении правил:

- охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246);

- обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247);
 - безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами и токсинами (ст. 248);
 - установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений и ветеринарных правил (ст. 249);
 - охраны и использования недр (ст. 255);
 - охраны рыбных запасов (ст. 257).
- Предусматривается ответственность:
- за загрязнение вод (ст. 250);
 - загрязнение атмосферы (ст. 251);
 - загрязнение морской среды (ст. 252);
 - нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ (ст. 253);
 - порчу земли (ст. 254);
 - незаконную добычу водных животных и растений (ст. 256);
 - незаконную охоту (ст. 258);
 - уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ (ст. 259);
 - незаконную порубку деревьев и кустарников (ст. 260);
 - уничтожение или повреждение лесов (ст. 261);
 - нарушение режима особо охраняемых территорий и природных объектов (ст. 262).

В нормах других глав УК РФ предусматривается ответственность за преступные посягательства на различные охраняемые объекты, причиняющие вред и окружающей среде. Это преступления, связанные с нарушением правил безопасности на объектах атомной энергетики, при проведении горных, строительных и иных работ, на взрывоопасных объектах, а также с нарушением правил обращения с радиоактивными материалами, взрывчатыми и другими веществами (ст. 215, 216 и др.), санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236). Карается законом сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей (ст. 237), жестокое обращение с животными (ст. 245), экоцид (ст. 358). Экологическая катастрофа может быть целью террористического акта; вред окружающей среде причиняется в результате транспортных преступлений и др.

В настоящее время в УК РФ введены ранее не известные российскому уголовному праву составы экологических преступлений (например, предусмотренные ст. 237, 246, 247, 254, 258, 259, 262), указаны наряду с традиционными иные квалифицирующие признаки (например, совершение преступления в зоне чрезвычайной экологической ситуации), при этом в материальных составах, как правило, дается открытый перечень последствий («иные тяжкие последствия», «существенный вред окружающей среде» и т.д.).

В некоторых странах (ФРГ, Нидерланды и др.) в отличие от России уголовная ответственность предусматривается нормами, как уголовных

кодексов, так и дополнительных, уголовно-хозяйственного и уголовно-экологического законодательств. В Польше уголовная ответственность наступает не только за преступления, предусмотренные нормами раздела «Преступления против окружающей среды» уголовного кодекса, но и за уголовные проступки, а административная – за административные деликты. Во многих странах в соответствии с положениями Конвенции Совета Европы об уголовно-правовой охране окружающей среды 1998 г. проводится работа по реформированию института уголовной ответственности за экологические преступления (ФРГ, Польша). Во Франции и Дании существует уголовная ответственность за экологические преступления юридических лиц и их органов.

Выявление, рассмотрение и судебное расследование дел об экологических преступлениях, установление фактов нарушения законодательства об охране окружающей среды осуществляются органами прокуратуры в ходе общенадзорных и иных проверок, рассмотрения жалоб и заявлений граждан, обращений о защите экологических прав, органами внутренних дел, в том числе экологической милиции, а также при осуществлении различных форм экологического контроля и надзора, проводимого органами и должностными лицами МПР России, Госсанэпидемслужбы и иных структур системы экологического управления.

Подследственность дел об экологических преступлениях определена следующим образом. Предварительное расследование дел об экологических преступлениях по УПК РФ может производиться в форме предварительного следствия либо дознания. Так, в соответствии со ст. 151 УПК РФ по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 246–249, ч. 2 и 3 ст. 250, 251, 252, 254, 255 УК РФ, предварительное следствие производится следователями прокуратуры; по ст. 269, ч. 2 ст. 260, 261 – следователями органов внутренних дел. В соответствии со ст. 150 УПК РФ по делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 250, 251, 252, ст. 253, ч. 1 ст. 254, ст. 256–258, ч. 1 ст. 260, 261, ст. 262 УК РФ, производится дознание. При этом согласно ч. 3 ст. 151 УПК РФ дознание производится дознавателями органов внутренних дел РФ в отношении основной части экологических преступлений, по которым предусмотрено проведение этого следственного действия, и дознавателями органов пограничной службы РФ по преступлениям, предусмотренным ст. 253 и 256 (в части, касающейся факта незаконной добычи водных животных и растений, выявленного органами пограничной службы РФ).

Подсудность дел об экологических преступлениях по УПК РФ в основном входит в компетенцию районных судов, но определена она на основе довольно сложных юридических конструкций. Согласно ч. 1 ст. 31 УПК РФ мировому судье подсудны уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением уголовных дел о преступлениях, перечисленных в названной норме. В этот перечень входят: ч. 2 ст. 247, ст. 248, 249, ч. 1 и 2 ст. 250, ст. 251, 252, 253, ч. 1 и 2 ст. 254, ст. 255, ч. 3 ст. 256,

ст. 257, ч. 2 ст. 258, ст. 259, ч. 1 ст. 262 УК РФ. Коллективно рассматриваются дела о преступлениях, отнесенных к категории тяжких (ч. 3 ст. 247 и ч. 2 ст. 261 УК РФ).

Расследование и судебное рассмотрение дел об экологических преступлениях, правильная оценка причиненного ущерба, установление причинной связи требуют специальных познаний, проведения многочисленных экспертиз (биологической, ихтиологической, почвоведческой, экологической и др.), привлечения в качестве специалистов для участия в уголовном процессе работников природоохранных ведомств и научных учреждений. Недаром Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» обратил внимание на важность обеспечения правильного, единообразного и эффективного применения законодательства в связи с высокой степенью общественной опасности этих правонарушений, обусловленной тем, что объектом их посягательств является стабильность окружающей среды, природно-ресурсный потенциал и гарантированное ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду.

В настоящее время в ряде регионов Российской Федерации функционирует система природоохранных прокуратур, из которых наиболее масштабное поле деятельности у Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. В Москве и Московской области такое подразделение было ликвидировано приказом Генерального прокурора РФ от 9 июля 2001 г., а его функции переданы соответствующим подразделениям (отделам) территориальной Московской городской и Московской областной прокуратур.

С 1 октября 2001 г. в Москве восстановлена экологическая милиция, созданная в 1998 г. в порядке эксперимента и в 2000 г. упраздненная (что даже обжаловалось в суде мэром Москвы). За время работы московская экологическая милиция возбудила около тысячи уголовных дел и несколько тысяч административных, в основном – о несанкционированных свалках, разжигании костров, поджоге травы, хулиганстве на особо охраняемых природных территориях, загрязнении водоемов и мойке машин вдоль Москвы-реки и реки Яузы. Экологическая милиция должна создавать карту объектов, требующих охраны и внимания, а ее инспектора должны быть закреплены за конкретными объектами (Воробьевыми горами, Серебряным бором и т.д.). Подразделение подчиняется ГУВД Москвы и МВД России, а курируется Департаментом природопользования и охраны окружающей среды правительства Москвы. Численность сотрудников составляет 1100 человек. Финансирование осуществляется в объеме порядка 48 млн. рублей в год из средств городского бюджета. В настоящее время это подразделение упразднено.

В ходе уголовно-правовой реформы был существенно расширен перечень видов наказания, в том числе за экологические преступления. В различных сочетаниях за их совершение законодатель предусматривает семь

видов наказания: обязательные работы, штраф, исправительные работы, арест, ограничение свободы, лишение права заниматься определенной деятельностью, лишение свободы. Чаще всего уголовный закон предусматривает наказание в виде лишения свободы – 21 раз, штраф – 20, лишение права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности – 16 (причем в качестве основного наказания – 10 раз), исправительные работы – 17 и затем по убывающей – арест (8), ограничение свободы (4) и обязательные работы (1 раз). Последний вид наказания, безусловно, следовало использовать чаще и разработать систему организации обязательных работ природоохранного характера (озеленение, расчистка захламленных территорий и др.).

Размеры санкций определяются в зависимости от категории преступлений. Так, лишение свободы на срок до двух лет предусмотрено в пяти случаях, до трех – в семи, до пяти – в двух, от двух до пяти – в пяти и от трех до восьми – в двух случаях (ч. 3 ст. 247 и ч. 2 ст. 261 УК РФ). За совершение экологических преступлений законодатель устанавливает дифференцированные размеры штрафов: от минимальных до приближающихся к максимуму. Минимальный размер штрафа, от 50 до 100 МРОТ, предусмотрен ч. 2 ст. 252 и ч. 1 ст. 260, а максимальный – от 500 до 700 МРОТ – ч. 2 ст. 253, ч. 3 ст. 256 и ч. 2 ст. 258. Лишение права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, по мнению специалистов, имеет высокий профилактический потенциал. Применение этой санкции на срок до трех лет предусмотрено в 14 случаях, до пяти лет – в трех (ч. 1 ст. 250–252).

Верховный Суд РФ разъяснил, что при наличии оснований судам следует обсуждать вопрос о необходимости назначения виновному дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или применена независимо от того, предусмотрена ли она санкцией уголовного закона, по которому заниматься определенной деятельностью, имея в виду, что такая мера может быть квалифицированы действия виновного: характер совершенного экологического преступления должен предопределяться занимаемой должностью. Если содеянное по своему характеру не связано с должностным положением или профессиональной деятельностью, виновный не может быть лишен права занимать эту должность или заниматься такой деятельностью.

Сроки ареста различны – от трех до шести месяцев, в основном за менее опасные посягательства на отдельные компоненты окружающей среды и браконьерство. Ограничение свободы до двух лет предусмотрено ч. 2 ст. 249, до трех лет – ч. 1 ст. 249 и ч. 2 ст. 254 УК РФ.

Анализ системы и размеров наказаний показывает, что законодатель недооценивает общественной опасности экологических преступлений; в ряде случаев затруднен выбор между применением уголовных и административных санкций. Поэтому Верховный Суд РФ обратил особое внимание на необходимость соблюдения принципа индивидуализации при назначении наказания лицам, виновным в совершении экологических

преступлений, и указал на то, что судам следует тщательно выяснять и учитывать совокупность обстоятельств дела, и прежде всего характер допущенных нарушений, данные о личности подсудимых, тяжесть последствий, размер причиненного вреда и т.д.

Доля осужденных за загрязнение водоемов, воздуха, моря составляет в среднем около 1 процента. За загрязнение водоемов и воздуха ежегодно осуждалось 10–12 человек, за загрязнение моря – 3–7 человек, хотя возбуждалось 40–50 уголовных дел этих категорий в год. Исследования, проводившиеся различными авторами в разных регионах бывшего СССР в разные периоды времени, показали высокую наказуемость браконьерства и низкую долю привлечения к ответственности за загрязнение окружающей среды. При этом доля реального лишения свободы всегда была очень невелика, в основном применялись условное осуждение или наказания, не связанные с лишением свободы.

Общее число зарегистрированных в стране преступлений из года в год сокращается, экологических – возрастает. В результате их удельный вес в общей структуре преступности увеличился с 0,3 процента в 1999 г. до 0,9 процента в 2005 г., до 1,6 процента в 2011г. По-прежнему преобладают незаконная порубка деревьев (50,7 процента), незаконная добыча водных животных и растений (42,7 процента), незаконная охота (4,9 процента), которые в совокупности составляют 98,3 процента от числа всех экологических преступлений. Доля других видов относительно невелика.

Среди множества причин и условий, способствующих совершению экологических преступлений, называют:

- несовершенство законодательства, в том числе уголовного;
- недооценку общественной опасности рассматриваемых деяний со стороны работников правоохранительных органов, которые из-за нехватки сил и средств, а также на фоне насильственной, имущественной и экономической преступности борьбу с экологической преступностью считают второстепенной;
- недостаток профессионализма, низкий общий уровень юридической подготовки работников следствия и дознания, слабую техническую оснащенность и плохое материальное обеспечение органов государственного экологического контроля и правоохранительных экспертных учреждений, которые, например, часто не в состоянии провести надлежащие исследования и установить причинную связь между противоправным деянием и его общественно опасными последствиями, особенно отдаленного, экологического характера.

Из многочисленных проблем, связанных с уголовной ответственностью, большое практическое значение имеет проблема отграничения экологических преступлений от административных проступков. Она всегда была актуальной в деятельности органов дознания, следствия и суда. Почти 90 процентов норм УК РФ экологического характера непосредственно соприкасаются с административными, поскольку объективные признаки таких преступлений и проступков выражаются в нарушении одних и тех же

правил охоты, рыболовства, заготовки древесины, соблюдения пожарной безопасности в лесах, разработки недр, сохранения чистоты вод, атмосферного воздуха и т.д.

Отграничение преступления от проступка осуществляется, прежде всего, по характеру и степени общественной опасности противоправного виновного деяния. Всякое правонарушение обладает признаком общественной вредности. Для преступных посягательств характерен существенный вред или его реальная угроза правоотношениям, которые переводят названный признак в новое качество – общественную опасность, а само противоправное деяние – в преступление. Однако уголовное и административное законодательство четко не отграничивает уровень степени общественной опасности преступлений от общественной вредности проступков, так как сделать это практически невозможно.

Одним из обстоятельств общественной опасности как объективного свойства преступления является то, что отнесение того или иного поведения к разряду преступлений зависит от воли и сознания самих людей. Характер подобной опасности служит качественной характеристикой преступления и определяется теми общественными отношениями, на которые совершено посягательство. Увеличение количества «экологически опасных деяний», за которые установлена уголовная ответственность, свидетельствует о признании обществом необходимости более активной борьбы с ними и перехода на качественно новую ступень их предупреждения с помощью уголовно-правовых мер и средств.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 дано разъяснение, что конкретно следует понимать под существенным экологическим вредом, иными тяжкими последствиями, причинением вреда здоровью человека, а также созданием угрозы причинения существенного вреда его здоровью или окружающей среде.

Существенный экологический вред характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула, массовой гибелью птиц и животных на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раз; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений, уровнем деградации земель и т.д. (п. 5 указанного постановления).

Под иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ) следует понимать:

-существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат;

-уничтожение отдельных объектов;

-деградация земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию (п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 5 ноября 1998 г. № 14).

Причинением вреда здоровью человека (ст. 246, 247, 248, 250, 251, 252, 254 УК РФ) являются расстройство здоровья, временная или постоянная утрата трудоспособности, причинение тяжкого, средней тяжести или легкого вреда одному или нескольким лицам (п. 40 указанного постановления).

Создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ч. 1 ст. 247 УК РФ) подразумевает возникновение таких ситуаций либо обстоятельств, которые повлекут предусмотренные законом вредные последствия, если не будут прерваны вовремя принятыми мерами или иными способами, не зависящими от воли причинителя вреда. При этом угроза предполагает наличие конкретной опасности реального причинения вреда здоровью человека или окружающей среде (п. 6 указанного постановления).

В данном постановлении Пленума Верховного Суда РФ также указано, что в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного проступка особое внимание необходимо уделять «выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба». Разъясняя признаки составов экологических преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча водных животных и растений», ст. 258 УК РФ «Незаконная охота» и ст. 260 УК РФ «Незаконная порубка деревьев и кустарников», Пленум полностью повторил их диспозиции. В частности, были названы такие квалифицирующие признаки преступных посягательств, как: наличие крупного ущерба; применение транспортного средства, взрывчатых, химических веществ, газов, электротока и иных способов массового уничтожения объектов животного мира; совершение деяния на территории заповедника, заказника, в зонах экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации и др. (п. 13 указанного постановления).

Наличие крупного ущерба при незаконной добыче водных животных, растений, а также незаконной охоте должно подтверждаться количеством добытого, поврежденного или уничтоженного, отнесением их к специальным категориям (например, к редким и исчезающим видам), экологической ценностью, распространенностью и значимостью для конкретного места обитания, охотничьего хозяйства и иных обстоятельств содеянного. При этом суды в каждом конкретном случае должны исходить не только из стоимости добытого и количественных критериев, но и учитывать причиненный экологический вред, нанесенный животному и растительному миру в целом. «К такому вреду следует, в частности, относить ущерб, причиненный отстрелом зубра, лося, оленя при незаконной

охоте, уничтожением мест нереста, гибелью большого количества мальков при незаконном занятии водным добывающим промыслом, отловом или уничтожением животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ» (п. 15 указанного постановления). Для правильной оценки причиненного экологического вреда рекомендуется при этом привлекать соответствующих специалистов.

Немаловажно при разграничении преступления и проступка также и то, что «преступления, предусмотренные ст. 256, 258 УК РФ, считаются оконченными с момента начала добычи, выслеживания, преследования, ловли независимо от того, были ли фактически добыты водные животные и растения, рыба или иные животные» (п. 17 указанного постановления). Но при этом учитывается, что «преступления, связанные с причинением крупного ущерба, образуют оконченный состав лишь при наличии реального ущерба» (п. 17 указанного постановления).

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления (ст. 84 УК РФ). Теория уголовного права указывает на наличие «фактического основания» такой ответственности – само деяние – и «юридического основания» – состава преступления, представляющего собой описание в Общей и Особенной частях УК РФ всех признаков совершенного деяния, позволяющих определять его как преступное. Только совокупность этих двух оснований влечет за собой уголовную ответственность. Другими словами, «под основанием уголовной ответственности понимаются фактические данные, которые законодатель связывает с возможностью привлечения лица, совершившего преступление, к ответственности». При квалификации правонарушения сопоставляются обстоятельства деяния с имеющимися признаками соответствующего состава экологического преступления, предусмотренного УК РФ. Если нет хотя бы одного из указанных признаков, то отсутствует и основание для привлечения к ответственности. Остановимся лишь на некоторых разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. В указанном постановлении, в частности, был конкретизирован предмет преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ «Незаконная порубка деревьев и кустарников»: деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях лесного фонда, в лесах, не входящих в лесной фонд (расположенных на землях обороны, землях населенных пунктов (поселений), на землях транспорта, водного фонда и землях иных категорий); лесозащитные насаждения на землях сельскохозяйственного назначения. Не относятся к предмету данного преступления деревья и кустарники, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, на приусадебных, дачных и садовых участках, ветровалные, буреломные деревья и т.д., если иное не предусмотрено специальными актами (п. 11 указанного постановления). Подлежат квалификации как хищение чужого имущества (п. 18 указанного постановления) незаконное завладение деревьями, срубленными и приготовленными к складированию, сбыту и вывозу другими лицами (там же); действия лиц, виновных в незаконном вылове рыбы, добыче водных

животных, выращиваемых различными предприятиями и организациями в специально устроенных или приспособленных водоемах, либо завладение рыбой, водными животными, отловленными этими организациями, или находящимися в питомниках дикими животными, птицей. Должностное лицо государственного предприятия, учреждения, организации или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой либо иной организации, виновное в совершении экологического преступления в зависимости от обстоятельств, может нести уголовную ответственность:

1) по соответствующей статье за совершение экологического преступления;

2) по совокупности статьи за совершение экологического преступления со ст. 201 или 285 УК РФ, если в его действиях имеются соответственно признаки злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой либо иной организации;

3) без совокупности по ст. 256, 258, 260 УК РФ, специально предусматривающим ответственность за экологические преступления, совершенные лицом с использованием своего служебного положения.

При определенных обстоятельствах уголовная ответственность вообще исключается, поскольку исключается преступность самого деяния.

Для экологически опасных посягательств наиболее характерны следующие обстоятельства, предусмотренные УК РФ: малозначительность (ст. 14), необходимая оборона (ст. 37), крайняя необходимость (ст. 39), обоснованный риск (ст. 41), исполнение приказа или распоряжения (ст. 42).

Рассмотрим кратко последние. По смыслу ст. 41 УК РФ обоснованный риск не влечет уголовной ответственности для рискующего причинителя вреда экологическим интересам, охраняемым уголовным законом, если соблюдаются следующие условия:

-деяние рискующего направлено на достижение общественно полезной цели;

-указанная цель не может быть достигнута иными действиями (бездействием), не связанными с риском;

-рискующий предпринял достаточные меры для предотвращения этого вреда;

-риск не должен быть «заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия» (согласно ч. 3 ст. 41 УК РФ такой риск не признается обоснованным).

В качестве риска «преимущественно рассматриваются целенаправленные действия (бездействие), совершаемые в условиях неопределенности как возможности причинения вреда охраняемым уголовным законом интересам». Если вред не причиняется либо нарушаются интересы, не находящиеся под охраной УК РФ, то о преступности такого деяния речи не ведется.

В трудовом праве известно правило о недопустимости возложения на работника ответственности за ущерб, который может быть отнесен к

категории нормального производственно-хозяйственного риска (ст. 239 Трудового кодекса РФ). Такой риск считается оправданным «в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику».

Право на риск признается лишь за работником, обладающим соответствующей профессиональной подготовкой. При этом необходимо отличать нормальный производственно-хозяйственный риск от принятия необоснованных решений ради выполнения хозяйственных обязательств любой ценой.

По смыслу ч. 1 ст. 42 УК РФ не является преступлением причинение вреда экологическим интересам, охраняемым уголовным законом, если причинитель такого вреда исполнял обязательный для него приказ или распоряжение. В таком случае уголовную ответственность несет лицо, отдавшее незаконный приказ или распоряжение. Но если причинитель вреда совершает умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, то он несет уголовную ответственность на общих основаниях. Неисполнение их исключает эту ответственность (ч. 2 ст. 42 УК РФ).

Кроме исключаящих преступность деяния в УК РФ предусмотрены обстоятельства, освобождающие от уголовной ответственности. Применительно к экологическим преступлениям к ним относят деятельное раскаяние (ст. 75), изменение обстановки (ст. 77), истечение сроков давности (ст. 78) и амнистию (ст. 84).

«Освобождение от уголовной ответственности означает выраженное в акте компетентного государственного органа решение освободить лицо, совершившее уголовно наказуемое деяние, от обязанности подвергнуться судебному осуждению и претерпеть меры государственно-принудительного воздействия».

Такое решение могут принять в пределах своей компетенции органы дознания, следствия, прокуратуры и суд. В одних случаях это является их обязанностью (при истечении сроков давности, амнистии), в других – правом (т.е. решение применяется по усмотрению этих органов с учетом общественной опасности деяния, личности нарушителя, его раскаяния и других обстоятельств).

Согласно ч. 1 ст. 75 УК РФ положение о деятельном раскаянии распространяется только на лицо, «впервые совершившее преступление небольшой тяжести», которое после этого «добровольно явилось с повинной, способствовало раскрытию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате преступления».

Совершение преступления впервые означает, что лицо ранее вообще не совершало преступлений либо совершало, но судимость снята или погашена в установленном законом порядке. К преступлениям небольшой тяжести

отнесены те, за которые максимальный срок лишения свободы не превышает двух лет (ч. 2 ст. 15 УК РФ). Из экологических – это незаконные добыча водных животных и растений (ст. 256), охота (ст. 258), порубка деревьев и кустарников (ст. 260) и др.

«Лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если будет установлено, что вследствие изменения обстановки это лицо или совершенное им деяние перестали быть общественно опасными» (ст. 77 УК РФ). К преступлениям средней тяжести ч. 3 ст. 15 УК РФ относит те, за совершение которых максимальное наказание не превышает пяти лет лишения свободы. Сюда входит большинство экологических преступлений.

Если со дня совершения преступления до момента вступления приговора суда в законную силу истекает два года после совершения преступления небольшой тяжести, шесть лет – после совершения преступления средней тяжести (т.е. двух наиболее распространенных категорий экологических преступлений), то это является обязательным основанием освобождения от уголовной ответственности по правилам ст. 78 УК РФ. Исключением являются преступления против мира и безопасности человечества (например, предусмотренные ст. 358 УК РФ «Экоцид», для которых сроки давности не применяются).

В Уголовном кодексе РФ значительно расширен перечень обстоятельств, смягчающих или отягчающих наказание. Для экологических преступлений среди общих обстоятельств, *смягчающих наказание* (ч. 1 ст. 61 УК РФ), выделим следующие:

совершение впервые преступления небольшой тяжести вследствие случайного стечения обстоятельств;

-совершение преступления в силу материальной, служебной или иной зависимости;

-совершение преступления при нарушении условий правомерности необходимой обороны, крайней необходимости, обоснованного риска, исполнения приказа или распоряжения;

-явка с повинной, активное содействие раскрытию преступления, изобличению других соучастников преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления;

-добровольное возмещение имущественного ущерба, причиненного в результате преступления;

-иные действия, направленные на заглаживание вреда, причиненного потерпевшему.

В качестве смягчающих могут учитываться и другие обстоятельства (ч. 2 ст. 61 УК РФ).

Среди обстоятельств, *отягчающих наказание* (ч. 1 ст. 63 УК РФ), применительно к экологическим преступлениям выделяются следующие:

-неоднократность и рецидив преступлений;

-наступление тяжких последствий;

-совершение преступления в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной группы или преступного сообщества (преступной организации);

-совершение преступления с использованием оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, взрывных или имитирующих их устройств, специально изготовленных технических средств, ядовитых и радиоактивных веществ;

-совершение преступления в условиях чрезвычайного положения, стихийного или иного общественного бедствия.

При определенных Уголовным кодексом РФ условиях к лицам, осужденным или отбывающим наказание, применяются условно-досрочное освобождение от наказания (ст. 79), замена его неотбытой части более мягким видом наказания (ст. 80), освобождение от наказания в связи с болезнью (ст. 81) или истечением сроков давности обвинительного приговора суда (ст. 83), помилование (ст. 85). В отношении беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до 8 лет, возможна отсрочка отбывания наказания (ст. 82).

Насколько эффективны будут указанные и другие изменения в уголовном законодательстве, покажет судебная практика.

7.4. Административная ответственность за экологические правонарушения

Понятие экологического административного проступка законодательством не определено. В юридической литературе под этим понимается «противоправное, виновное действие или бездействие, посягающее на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, здоровье и экологическую безопасность населения, причиняющее вред окружающей природной среде или содержащее реальную угрозу такого причинения, за которое предусмотрена административная ответственность».

Составы экологических правонарушений, за которые возможна административная ответственность, отражены не только в КоАП РФ, но и в таких нормативных правовых актах, как Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»(1999)(ст. 55, 56), Земельный кодекс РФ(2001) (ст. 74), Федеральный закон «Об охране окружающей среды»(2002) (гл. 14), Лесной кодекс РФ(2006) (ст. 110), Закон РФ «О недрах»(1992) (ст. 49), Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»(1995) (ст. 36), Федеральный закон «О животном мире» (1995) (ст. 55, 59), Федеральный закон «Об экологической экспертизе»(1995) (ст. 32), Водный кодекс РФ (2006) (ст. 130), Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»(1995) (ст. 61, 62) и др. Действующий КоАП РФ в гл. 8 предусматривает виды ответственности за административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Административная

ответственность наступает за несоблюдение экологических требований при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности, за порчу и нецелевое использование земель, за нерациональное использование природных ресурсов, за невыполнение специальных правил. В ряде нормативных правовых актов установлены конкретные штрафные санкции за совершение экологических правонарушений.

Основанием административной ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, вины субъекта (физического или юридического лица), а также наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение. Административная ответственность регулируется КоАП РФ и актами, содержащими как перечни составов экологических правонарушений, так и указания о порядке привлечения виновных к административной ответственности. Так, перечни составов административных правонарушений, частично совпадающие с имеющимися в КоАП РФ, частично выходящие за пределы этих актов, содержатся в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» (ст. 61 и 62) и т.д.

В отличие от дисциплинарной административная ответственность имеет надведомственный характер, поскольку применяется не администрацией предприятия, а судами, органами, должностными лицами, комиссиями, специально уполномоченными лицами рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 23.1–23.61 КоАП РФ)¹

Представляется целесообразным сузить круг государственных органов, применяющих административные санкции, предоставив право налагать штрафы специально уполномоченным органам.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 23 КоАП РФ, рассматриваются судами (мировыми судьями), комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурами, подразделениями и территориальными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ.

Кроме того, дела об административных правонарушениях рассматриваются государственными инспекторами в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий, установленных законодательством.

Административная ответственность в сфере природопользования имеет ряд специфических особенностей:

- 1) ответственность может наступать только за конкретные правонарушения, указанные в законе как административные;
- 2) субъектами ответственности по ней могут быть любые (как юридические, так и физические), которые в соответствии с законом ответственны за административные проступки;

¹ См: Приложение 2 к КоАП РФ, гл.8. «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

3) ответственность применяется в соответствии с компетенцией специального уполномоченного органа или должностного лица;

4) ответственность применяется в определенном процессуальном порядке (сбор доказательств, протоколы нарушений, рассмотрение дела и т.д.);

5) ответственность применяется только в отношении предусмотренных законом взысканий (ст. 3.2 КоАП РФ);

6) возможно освобождение от них при малозначительности проступка (ст. 2.9. КоАП РФ);

7) предусматривается дифференциация ответственности для должностных лиц.

Штрафы за указанные правонарушения налагаются в пределах компетенции специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора РФ, а также технической инспекцией труда профессиональных союзов. Постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда.

Суммы взыскиваемых штрафов перечисляются на специальные счета государственных экологических фондов.

Можно отметить следующие характерные черты административной ответственности в сфере природопользования:

1. В законе не предусмотрен общий состав административного проступка, который можно было бы применить к нарушителям природоохранных правил, как это имеет место при применении дисциплинарной ответственности. Административное взыскание применяется только за такое деяние, которое содержит конкретный состав административного проступка. Так, в КоАП РФ (гл. 61) предусмотрено 23 состава административных правонарушений в сфере природопользования, посвященных охране земли, недр, вод, лесов, охране правил охоты и рыболовства.

2. Административные правонарушения в сфере природопользования являются относительно не опасными по сравнению с уголовными преступлениями, а поэтому административные взыскания носят мягкий характер. Например, ст. 3.2 КоАП РФ предусмотрены предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения правонарушения и др. и не предусмотрено таких наказаний, как лишение свободы. Административный арест допускается на срок, не превышающий 15 суток.

Статистические данные говорят сами за себя: к административной ответственности в области охраны окружающей среды привлекаются ежегодно миллионы правонарушителей.

В соответствии с КоАП РФ законодательные органы власти субъектов РФ вправе принимать законы, устанавливающие административную ответственность за нарушения правил охоты и рыболовства, правил

осуществления других видов пользования животным миром, решений по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, правил по карантину животных, ветеринарных правил.

Большое количество нормативных правовых актов, их несогласованность по разным позициям с КоАП РФ создают неудобства в работе с ними. Необходима их систематизация и упорядочение: например путем создания экологического кодекса РФ.

В число субъектов административной ответственности КоАП РФ включил юридические лица. Для них, как и для физических лиц, за экологические проступки возможны штрафные санкции, изъятие предметов, ставших орудиями совершения или непосредственными объектами подобного правонарушения. Так, ст. 59 Федерального закона «О животном мире» указывает, что незаконно добытые объекты животного мира, их части и выработанная из них продукция, а также орудия незаконного добывания объектов животного мира, в том числе транспортные средства, подлежат безвозмездному изъятию или конфискации.

Право рассматривать материалы об экологических проступках и налагать административные взыскания предоставлено большому кругу специально уполномоченных на то органов и их должностным лицам. К ним относятся административные комиссии (им подведомственны дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды), органы санэпиднадзора, органы охраны водных ресурсов, рыбоохраны, органы госнадзора за соблюдением правил охоты, органы лесного хозяйства и др.

Дополнительные полномочия в области охраны окружающей среды могут предоставляться и законодательством субъектов РФ на их территории и в пределах соответствующей компетенции.

Согласно Закону РФ «О полиции» сотрудники органов внутренних дел в пределах своей компетенции вправе составлять протоколы о совершении экологических проступков, осуществлять административное задержание в необходимых случаях и применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Постановления о наложении административного штрафа могут быть обжалованы гражданами и юридическими лицами в судебном порядке. При этом суд проверяет, имело ли вообще место экологическое правонарушение, в чем оно конкретно выразилось, надлежащим ли органом (должностным лицом) наложен штраф, а также соответствует ли размер штрафа требованиям ч. 2 ст. 84 указанного закона, т.е. учитывались ли при его определении характер и вид совершенного заявителем правонарушения, степень его вины, а также вред, причиненный этим правонарушением. Если будет установлено, что размер штрафа был определен без учета тяжести экологического правонарушения и личности, то суд вправе уменьшить его сумму или заменить этот вид взыскания на иной, но в пределах, предусмотренных за данное правонарушение. При этом взыскание не должно быть усилено.

7.5. Гражданско-правовая ответственность в области охраны окружающей среды и возмещения нанесенного вреда здоровью и имуществу граждан

Основания, порядок и условия ответственности за совершение *гражданско-правовых экологических* деликтов, в том числе причиняемых источником повышенной опасности, регулируются гражданским законодательством и не обладают специфическими чертами.

Неотвратимая и эффективная имущественная ответственность за нарушение правовых норм, обеспечивающих защиту животного и растительного мира, рациональное использование природных ресурсов, необходима для решения многих проблем экологического оздоровления страны.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002г.) юридические лица и граждане, причинившие вред окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экосистем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме. Под вредом понимается реальный ущерб и упущенная выгода. Указанный Федеральный закон конкретизирует общее положение о возмещении вреда, предусмотренное гражданским законодательством (ст. 1064 ГК РФ), проецируя его на эколого-правовые отношения. Реальный ущерб в экологической сфере может выражаться в уменьшении лесных массивов, снижении плодородия почвы и т.д. и расходов на их восстановление, а упущенная выгода может заключаться в неполученных доходах, например от хозяйственного использования той почвы, плодородие которой снизилось.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002г.) (ст. 77–80) предусмотрено, 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 компонентов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Гражданско-правовая ответственность

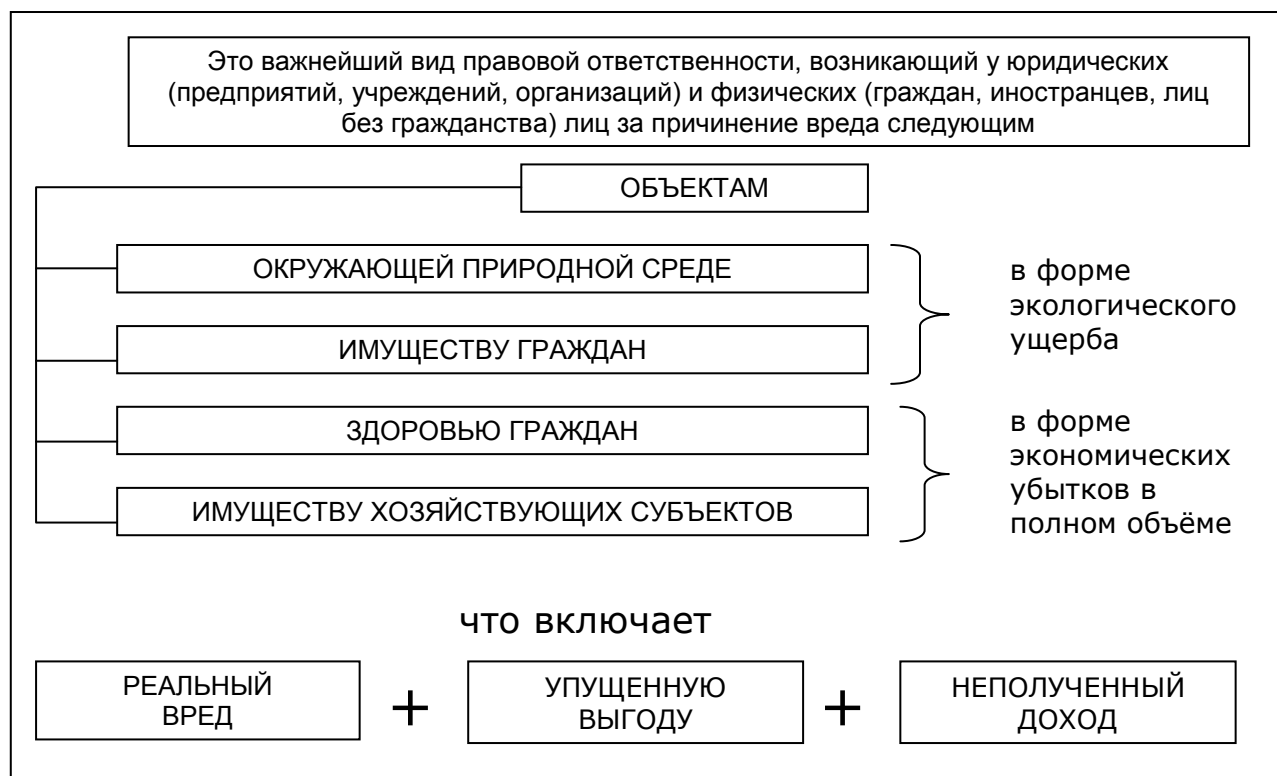


Рис. 6

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя их фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны

окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет (п. 3 ст. 78 указанного закона).

Статья 79 предусматривает возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Статья 80 устанавливает требования об ограничении, о приостановлении или прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды.

Возмещение вреда

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 77–80 предусматривает методы и принципы возмещения вреда за экологические правонарушения со стороны юридических и физических лиц в результате загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды в полном объеме в соответствии с законодательством.

Общие принципы оценки и возмещения вреда и убытков (экономического ущерба) содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации (1994г.). В частности, в статье 15, раскрывающей понятие убытков. Согласно статье 15 Гражданского кодекса РФ под убытками понимаются расходы, которые необходимо произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества (реальный ущерб), а также недополученные доходы (упущенная выгода). Реальный ущерб определяется стоимостью утраченного имущества, а упущенная выгода определяется неполученными доходами, которые потерпевший получил бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено. В Законе РФ «Об охране окружающей среды» содержатся наиболее общие принципы оценки и возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологического правонарушения. Причем данные принципы полностью соответствуют принципам, изложенным в Гражданском кодексе Российской Федерации. 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.

Компенсация вреда, нанесенного объектам экологическим правонарушением, осуществляется по нормам гражданского законодательства, т.е. в полном объеме лицом, причинившим этот вред (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»).

В гражданском порядке выделяются общие положения о возмещении материального вреда (ст. 1064–1098 ГК РФ) и положения о компенсации морального вреда (ст. 151, 1099–1101 ГК РФ), причиненного экологическими правонарушениями.

Поскольку окружающая нас природная среда является бесконечной в своих проявлениях, то бесконечны по своим видам и разновидностям и проявления экологического вреда. Они могут выражаться и в истощении природных ресурсов, в их деградации, в нарушении экосвязей между природными объектами, в нарушении видового соотношения природных элементов окружающей среды.

Вместе с тем при всем бесконечном многообразии проявления видов экологического вреда их можно классифицировать по определенным элементам сходства и разновидностям.

С позиции состояния эколого-правового регулирования можно выделить следующие виды экологического вреда:

1) природоресурсный экологический вред, при котором ущерб наносится природным объектам, и в первую очередь экономически значимой их части. В силу этого юридически значимые признаки экологического вреда, причиненного каждому из этих объектов, предусмотрены в специальных природоресурсных законах: в кодексах (Земельном, Водном, Лесном) и иных законах (в федеральных законах «О недрах», «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха»);

2) гуманитарный экологический вред – разновидность экологического вреда, выражающегося в нанесении его человеку, являющемуся главным объектом охраны окружающей среды, поскольку именно для него и осуществляется вся природоохранная деятельность. Гуманитарный вред выражается во вредоносном воздействии на здоровье человека, в нанесении ему физических и нравственных страданий (морального вреда), в ущемлении экологических прав человека и гражданина. Например, нарушение экологического благополучия на территориях лечебно-оздоровительных местностей лишает человека его прав на отдых и полноценное восстановление сил в данной местности. Особенностью этого вида экологического вреда является то, что порядок определения и возмещения регулируется специальным санитарно-эпидемиологическим законодательством;

3) имущественный экологический вред отличается тем, что пострадавшие объекты имеют, как правило, неорганический характер. Например, гидротехнические сооружения, пострадавшие от паводка; горное оборудование, пострадавшее от аварий в шахтах, и т.д. Вместе с тем

экологический вред может быть нанесен и имущественным объектам органического характера. Например, вытаптывание и поедание урожая сельскохозяйственных культур дикой фауны, задиранье коров и другого домашнего скота волками и медведями и т.д.

В практике все эти три вида экологического вреда тесно переплетаются порой так, что трудно определить экологический вред от иных форм имущественного вреда. Например, нарушение противопожарных правил при выполнении уборки зерновых, повлекшее за собой пожар, перекинувшийся на соседний лесной массив, повлекло за собой возникновение как экологического, так и обычного имущественного вреда.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что экологический вред выражается, как правило, в трех формах: природоресурсовом, гуманитарном и имущественном. Каждая из этих форм вреда возмещается по правилам, регулируемым природоресурсовым, санитарным и общегражданским законодательством.

В зависимости от степени угрозы наступления экологического вреда, его фактического проявления и последствий можно выделить три основных способа устранения эковреда:

1) профилактика экологического вреда, т.е. принятие мер, упреждающих его возникновение. Подобно тому, как пожар намного легче предотвратить, чем тушить, проведение профилактических мероприятий по упреждению эковреда является первостепенной и главной задачей государственных органов, осуществляющих экологическую функцию. Профилактика эковреда включает в себя множество мероприятий, которые должны осуществляться системно и комплексно;

2) пресечение нанесения экологического вреда. В частности, органы экологического контроля вправе совершать три группы действий:

-ограничение экологически опасной деятельности тех или иных предприятий. Например, даже при соблюдении ПДВ в атмосферу предприятию могут быть даны ограничения выбросов ниже допустимого предела, если состояние окружающей среды стало критическим;

-приостановление деятельности хозяйствующих субъектов, если это необходимо для обеспечения экологического благополучия в данной местности. Например, если загазованность на центральных улицах населенного пункта становится опасной для проживающих на них лиц, то экологические службы и ГИБДД вправе запретить движение транспорта по некоторым улицам поселений;

-прекращение видов деятельности, опасных для окружающей среды и населения. Так, деятельность устройств, связанная с ионизирующим излучением, может быть прекращена и запрещена, если это опасно для окружающих;

3) восстановление нарушенных природных и иных объектов, которым причинен экологический вред. Например, на землях ряда субъектов РФ, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г., проводятся мероприятия по реабилитации территории.

Восстановление природных объектов осуществляется и через взыскание стоимости причиненного экологического вреда с виновных в этом лиц, в денежной компенсации морального вреда, нанесенного экологическими правонарушениями потерпевшим, в проведении мероприятий по восстановлению их здоровья и т.д.

Таким образом, независимо от многочисленных видов и разновидностей причинения вреда природе, устранение его сводится к трем основным способам – к профилактике (предотвращению), пресечению и восстановлению последствий, нанесенных экономическим правонарушением. Институт ответственности за экологические правонарушения продолжает развиваться и совершенствоваться. Все это требует консолидации всех природоохранных структур в одно целое.

Возмещение *вреда здоровью граждан* подлежит лишь та часть ущерба, которая оценивается в денежном выражении (экономический вред).

Возмещение вреда подлежит:

- в судебном порядке ;
- в административном порядке;
- через страховые выплаты – обязательное страхование.
- добровольное страхование.

При определении нанесенного ущерба здоровью граждан (проведение социально-медицинской экспертизы, судебно-медицинской экспертизы)- выплачивается экологическое пособие, или экологические льготы населению.

Возмещение вреда имеет различные формы:

Экологического ущерба	Экономических убытков
подлежит восстановлению в натуре	восстановление имущества
воспроизводство ресурсов	предоставление равноценной вещи
компенсация затрат	взыскание денежных сумм

Вывод: вред здоровью человека выступает как следствие вреда, нанесенного природе и возмещается в двух формах.

Порядок возмещение вреда

Возмещается	
Добровольно	Принудительно по решению судебных органов
	по установленным
1) таксам	
2) методикам исчисления ущерба	
3) по фактическим затратам на восстановление потерь в природной среде	в смешанном порядке при отсутствии такс
«Таксы»-условные единицы исчисления ущерба	при взыскании в судебном порядке.
«Методики исчисления ущерба» -условные методы и способы подсчета экологического вреда.	

7.6. Дисциплинарная ответственность за нанесенный ущерб окружающей среде

Статья 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяет виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. В соответствии с законодательством предусмотрена дисциплинарная ответственность за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником его трудовых обязанностей, связанных с выполнением планов и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, а также за нарушение требований экологического законодательства, вытекающих из трудовой функции. В соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ к виновным лицам могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение. Возможна также замена административной ответственности на дисциплинарную в случаях, прямо предусмотренных в нормативных актах.

Дисциплинарная ответственность в сфере природопользования может наступать лишь за экологические нарушения, совершенные работником в процессе исполнения своих трудовых обязанностей, и при условии, что работник нарушил экологические правила, исполнение которых входило в круг его трудовых функций в силу трудового договора или временного поручения администрации. Закон не устанавливает конкретных составов дисциплинарных проступков, за которые было бы предусмотрено взыскание (как это имеет место в отношении административных или уголовных правонарушений). Объект этого вида правонарушений двойной – правила внутреннего трудового распорядка и окружающая среда.

Применение дисциплинарной ответственности не требует жесткой процессуальной процедуры расследования нарушений и наложения взысканий.

Из документов достаточно иметь объяснение от нарушителя по существу данного дисциплинарного дела (ст. 193 Трудового кодекса РФ).

Дисциплинарная ответственность наступает за экологические проступки согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). Она налагается властью вышестоящего руководителя (начальника) на подчиненных ему должностных лиц и иных работников в виде различных дисциплинарных взысканий (замечание, выговор, понижение в должности, звании, увольнение с работы, со службы и т.д.). Применяются они в соответствии с трудовым законодательством, положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими актами. Субъективную сторону такого проступка составляет вина в форме умысла (прямого или косвенного). Объективная сторона нарушения проявляется в следующих деяниях виновного лица:

- 1) при невыполнении планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов;
- 2) нарушении нормативов качества окружающей природной среды;

3) нарушении требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовой функции или должностного положения. Как разновидность дисциплинарных мер ответственности Федеральный закон «Об охране окружающей среды» рассматривает полное или частичное лишение премий или иных средств поощрения руководителей и иных виновных работников по итогам хозяйственного года за невыполнение планов и мероприятий по охране природы; нарушения нормативов качества окружающей природной среды; нарушения природоохранительного законодательства.

Основанием для решения о депремировании служит справка территориальных органов охраны окружающей природной среды о состоянии выполнения мероприятий по охране природной среды и степени соблюдения природоохранительного законодательства за соответствующий период.

Процедура применения дисциплинарной ответственности за экологические проступки значительно упрощена по сравнению с другими видами юридической ответственности: достаточно иметь объяснение нарушителя по существу совершенного им проступка (ст. 136 Трудового кодекса РФ).

Кроме рассмотренных традиционных видов юридической ответственности за экологические правонарушения в экологическом праве предлагается еще специальная эколого-правовая ответственность. Эта ответственность предусмотрена отдельными специальными нормативными правовыми актами земельного, водного законодательств и др. Выделяются следующие виды специальной ответственности:

1) ограничение права природопользования и приостановка работ при нарушении природоохранительных требований;

2) прекращение права природопользования в случаях нарушений природопользователем норм, правил и иных требований природопользования (ст. 20, 21 Закона РФ «О недрах», ст. 9 Федерального закона «О животном мире» и др.);

3) возмещение затрат, вложенных правонарушителем в природный объект за период использования (ст. 54 Земельного кодекса РФ);

4) возложение обязанностей на нарушителя провести работу по восстановлению нарушенного состояния природного объекта за свой счет (ст. 57 Земельного кодекса РФ) и др.

Специальная ответственность субъектов трудовых отношений, физических и юридических лиц, иностранных инвесторов, иностранных граждан отличается от административной отсутствием сроков давности, более широким кругом органов и должностных лиц, уполномоченных ее применять своими управленческими решениями, а не в соответствии с административно-процессуальными нормами.

7.7. Материальная ответственность за нанесенный ущерб окружающей среде

Юридические лица и граждане, имеющие своих работников (далее – работодатели), возмещают вред, причиненный работниками при исполнении трудовых, служебных, должностных обязанностей (ст. 1068 ГК РФ). Это положение распространяется и на вред, причиненный экологическим правонарушением окружающей природной среде, здоровью, имуществу граждан и юридических лиц (далее – потерпевшие). В этом случае говорят о гражданско-правовой ответственности, поскольку работодатели и потерпевшие состоят в правоотношениях, регулируемых гражданским законодательством.

В свою очередь работодатель и иные лица в соответствии со ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» имеет право требовать полного возмещения ущерба, причиненного окружающей среде путем взыскания из их заработной платы понесенных расходов на возмещение вреда потерпевшим. В данном случае работодатели и работники находятся в отношениях, регулируемых трудовым законодательством.

При ограниченной материальной ответственности (пределы материальной ответственности) виновный возмещает работодателю прямой действительный ущерб (неполученные доходы не учитываются) в пределах своего среднего месячного заработка (ст. 238 Трудового кодекса РФ).

При полной материальной ответственности ущерб работодателю возмещается в полном объеме без ограничений, но происходит это только в случаях, указанных в ст. 243 Трудового кодекса РФ. Например, когда:

на работника в соответствии с законодательством или письменным договором прямо возложена полная материальная ответственность;

ущерб причинен его преступными действиями, установленными приговором суда;

ущерб причинен не при исполнении трудовых обязанностей или работником в нетрезвом состоянии.

Применительно к правилам, связанным с обязательствами вследствие причинения вреда, «работниками признаются граждане, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), а также граждане, выполняющие работу по гражданско-правовому договору, если при этом они действовали или должны были действовать по заданию соответствующего юридического лица или гражданина и под его контролем за безопасным ведением работ» (ст. 1068 ГК РФ).

Привлечение к материальной ответственности виновного работника возможно не позднее двух недель со дня обнаружения ущерба, причиненного работодателю. Ущерб может быть возмещен работником добровольно либо по приказу (распоряжению) администрации об удержании из зарплаты работника, в остальных случаях – в судебном порядке.

Отличительной особенностью материальной ответственности за экологические правонарушения является то, что она наступает по общему правилу при следующих обязательных условиях:

- 1) противоправность поведения нарушителя;
- 2) прямой действительный ущерб окружающей природной среде, здоровью, имуществу граждан и юридических лиц;
- 3) причинная связь между противоправным поведением и наступившим вредом;
- 4) виновность причинителя вреда при любой форме вины (умышленной или неосторожной), которая может повлиять лишь на размер возмещения ущерба.

При экологических правонарушениях бывает невозможно установить конкретного виновного работника. Тогда работодатель выступает как единый причинитель вреда, если имеется причинная связь между противоправностью деяния и наступившим вредом. Поскольку предприятие находится с потерпевшим в гражданских правоотношениях, то оно должно возместить причиненный его работником вред окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц, здоровью человека. Связь же виновного работника и предприятия – трудовая, следовательно, она предусматривает компенсацию работником предприятия всех потерь, которые оно понесло перед потерпевшим. Для материальной ответственности характерны следующие признаки:

-материальная ответственность ограничивается определенной частью заработка и не должна превышать полного размера причиненного ущерба, кроме случаев, предусмотренных законодательством;

-данная ответственность работника по трудовому законодательству возможна только при наличии его вины;

-учитываться должен только прямой ущерб, причиненный работником (неполученные доходы не учитываются);

-работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от ответственности данного вида;

-для привлечения к данной ответственности законодательством предусмотрены сокращенные сроки (не позднее двух недель со дня обнаружения ущерба);

-изыскание производится администрацией при согласии виновного лица (иначе – судебный порядок);

-ущерб возмещается независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за деяния, которыми причинен ущерб предприятию.

Эффективным правообеспечительным механизмом охраны природных объектов является материальная ответственность, имеющая следующие отличительные особенности.

Материальная ответственность шире понятия «эколого-правовое нарушение», поскольку она может наступить и за причинение ущерба без нарушения какого-либо закона. Например, владельцы транспортных средств

несут материальную ответственность и за невинные действия, причинившие вред животному миру, если не докажут, что причинение вреда произошло вследствие действия непреодолимой силы.

Состав проступка, за который виновные лица несут материальную ответственность, всегда имеет материальный характер. Так, материальная ответственность может наступить по общему правилу при наличии обязательных условий:

-противоправность поведения нарушителя. Например, несоблюдение предельно допустимых норм выбросов вредных веществ в атмосферу, непринятие обязательных природоохранительных мер, самовольное использование природного объекта и т.п.;

-ущерб природной среде, который может носить разнообразный характер: повреждение природного объекта (почвенного плодородного слоя, деревьев в лесу, гибель дикой фауны и т.д.); расходы по восстановлению нарушенного природного объекта (производство лесопосадок, рекультивация земель, рыборазведение и др.); убытки в хозяйственной деятельности из-за экологических нарушений (недополучение урожаев сельхозкультур, потеря значительных объемов воды и полезных ископаемых и т.п.);

-причинная связь между наступившим вредом и противоправным поведением. Например, нельзя признать находящимся в причинной связи обработку полей агрохимикатами и гибель дикого кабана на кромке этого поля, пока не будет установлена истинная причина смерти животного. Если вскрытие трупа павшего животного покажет, что оно погибло из-за болезни, а не от отравления агрохимикатами, то предприятие, на поле которого производилось агрохимопыление, не несет материальной ответственности перед охотхозяйством за падёж этого кабана;

-виновность нарушителей в совершении эколого-правового нарушения. Материальная ответственность наступает для нарушителя, как правило, при любой форме вины. В некоторых случаях при умышленной форме вины материальная ответственность повышается по сравнению с неосторожной формой вины. Так, если ущерб природе причинен работником при использовании трудовых обязанностей вследствие его небрежности, то виновный подвергается ограниченной материальной ответственности в пределах одного среднемесячного заработка; если ущерб причинен умышленно, то наступает полная материальная ответственность.

Ответственность при отсутствии вины наступает лишь в определенных законом случаях, но закон освобождает от материальной ответственности, если вред наступил в результате непреодолимой силы.

Материальная ответственность носит компенсационный характер, а поэтому применяется наряду с дисциплинарной, административной и уголовной ответственностью.

Таким образом, материальная ответственность в сфере природопользования представляет собой систему юридических мер, направленных на сохранность природной среды и дифференцирование к

видам, способам и характеру причиняемого вреда, а также к виновным в причинении экологического ущерба работникам предприятий, организаций и учреждений.

7.8. Характеристика экологических правонарушений в сфере производственной деятельности

Экологические преступления (правонарушения) в сфере производственной деятельности характеризуются следующим.

Общественная опасность различных видов преступлений измеряется не количеством конкретных фактов преступного поведения, она оценивается, прежде всего, той угрозой для общества, которая исходит от этих преступлений. Данный криминологический постулат в полной мере относится к экологическим преступлениям. Реальная угроза экологического кризиса в мировом масштабе несколько интенсифицировала природоохранную деятельность, в том числе и в Российской Федерации. В последние 25 лет создана достаточная правовая база по охране окружающей среды, приняты соответствующие организационные меры, создана система природоохранных органов.

Однако многие десятилетия при инертности законодательных органов, преступном попустительстве правительств окружающей природной среде наносился тяжкий, непоправимый вред.

Учеными определено несколько стратегических направлений выхода из экологического кризиса, т.е. из устойчивого нарушения равновесия между обществом и природой, проявляющегося в деградации окружающей природной среды и неспособности государственных управленческих структур, правоохранительных органов выйти из создавшегося состояния и восстановить равновесие общества и природы. Человечество стало общеземной силой, способной разрушить среду своего обитания или сделать ее непригодной для собственной жизни. Эта опасность тем реальнее, чем выше технико-экономический потенциал и численность населения Земли.

Первая концепция связана со стратегией наступления на природу, она реализует лозунги: «Мы не можем ждать милостей от природы...», «Повернем реки вспять» и т.д. «Это стратегия безоглядного хозяйствования в мастерской природы, стратегия ломки ее законов и принудительного подчинения их воле людей. Кажущаяся “революционность” данной концепции на самом деле оборачивается анархизмом по отношению к природе». Стратегия наступления на природу 70 лет была на вооружении советского государства, вплоть до начала ломки основ тоталитарного государства. Но, к сожалению, и в последующие годы безответственное поведение в природе без учета ее законов проявляется в деятельности центральных и местных органов власти. Это привело к тому, что экологи вынуждены констатировать: состояние окружающей природной среды в

современной Российской Федерации можно охарактеризовать как экологический кризис.

Наиболее мягкая концепция связана со стратегией невмешательства в природу (она прямо противоположна первой). Сторонники этой концепции, идеализируя природу, утверждают невозможность познания всех многообразных и опосредованных связей природы. Стратегия невмешательства при высокой оценке гармоничности, «организованности природы», отрицает целесообразность человеческой деятельности по преобразованию окружающей природной среды. С некоторыми положениями концепции трудно согласиться, ведь человеческое общество неспособно существовать и развиваться изолированно от природы. Нельзя исключить из экологической сферы *антропогенные факторы* (факторы человеческой деятельности). Но если абстрагироваться от этих отдельных моментов, то многие принципиальные положения отмеченной концепции должны быть использованы, и прежде всего, в хозяйственной деятельности. В добывающей, перерабатывающей промышленности, строительстве, при создании топливно-энергетического комплекса в стране должны быть исключены необдуманные, скоропалительные, нерациональные решения, сопряженные с преобразованиями природной среды, во вред природе, человеку и обществу. Ведь именно этими решениями закладывается мина замедленного действия под биосферу в целом, что и предопределяет повышенную общественную опасность исследуемых общеэкологических преступлений. Например, в 1979 г. на территории секретного завода биологического оружия «19-й военный городок» произошел выброс смертоносного облака. По вине должностных лиц, допустивших эту биологическую катастрофу, погибли, по данным союза «За химическую безопасность», десятки тысяч человек, и люди продолжают болеть и умирать.

На территории Российской Федерации расположено более 24 тыс. предприятий, загрязняющих окружающую среду, причем большая их часть не укладывается в предельно допустимые нормативы выброса вредных веществ (ПДВ). Среди промышленных предприятий наиболее экологически «грязными» считаются металлургические предприятия. Их доля в загрязнении окружающей среды превышает 34%. Далее следуют предприятия энергетики, которые загрязняют окружающую среду на 27%, предприятия химической промышленности – на 19%, нефтяной – на 12%, газовой – на 7%.

Экологи выделяют свыше 55 крупных городов, где сложилась критическая экологическая обстановка. Например, даже, казалось бы, в экологически благополучном Нальчике только на один микрорайон «Молодежный» в год выбрасывается 440 т загрязняющих веществ (экологами учтено около 100 наименований)¹. К категории территорий с

¹ См.: Зумакулов Д.М. Экологические преступления в сфере производственной деятельности. Нальчик: Эльбрус, 2001. – 128 с.

конфликтным природопользованием по всем экологическим параметрам относится и пойма реки Нальчик. Длительный бесконтрольный сброс промышленных и коммунально-бытовых стоков городского хозяйства в реку, усиление курортно-рекреационного воздействия, непомерная и неразумная эксплуатация водных и земельных ресурсов верховий реки населением и хозяйствами привели к отрицательным изменениям. При таком положении дел большинство крупных предприятий на момент проведения экспертизы не имели экологической документации. Не менее тревожная ситуация складывается и с экологической безопасностью вод и поймы реки Баксан. Основным источником ее загрязнения являются отходы обогатительной фабрики Тырнаузского вольфрамомолибденового комбината с мощными открытыми карьерами, шахтными комплексами, отвалами отработанных пород. Только за счет аварийных сбросов в реку Баксан ежегодно попадает около 2,5 млн м³ производственных неочищенных стоков. Воды ручьев и рек, берущих начало в районе вольфрамомолибденового месторождения и питающих реку Баксан, обогащены тяжелыми металлами. Так, содержание молибдена в воде колеблется от 0,3–0,5 до 1–2 мг/л, тогда как фоновое содержание молибдена в природных водах не превышает 0,003 мг/л.

Ежегодно в Российской Федерации улавливается и обезвреживается лишь 70% от общего количества выбрасываемых вредных веществ. Поэтому вокруг тысяч предприятий в промышленных городах концентрация вредных веществ в воздушной атмосфере в несколько раз превышает допустимые предельные нормативы. Экологически сложная ситуация характерна и для самых важных магистральных рек Российской Федерации: Волги, Дона, Оби, Енисея, Лены, Амура, Кубани и др., загрязненных органическими веществами, соединениями азота, тяжелыми металлами, нефтепродуктами. Сложившееся положение обусловлено прежде всего отсутствием или маломощностью, изношенностью очистных сооружений на фабриках, заводах, комбинатах, что является причиной сброса 82% неочищенных вод. Ежегодный ущерб от загрязнения водоемов и атмосферного воздуха в результате деятельности производственных предприятий, осуществляющих в течение длительного времени сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, составляет половину национального дохода Российской Федерации.

Трудноизмеримый ущерб окружающей природной среде нашей страны нанесли ядерные испытания, осуществлявшиеся на территории Северного Казахстана, Южного Урала и других регионов. Только на полигонах острова Новая Земля произведено 180 поверхностных и подземных ядерных взрывов, последствия которых еще придется пережить нашему обществу. В результате чернобыльской аварии загрязнена радиоактивными веществами значительная часть территории Брянской, Тульской, Орловской, Калужской и Рязанской областей. По данным Генеральной прокуратуры РФ, на территории страны ежегодно образуется около 7 млрд т отходов, из которых перерабатывается лишь одна треть. Эти

отходы частично складываются на территории предприятий, бесконтрольно сбрасываются в канализацию, балки, овраги, на полигоны. В результате производственной деятельности предприятий атомной энергетики и промышленности, атомного флота накоплено радиоактивных отходов с суммарной активностью около 1,5 млрд кюри, а отработавшего ядерного топлива – с общей активностью около 4,55 млрд кюри.

Правонарушения в сфере производственной деятельности являются серьезным основанием, которое влияет на экономику страны. Для устранения этого негативного явления требуется комплексное решение целого блока проблем, включающего в себя как переориентацию системы сложившихся экологических взглядов в сфере экономики, так и преодоления деформации общественного сознания, связанной с недооценкой охраны окружающей природной среды.

В сложившейся ситуации значительно возрастает роль юридической ответственности за экологические правонарушения как важного средства обеспечения экологического правопорядка и прав человека в этой сфере. В то же время изучение данных судебной статистики о состоянии реального применения законодательства, регламентирующего ответственность за преступные посягательства на экологическую безопасность в области производственной сферы, свидетельствует об обратном – о существенном разрыве между реальным количеством правонарушений и количеством дел, рассмотренных судами.

Неэффективность уголовно-правовых средств борьбы с экологическими преступлениями в сфере производственной деятельности не компенсируется, по нашему мнению, ни мерами гражданско-правовой, ни административно-правовой ответственности. В официальных отчетах указываются достаточно солидные суммы штрафов, взыскиваемых за нарушение законов об охране окружающей среды. Установленный порядок производства платежей за причинение вреда биосфере зачастую создает обстановку безнаказанности для руководства предприятий, как правило, основных виновников экологических преступлений. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002) постановлениями Правительства РФ определяется порядок производства трех видов платежей за загрязнение окружающей природы:

- 1) за выбросы, сбросы вредных веществ в пределах установленных лимитов;
- 2) выбросы, сбросы вредных веществ сверх установленных лимитов либо без разрешения на выбросы;
- 3) размещение отходов.

Первый и третий виды платежей за нарушение экологической безопасности производятся *за счет себестоимости продукции*, второй вид платежей – *за счет прибыли, которая остается в распоряжении предприятия-загрязнителя*. Кодекс РФ об административных правонарушениях переносит основную тяжесть ответственности на юридическое лицо, на коллектив предприятия. В результате основное бремя

ответственности, тяжесть платежей падает на рабочие коллективы, налогоплательщиков, а не на основных виновников.

Таким образом, даже краткий анализ состояния экологической ситуации в стране показывает, что вырисовываются катастрофические параметры общественной опасности явления, несущего в себе потенциальную угрозу для всего общества, его будущего. Недаром уголовные кодексы многих стран предусматривают норму, регламентирующую ответственность за экоцид. Например, ст. 358 УК РФ устанавливает следующее: «Массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу, наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет». Этой нормой законодатель еще раз подчеркивает высокую общественную опасность экологических преступлений. В силу этого важнейшими задачами государственных органов является осуществление комплекса мер правового, организационного, тактического характера, направленного на совершенствование природоохранительной деятельности, повышение эффективности применения уголовно-правовых норм в борьбе с общеэкологическими преступлениями в сфере производственной деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятия эколого-правовой ответственности.
2. Что такое уголовная экологическая ответственность, каковы ее состав и виды?
3. Что представляют собой условия наступления административной ответственности?
4. Каковы основания и порядок привлечения к материальной ответственности виновных лиц?
5. Расскажите о дисциплинарной ответственности администрации и работников в производственной сфере.
6. Что такое гражданско-правовая ответственность, и какова ее характеристика?
7. Расскажите о порядке возмещения ущерба за причиненный вред окружающей среде, здоровью человека.

Глава 8

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА СТАДИЯХ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

8.1. Охрана окружающей среды при эксплуатации предприятий

В настоящее время на предприятиях решаются экологические и экономические задачи. Эколого-хозяйственные отношения, выражающие экономическую деятельность с учетом требований экологических задач, включают три важные составляющие. Это хозяйствующий субъект, хозяйствующий объект и хозяйственный процесс, где происходят действия, связанные с деятельностью предприятия. Под хозяйствующими субъектами понимаются юридические и физические лица ответственные за результаты своей деятельности. Хозяйствующий объект – это предприятия, которые своей деятельностью оказывают отрицательное влияние на окружающую среду. Хозяйственный процесс предполагает следующие стадии:¹

Доэксплуатационная стадия, в которую входят размещение объекта хозяйственной деятельности, проектирование, строительство, приемка в эксплуатацию.

Эксплуатационная стадия, которая предполагает паспортизацию, разрешение на выброс, установление нормативов выбросов, контроль за их выполнением.

Послеэксплуатационная стадия характеризуется двумя направлениями: выпуском продукции и размещением отходов.

Сооружение объекта предприятия должно соответствовать всем параметрам размещения. Это проектировка и строительство за чертой городов и поселений с учетом согласованности с органами государственной власти: с санитарно-эпидемиологическим надзором, экологическим контролем и местной администрацией. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) в ст. 36, 37, 38 предусматривает требования, связанные с проектировкой, строительством и эксплуатацией объектов производственной сферы, т.е. предприятий с учетом экологической безопасности. В случае если планирование строительства затрагивает интересы местного населения, решение о его размещении принимается по результатам обсуждения или референдума. Последнее требование в эколого-хозяйственной практике неоднократно нарушается. Если обратиться к истории, то можно отметить следующие примеры: строительство Татарской АЭС при впадении Камы в Волгу, сооружения Крымской АЭС, Северной ТЭЦ в Москве. Их строительство было прекращено по требованию общественности.

¹ См: Петров В.В. Экологическое право России: учебник. – М.: Изд-во «БЭК», 1995. – 557 с.

Кроме того, строительство и реконструкция предприятий должны осуществляться по утвержденным проектам, которые имеют положительное заключение государственной экологической экспертизы, в строгом соответствии с действующими природоохранными, санитарными, а также строительными нормами и правилами. Ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, (предприятий) производится при условии выполнения в полном объеме всех экологических требований, предусмотренных проектом и действующим законодательством, в противном случае весь этот процесс запрещается согласно п.2 ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). Согласно ст. 38 вышеуказанный закон определяет требования при вводе в эксплуатацию.

Проверка соблюдения экологических требований на стадии приемки объекта в эксплуатацию является еще одной гарантией того, что даже при нарушении экологических требований на стадиях проектирования и строительства объекта, последние не будут работать без устранения выявленных нарушений. Существует ряд строительных (градостроительных) и экологических требований, предъявляемых на стадии ввода объекта в эксплуатацию. Градостроительные требования заключаются в том, что для ввода объекта в эксплуатацию необходимо получить специальное разрешение на это, документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта, капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие такого объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации. Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти субъекта РФ или в орган местного самоуправления, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки его на государственный учет, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства (ст. 55 Градостроительного кодекса РФ, 1998. Общие экологические требования на стадии ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренные комментируемой статьей, означают, что ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технических нормативов выбросов, предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Приемка объекта в эксплуатацию приемочной комиссией допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии объекта санитарным правилам. После того, как будут разработаны и вступят в силу

технические регламенты, в ходе приема объекта в эксплуатацию будет проводиться оценка его соответствия их требованиям.

Экологическое законодательство предусматривает установление специальных требований и процедур ввода в эксплуатацию экологически опасных производственных объектов. Так, согласно п. 4 ст. 8 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (1997), ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий. Близкие по смыслу требования предусматривают и иные федеральные законы, регулирующие деятельность экологически опасных производств и объектов. Так, ст. 10 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» (1997) предусматривает, что на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления либо консервации собственник такого сооружения или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Согласно ст. 32 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» (1995), приемка в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов их хранения должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте объектами производственного и бытового назначения. Ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных уполномоченными органами на их эксплуатацию на данном предприятии.

В случае если ввод в эксплуатацию объекта может оказать негативное влияние на состояние некоторых природных объектов, законодательство может предусматривать дополнительные требования. Так, при вводе в эксплуатацию водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры по предотвращению негативного воздействия таких сооружений на поверхностные водные объекты и другие объекты окружающей среды (ст. 59 Водного кодекса РФ, 2006). При вводе в эксплуатацию гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Все производственные предприятия должны иметь паспорт предприятия.

Экологический паспорт промышленного (или любого другого) предприятия является основным нормативно-техническим документом,

включающим данные об использовании ресурсов и воздействия его на ОС (ГОСТ 17.00.0490).

Порядок составления и представления экологических паспортов предприятий (производственной и непроизводственной сферы) на согласование координируют местные комитеты по охране природы при администрациях. Наличие и ведение экологического паспорта не заменяет и не отменяет действующие формы и виды государственной отчетности.

Экологический паспорт предприятия является документом, в котором должны быть отражены:

- сведения о технологиях, используемых предприятием;
- количественные и качественные характеристики используемых ресурсов (сырья, топлива, энергии);
- количественные характеристики выпускаемой продукции;
- результаты сравнения используемых предприятием технологий с лучшими зарубежными и отечественными.

Информация, содержащаяся в экологическом паспорте, предназначена для решения следующих природоохранных задач:

- оценка влияния выбросов (сбросов, отходов) загрязняющих веществ и выпускаемой продукции на окружающую среду и здоровье населения и определение размера платы за природопользование;
- установление предприятию предельно допустимых норм выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду;
- планирование предприятием природоохранных мероприятий и оценка их эффективности;
- экспертиза проектов реконструкции предприятия;
- контроль за соблюдением предприятием законодательства в области охраны природной среды;
- повышение эффективности использования природных и материальных ресурсов, энергии и вторичных продуктов.

Экологический паспорт предприятия – это комплексная статистика данных, отображающих степень пользования данным предприятием природных ресурсов и уровень загрязнения прилегающих территорий. Экологический паспорт предприятия разрабатывается за счет средств собственника имущества (компании) после согласования с соответствующим уполномоченным органом и подвергается постоянной корректировке в связи с перепрофилированием, изменениями в технологии, оборудовании, материалов и т.д. Для правильного составления паспорта предприятия и во избежание мошенничества контролирование содержания вредных веществ в окружающей предприятие природе ведет специальная служба экологического контроля. Работники службы участвуют в заполнении и оформлении всех граф экологического паспорта, учитывая суммарное воздействие вредных выбросов в окружающую среду. При этом учитываются допустимые концентрационные уровни вредных веществ на

прилегающих к предприятию территориях, воздухе, поверхностных слоях почвы и водоемов.

Правовые, экономические и социальные основы обеспечения *безопасной эксплуатации опасных производственных объектов* установлены Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ). Промышленная безопасность опасных производственных объектов – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных *аварий*, т.е. разрушений сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ.¹

Опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, которые подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством РФ и на *которых* *получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются следующие опасные вещества:*

- *воспламеняющиеся;*
- *окисляющие;*
- *горючие;*
- *взрывчатые;*
- *токсичные.*

Лицензия на обращение с опасными отходами

Согласно ныне действующему законодательству, любая деятельность по обращению с промышленными отходами (в том числе его сбор, транспортировка, хранение, обезвреживание и т.д.) I-IV классов опасности подлежит обязательному лицензированию, что предписано Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (1998).

Лицензии на обращение и хранение опасных отходов выдаются государственными службами по контролю в области экологии и природопользования (в частности, Росприроднадзором).

Обращение с отходами V класса опасности не требует обязательного лицензирования. То же самое относится и к накоплению опасных отходов, если ведется их временное складирование на ограниченный (до 6 месяцев) срок.

Срок действия лицензии на обращение (в том числе сбор, дальнейшее использование, транспортировку, размещение или обезвреживание)

¹ См: Экологическое право России: учеб. пособие для студентов вузов/Н.В.Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л.Любарский и др.; Под ред.Н.В. Румянцева.-2-е изд., перераб. и доп.-М.: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право,2005.-367с.

составляет пять лет. Лицензия может быть продлена по предварительному заявлению, а также после предоставления всей необходимой для переоформления разрешения документации.

Перечень документов на отходы производства и потребления установлен Постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 № 524 и Положением о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV классов опасности.

Паспорт опасных отходов – это документация, содержащая подробную информацию о составе отходов, на основе которой можно отнести отходы к тем или иным классам опасности.

Такие отходы промышленности, как упаковка, отработавшие люминесцентные лампы, бумага и др., подлежат обязательной паспортизации, так как паспорт – это основной документ для разработки проектов нормативов накопления опасных отходов и обращения с ними.

Любые действия с отходами предприятий – вывоз, складирование, обезвреживание, утилизация – осуществляются в соответствии с характеристиками отходов, которые прописаны в паспортах так же, как и класс их опасности для природы. Паспорта для отходов должны разрабатываться не только для крупных промышленных объектов, но и для небольших организаций и даже для магазинов.

Паспорта обычно разрабатываются для отходов, относящихся к I-IV классам опасности, причем для каждого вида отходов форма паспорта оформляется отдельно. Отходы, относящиеся к V классу опасности, не подлежат обязательной паспортизации, паспорт для них заменяет отчет о лабораторной экспертизе отходов и заключение экспертизы.

Кроме того, паспорта отходов являются основой для разработки Проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР).

Сроки разработки и стоимость паспорта отходов зависят от количества и состава отходов.

На всех предприятиях должен быть разработан следующий пакет документации:

- *Экологическая документация* (если таковая отсутствует): разработка паспортов опасных отходов, Проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР), Проект санитарно-защитной зоны (СЗЗ), Проект предельно допустимых выбросов (ПДВ), Расчет экологических платежей.

- *Отчетная документация* по проведению производственного контроля на предприятии включает: договор на проведение медицинского регулярного осмотра водителей; проведение проверки рабочих мест и условий работы; журнал первичного учета обращения с отходами; инструкцию по охране труда; должностные инструкции, инструкции по пожарной безопасности, по ликвидации аварийных и чрезвычайных

ситуаций; журнал учета мероприятий по контролю по обращению с отходами I-IV классов опасности.

Ответственность за отсутствие лицензии

Ответственность и наказание за несоблюдение установленного порядка обращения с промышленными отходами прописано в Административном кодексе РФ (2001 г., ст. 8.2 и 14.1). Статья 8.2 предписывает следующие наказания за несоблюдение санитарных, гигиенических и экологических требований к обращению (вывозу, хранению, переработке, сжиганию и т.д.) с промышленными отходами:

- Должностные лица штрафуются на сумму в размере от 10 000 до 30 000 рублей.

- Физические лица, ведущие предпринимательскую деятельность без оформления юридического лица, обязуются выплатить от 30 000 до 50 000 рублей, а также заморозить деятельность на срок до трех месяцев.

- Юридические лица, ответственные за несоблюдение правил обращения с опасными отходами, штрафуются на сумму в размере от 100 000 до 250 000 рублей и приостанавливают деятельность предприятия на срок до трех месяцев.

Кроме того, согласно статье 14.1 Административного кодекса РФ (2001), ведение деятельности, если таковая подлежит обязательному лицензированию, на предприятии без соответствующей лицензии наказывается выплатой административных штрафов от 2 000 рублей (для физических лиц) до 50 000 рублей (для юридических лиц).

Вывоз и складирование отходов производства

Нормативно-правовые документы, регламентирующие обращение с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации, подразделяются на:

- Федеральные законы, Кодексы и Постановления Правительства;
- санитарные нормы и правила;
- строительные нормы и правила;
- стандарты и технические условия;
- ведомственные нормы и правила.

Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяет цели и основные принципы государственной политики в области обращения с отходами. Согласно ст.13 вышеуказанного закона, устанавливающей требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований, организация раздельного сбора отходов возложена на местные органы самоуправления. Законом регламентируются также правовые основы определения отходов как права собственности, нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами, правовые основы экологического контроля. Статья 9 Закона обязывает лицензировать деятельность по обращению с опасными отходами на предприятии. Согласно ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензированию подлежат следующие виды деятельности:

- деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;
- заготовка, переработка и реализация лома цветных металлов;
- заготовка, переработка и реализация лома черных металлов.

Правоприменительная и судебная практика показывает, что одним из основных критериев отнесения отходов к категории опасности является паспорт опасного отхода. В то же время существуют международные критерии отнесения отходов к категории опасных, что отражено в Федеральном законе от 24.11.1994 № 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их удалением». Стоит отметить, что в зарубежных странах применяют различные критерии в определении «опасные отходы» и в большинстве случаев муниципальные отходы из домовладений не считаются опасными, так как обычно организуется отдельный сбор опасных отходов, образующихся в быту (краски, аккумуляторы, ртутные лампы и пр.).

Согласно Федеральному закону от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» технический регламент устанавливает минимальные требования, обеспечивающие безопасность продукции или технологического процесса на предприятии, обязательные к выполнению. Закон вводит добровольный характер применения государственных стандартов (ст. 12, 15). Технический регламент вводится в действие законом. Согласно ст.17 любая организация (предприятие) может разработать и применять собственный стандарт, а также разработать и зарегистрировать собственную систему сертификации. Последствия принятия технических регламентов скажутся в будущем. Ожидается, что это должно привести к сокращению отходов, поступающих на захоронение, за счет расширения принципа ответственности производителя за свою продукцию.

Необходимо отметить, что и на территориях муниципалитетов в организациях ведется и контролируется работа с отходами потребления. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 7 определяет полномочия органов местного самоуправления. Так к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в организациях муниципального района.

Особо следует подчеркнуть, что ни один закон не обязывает муниципалитеты строить объекты по управлению отходами, закон требует

«организовать процесс». Более того, согласно Федеральному закону № 115-ФЗ 1996 г. «О бюджетной классификации Российской Федерации» не предусмотрены статьи расходов на строительство объектов по обезвреживанию, размещению или переработке отходов (в настоящее время действует Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О применении кодов бюджетной классификации Российской Федерации»).

Охрана окружающей среды на предприятии взаимосвязана с экологическим управлением. Экологическое управление на предприятии не относится к государственному или муниципальному управлению. Однако производственное управление охраной окружающей среды (ООС) может быть гораздо эффективнее государственного и муниципального. Правовое регулирование в этой сфере на федеральном и региональном уровнях имеет общий характер, в этой связи задача хозяйствующих субъектов самим разрабатывать и утверждать локальные нормативные акты в форме приказов, распоряжений, правил, инструкций с учетом их специфики по экологическому мониторингу, производственному экологическому контролю с помощью установленных национальных стандартов – ГОСТов, систем управления окружающей средой (требования и руководство по их применению); оценок жизненного цикла на предприятиях (т.е. пределы возможного негативного воздействия на состояние здоровья работников предприятий). При этом наиболее специфическими функциями производственного управления являются планирование, учет вредных воздействий на природу, координация природоохранительной деятельности различных подразделений, экологический контроль. Управление осуществляется как функциональными службами (инженера, механика, технолога, энергетика, сбыта, контроля), руководителями производственных подразделений, так и специально создаваемыми отделами (службами) по охране природы. Если ранее на многих советских предприятиях создавались природоохранительные службы, то сейчас ответственность за охрану природы, как правило, возлагается на руководителя одного из функциональных подразделений, чаще всего на главного инженера. Контрольным и надзорным органом является Ростехнадзор – Федеральная служба по технологическому, экологическому и атомному надзору¹.

Охрана окружающей среды на предприятии определила ряд мероприятий для снижения уровня загрязнений, вырабатываемого предприятиями, а именно: выявление, оценка, постоянный контроль и ограничение выброса вредных элементов в атмосферу, а также создание технологий и техники, охраняющих и сберегающих природу и ее ресурсы. Разработка правовых законов направлена на охранные меры окружающей среды и материальное стимулирование выполненных требований и на профилактику комплекса природоохранных мероприятий. Профилактика экологической обстановки ведется путем выделения специально отведенных

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

территорий (зон). Помимо экологической безопасности объекта (охрана окружающей среды на предприятии) не менее важна и безопасность жизнедеятельности (БЖД) на предприятии. В это понятие включен комплекс организационных предприятий и технических средств для предотвращения отрицательного воздействия производственных факторов на человека. Для начала все работники предприятия прослушивают курс по технике безопасности, который проводит непосредственный начальник или работник по охране труда. Помимо простой техники безопасности рабочие должны также соблюдать ряд правил по техническим требованиям и нормативам предприятия, а также поддерживать санитарно-гигиенические нормы и микроклимат на рабочем месте. Все нормы и правила экологической и рабочей безопасности должны быть определены и зафиксированы в определенном документе. Охрана окружающей среды на предприятии возлагается на руководство предприятия и экологов. В этой связи существует должностная инструкция ответственных работников по охране окружающей среды (экологов), которая определяет их деятельность в области охраны окружающей среды. Таким образом, работники по охране окружающей среды:

- осуществляют контроль за соблюдением в подразделениях предприятия действующего экологического законодательства, инструкций, стандартов и нормативов по охране окружающей среды, способствуют снижению вредного влияния производственных факторов на жизнь и здоровье работников;

- разрабатывают проекты перспективных и текущих планов по охране окружающей среды, контролируют их выполнение;

- участвуют в проведении экологической экспертизы технико-экономических обоснований проектов расширения и реконструкции действующих производств, а также создаваемых новых технологий и оборудования, в разработке мероприятий по внедрению новой техники;

- принимают участие в проведении научно-исследовательских и опытных работ по очистке промышленных сточных вод, предотвращению загрязнения окружающей среды, выбросов вредных веществ в атмосферу, уменьшению или полной ликвидации технологических отходов, рациональному использованию земельных и водных ресурсов;

- осуществляют контроль за соблюдением технологических режимов природоохранных объектов, анализируют их работу, следят за соблюдением экологических стандартов и нормативов, за состоянием окружающей среды в районе расположения предприятия;

- составляют технологические регламенты, графики аналитического контроля, паспорта, инструкции и другую техническую документацию;

- участвуют в проверке соответствия технического состояния оборудования требованиям охраны окружающей среды и рационального природопользования;

составляют установленную отчетность о выполнении мероприятий по охране окружающей среды, принимают участие в работе комиссий по проведению экологической экспертизы деятельности предприятия.

Инженеры по охране окружающей среды (экологи) имеют право:

контролировать соблюдение технологических режимов природоохранных объектов, экологических стандартов и нормативов;

контролировать состояние окружающей среды в районе расположения предприятия;

участвовать в проверке состояния технического оборудования требованиям охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Ответственные работники по охране окружающей среды несут ответственность за:

невыполнение своих функциональных обязанностей;

недостоверную информацию о состоянии выполнения полученных заданий и поручений, нарушение сроков их исполнения;

невыполнение приказов, распоряжений директора предприятия, поручений и заданий начальника отдела;

за нарушение Правил внутреннего трудового распорядка, правил противопожарной безопасности и техники безопасности, установленных на предприятии.

8.2. Охрана окружающей среды в энергетике и военной деятельности

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) определяет требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов *энергетики*. Согласно ст. 40 вышеуказанного закона размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики должно осуществляться в соответствии с требованиями нормативных документов и настоящего Федерального закона. Энергетические объекты должны строиться, размещаться, эксплуатироваться, оснащаться с учетом предусмотренных безопасных условий и природоохранительных мер.

Рост народного хозяйства невозможен без опережающего развития энергетики. Энергетика – важнейший фактор в процессе преобразования природы человеком. Созданный человечеством энергетический потенциал обеспечивает и технологию освоения космического пространства. Однако энергетика наряду с общеизвестными благами, которые она приносит людям, имеет и отрицательные воздействия на окружающую среду. Около 80% всех видов загрязнения биосферы обусловлены энергетическими процессами, включая добычу, переработку и использование топлива. Россия сегодня занимает ведущее место в мире по производству и добыче ряда

видов топливно-энергетических ресурсов. Объем добычи и потребления, а также оптимальное соотношение различных ресурсов в топливно-энергетическом балансе страны оказывают огромное влияние на развитие российской экономики. Основными направлениями экономического развития России на 1990–2000 гг. и на период до 2020 г. и далее были: развитие топливно-энергетического комплекса, реализация Энергетической программы России (поэтапно). И все это было возложено на ОАО «РАОЕЭС» – Российское открытое акционерное общество энергетики и электрофикации единых энергосистем России, которое было образовано в 1992 г. по указу Президента Российской Федерации от 15.08.1992 № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации». Атомные электростанции (АЭС) перешли под руководство «Росэнергоатом».

Принятая в России Энергетическая программа (1992) была рассчитана до конца XX столетия. Сущность этой крупнейшей народнохозяйственной программы состояла в решении на длительную перспективу полного, надежного и эффективного удовлетворения энергетических потребностей страны. Энергетическую программу с полным основанием называют ленинским планом ГОЭЛРО в новых условиях. Она предусматривает высокие темпы развития электрификации и улучшение структуры топливно-энергетического баланса страны. Главным направлением при этом считается снижение доли нефти, используемой в качестве печного топлива. Для этого необходимо ускоренно развивать атомную энергетику, строить на востоке страны топливно-энергетические системы: тепловые электростанции (ТЭС), работающие на дешевом угле, добываемом открытым способом, сооружать там же мощные гидроэлектростанции (ГЭС), расширять использование, а значит и увеличивать добычу природного газа.

Программа осуществлялась в два этапа. Первый этап завершился на рубеже 80-х и 90-х годов XX столетия. В настоящее время намечено строительство высокими темпами атомных электростанций (АЭС) и ТЭС. Особое внимание уделяется увеличению добычи природного газа и соответственно уменьшению использования нефти как печного топлива.

На втором этапе, завершение которого предусматривается в XXI в., прирост энергетических мощностей будет происходить главным образом за счет строительства АЭС, в том числе с реакторами на быстрых нейтронах, мощных ТЭС на дешевом угле в восточной части страны и мощных ГЭС, сооружаемых также на востоке России. Важно заметить, что в европейской части страны ввиду дефицита дешевого органического топлива практически будут строиться только АЭС.

Реформа российской энергетической системы направлена на модернизацию отечественной энергетики, включающую повышение эффективности отраслевых предприятий и обеспечение бесперебойного энергоснабжения потребителей, а также созданию конкурентной среды в данной отрасли.

Программа обращает особое внимание на экологический аспект тех или иных направлений энергетики и требует необходимых и своевременных мероприятий, уменьшающих отрицательные экологические последствия.

В целях улучшения топливно-энергетического баланса страны необходимо увеличить выработку электроэнергии на атомных электростанциях. Шире использовать нетрадиционные возобновляемые источники энергии. При проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей. 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 Российской Федерации 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. При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса.

В сфере энергопотребления электричество выступает как наиболее чистый в экологическом отношении энергоноситель. Оно способствует развитию природосберегающих технологий во всех отраслях производства. Возможность концентрации энерго мощностей и централизации снабжения электроэнергией позволяет избавиться от мелких и, как правило, экологически «опасных» производителей энергии, часто работающих на устаревшем оборудовании и «неэффективно использующих топливо». Генерирующие установки большой мощности можно размещать в местах, удаленных от центров потребления, и тем самым снижать их воздействие на населенные пункты.

В условиях возрастающей ограниченности невозпроизводимых топливных ресурсов, усложнения и удорожания их добычи, удовлетворение потребностей в электроэнергии опирается в большей мере на ускоренный рост атомной энергетики. Правильность такого пути подтверждает и мировой, и отечественный опыт. Вместе с тем здесь, как ни в одной другой отрасли, огромное значение имеет определение технической политики, обеспечивающей высокую эксплуатационную надежность атомных электростанций.

Требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, должны осуществляться с учетом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и общепринятыми принципами и нормами международного права¹.

Для долгосрочного стабильного обеспечения экономики страны и населения всеми видами энергии необходима научно обоснованная и воспринятая обществом и институтами государственной власти долгосрочная энергетическая политика.

Целью энергетической политики является максимально эффективное использование природных топливно-энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для роста экономики и повышения качества жизни населения страны. В этой связи разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р «Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.», (сменила «Энергетическую стратегию России» от 28 августа 2003 г., рассчитанную до 2020 г.). Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. является документом, конкретизирующим цели, задачи и основные направления долгосрочной энергетической политики государства в рассматриваемом периоде времени с учетом складывающихся внутренней и внешней ситуаций в энергетическом секторе и его роли в обеспечении единства экономического пространства Российской Федерации, глобализации энергетических рынков, тенденций политического, макроэкономического и научно-технологического развития страны.

Главной задачей Энергетической стратегии России является определение путей достижения качественно нового состояния топливно-энергетического комплекса (ТЭК), роста конкурентоспособности его продукции и услуг на мировом рынке на основе использования потенциала и установления приоритетов развития комплекса, формирования мер и механизмов государственной энергетической политики с учетом прогнозируемых результатов ее реализации.

Приоритетами Энергетической стратегии являются:

- полное и надежное обеспечение населения и экономики страны энергоресурсами по доступным и вместе с тем стимулирующим энергосбережение ценам, снижение рисков и недопущение развития кризисных ситуаций в энергообеспечении страны;
- снижение удельных затрат на производство и использование энергоресурсов за счет рационализации их потребления, применения

¹ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537.

энергосберегающих технологий и оборудования, сокращения потерь при добыче, переработке, транспортировке и реализации продукции ТЭК;

- повышение финансовой устойчивости и эффективности использования потенциала энергетического сектора для обеспечения социально-экономического развития страны;

- минимизация техногенного воздействия энергетики на окружающую среду на основе применения экономических стимулов, совершенствования структуры производства, внедрения новых технологий добычи, переработки, транспортировки, реализации и потребления продукции.

Главным средством решения поставленной задачи является формирование цивилизованного энергетического рынка и недискриминационных экономических взаимоотношений его субъектов между собой и с государством. При этом государство, ограничивая свои функции как хозяйствующего субъекта, усиливает свою роль в формировании рыночной инфраструктуры как регулятора рыночных взаимоотношений.

Основные механизмы государственного регулирования предусматривают:

- меры по созданию рациональной рыночной среды (включая взаимоувязанные тарифное, налоговое, таможенное, антимонопольное регулирование и институциональные преобразования в ТЭК);

- повышение эффективности управления государственной собственностью;

- введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость процесса развития энергетики и стимулирующих энергосбережение;

- стимулирование и поддержку стратегических инициатив в сфере инвестиционной, инновационной и энергосберегающей активности хозяйствующих субъектов.

Представленные в Энергетической стратегии количественные параметры развития экономики и энергетики являются (особенно за пределами первого предстоящего пятилетия) ориентировочными, подлежащими уточнению в процессе реализации и мониторинга Энергетической стратегии.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) в ст. 41 предусматривает требования в области охраны окружающей среды для военных и оборонных объектов, связанных с *военной деятельностью*. Военная деятельность регулируется Постановлением Правительства РФ от 31.10.1996 № 1310 «О первоочередных мероприятиях по обеспечению экологической безопасности при осуществлении деятельности Вооруженных сил РФ (на 1997-2000 гг.)», Положением о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных и особо важных объектах Вооруженных сил РФ и государственной экологической экспертизы вооружений и военной техники, военных объектов и военной

деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18.05.1998 № 461. Согласно Федеральному закону «Об обороне» от 31.05.1996 № 61-ФЗ (в ред. от 05.04.2011) к военной деятельности относится вся деятельность Вооруженных сил и других войск РФ, их предприятий, учреждений, организаций по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения, защите населения, территории и суверенитета Российской Федерации.

Правовая охрана *военной деятельности* предусматривает в первую очередь контроль специально уполномоченных органов за деятельностью военных и оборонных объектов (включая военные полигоны, площадки, где проводятся испытания оружия массового поражения и т.д.). Хотя давно уже не секрет, что военная промышленность как самая загрязняющая окружающую среду составляет в целом около 80% всего промышленного потенциала страны. Правовая охрана окружающей среды в военной деятельности осуществляется на основе норм Закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002)

Экологический контроль в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях наряду со специально уполномоченными природоохранными органами осуществляют ведомственные органы контроля – инспекции вооруженных сил.

Так, приказом Госкомэкологии РФ от 04.05.1997 № 257 «О совместных действиях Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды и Военно-космических сил Российской Федерации по обеспечению экологической безопасности военно-космической деятельности» определены следующие совместные действия Госкомэкологии и Военно-космических сил (ВКС) по обеспечению экологической безопасности военно-космической деятельности:

- проведение государственной экологической экспертизы (ЭЭ) проектов и документов создания космических средств (МПР России);
- проведение экологического мониторинга и оценка воздействия на окружающую среду (ОС) и околоземное космическое пространство ракетно-космической деятельности (ВКС, МПР России);
- проведение государственного экологического контроля на территориях, подверженных воздействию ракетно-космических комплексов (МПР России);
- организация и проведение научно-исследовательских работ по экологическому обследованию районов падения отделяющихся частей ракет-носителей (ВКС, МПР России);
- проведение мероприятий по ликвидации негативного воздействия на ОС в результате деятельности ракетно-космических комплексов (ВКС);
- разработка совместных нормативно-правовых и инструктивно-методических документов в области экологической безопасности ракетно-космической деятельности (МПР России, ВКС);

– создание рабочей группы при МПР России по рассмотрению вопросов, связанных с экологической оценкой и реабилитацией районов падения отделяющихся частей ракет-носителей.

В качестве примера основных направлений деятельности Вооруженных Сил в рассматриваемой сфере укажем, что Правительством РФ от 31.10.1996 № 1310 утверждены Первоочередные мероприятия по обеспечению экологической безопасности при осуществлении деятельности Вооруженных сил РФ на 1997-2000 гг. В соответствии с этим документом из бюджета Минобороны России в период 1997–2000 гг. были выделены средства на осуществление следующих мероприятий:

1. Разработка нормативно-правовых документов Вооруженных сил по обеспечению экологической безопасности, куда входят:

– разработка нормативно-методических документов по оценке воздействия вооружения, военной техники и военных объектов на ОС;

– разработка нормативно-методических документов по оценке экологического состояния территорий военных объектов;

– разработка правил и положений по обеспечению экологической безопасности при испытаниях новых образцов вооружения и военной техники, содержании вооружения и военной техники в войсках;

– разработка для объектов Вооруженных сил нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов и лимитов на размещение отходов, в том числе программно-методической модели осуществления экологической паспортизации объектов Вооруженных сил;

– проведение гигиенического нормирования загрязнения объектов ОС компонентами ракетного топлива;

– разработка ГОСТов, общих технических требований и других нормативных документов по проектной проработке мер обеспечения экологической безопасности использования вооружения и военной техники, деятельности военных объектов и порядка принятия их на вооружение и ввода в эксплуатацию;

– создание ведомственного регистра опасных военных объектов, веществ и отходов, кадастра загрязненных территорий, мест хранения и захоронения радиоактивных отходов и ирритантов.

2. Создание систем информационного обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных сил:

– разработка, создание, совершенствование аппаратного оснащения и программно-методического обеспечения систем экологического мониторинга на объектах Вооруженных сил и в районах их деятельности (автоматизированного наземного комплекса радиоэкологических измерений; спектрометрического комплекса для радиоэкологических измерений; носимой укладки эколога; нейтронно-радиационной системы контроля морской среды; методологии контроля биофакторов на военных объектах; программно-математической модели оценки и прогнозирования воздействия на ОС загрязняющих веществ объектов Вооруженных сил и др.);

- разработка и создание измерительных, информационно-аналитических, управляющих и учебных систем экологической безопасности;
- создание экологического мониторинга полигона Плесецк;
- научно-методические и технические решения использования аэрокосмических средств и информации в целях обследования и оценки экологической обстановки на военных объектах;
- разработка системы информационной поддержки обеспечения экологической безопасности деятельности Вооруженных сил.

Определение критериев экологической безопасности и обоснование экологического статуса мест прошлого проведения ядерных взрывов на Центральном полигоне Российской Федерации (Новая Земля).

Совершенствование системы природоохранных мероприятий на экологически неблагоприятных территориях. Кроме того, существует множество документов, регулирующих хозяйственную и иную деятельность предприятий, подведомственных Минобороны России в области охраны окружающей среды (ООС), например:

Постановление Правительства РФ от 18.05.1998 № 461 «Об утверждении Положения о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных и особо важных объектах Вооруженных сил Российской Федерации и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности».

Приказ Госкомэкологии и Минэкономики России от 20.03.1998 № 167/105 «Об организации работ по введению в действие системы сертификации экологической безопасности организаций оборонной промышленности».

Приказ Госкомэкологии, Миноборонпрома от 25.02.1997 № 71/86 «О системе сертификации экологической безопасности предприятий оборонных отраслей промышленности».

Приказ Госкомэкологии от 27.12.1996 № 540 «О продлении действия “Временного порядка выдачи заключения о выполнении требований экологической безопасности производств предприятий Госкомоборонпрома России”».

Приказ Минприроды России от 11.01.1996 № 11 «О продлении действия “Временного порядка выдачи заключения о выполнении требований экологической безопасности производств предприятий Госкомоборонпрома России”».

№ 15 .04.2000 № 80 «О сертификации экологической безопасности организаций оборонной промышленности».

Под экологическим обеспечением Вооруженных сил РФ понимается комплекс правовых, экономических, социальных, научно-теоретических и организационно-технических мероприятий, осуществляемых ими в мирное и военное время, направленных на сохранение и восстановление окружающей среды, сохранение здоровья людей в ходе деятельности Вооруженных Сил РФ и обеспечение решения задач войсками и силами флота в условиях

воздействия экологически неблагоприятных антропогенных и природных факторов. В этой связи был издан приказ Министерства обороны Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом надзоре в Вооруженных силах РФ» от 04.04.1996 № 139.

Целью экологического обеспечения Вооруженных сил РФ является достижение экологической безопасности деятельности Вооруженных сил РФ и защита личного состава, вооружения и военной техники в условиях воздействия неблагоприятных экологических факторов.

Основными *принципами экологического обеспечения* Вооруженных сил РФ являются:

- сохранение жизни и здоровья человека и окружающей среды при решении задач Вооруженными силами РФ в мирное время;
- выполнение боевых задач Вооруженными силами в военное время с учетом, по возможности, экологических аспектов и соблюдения международных актов по экологии;
- соблюдение требований национального экологического законодательства;
- научно обоснованное сочетание потребностей повышения боевого потенциала Вооруженных сил РФ и необходимости обеспечения их экологической безопасности.

Основными задачами экологического обеспечения Вооруженных сил в мирное время являются:

1) контроль за состоянием окружающей среды и прогноз экологической обстановки в районах дислокации и боевой подготовки войск и сил флота, включая создание автоматизированной системы экологического мониторинга в Вооруженных силах;

2) нормативно-правовое обеспечение деятельности Вооруженных сил с учетом требований их экологической безопасности, включая обеспечение выполнения в Вооруженных силах РФ законодательных и нормативных актов государства в области охраны экосистемы страны; разработку норм и правил по экологической безопасности с учетом специфики деятельности Вооруженных сил; экологическую паспортизацию военных объектов и др.;

3) планирование и осуществление мероприятий экологического обеспечения в повседневной деятельности и в ходе боевой подготовки войск и сил флота, включая строительство, реконструкцию, ремонт и эксплуатацию природоохранных сооружений и установок; организацию сбора и утилизации экологически опасных отходов, образующихся в процессе жизнедеятельности и боевой подготовки; проведение работ по восстановлению экосистемы в местах дислокации и боевой подготовки войск и др.;

4) ликвидация последствий экологических катастроф и чрезвычайных ситуаций, произошедших в результате деятельности войск и сил флота или в местах их дислокации;

5) проведение экологических экспертиз, оценка ущерба окружающей среде в результате действий войск и сил флота;

6) участие в экологическом обеспечении процесса утилизации и уничтожения ядерного, химического и обычного вооружения;

7) разработка и осуществление мероприятий по защите здоровья и боеспособности личного состава армии и флота в условиях воздействия на них неблагоприятных экологических факторов;

8) военно-научное обеспечение основных направлений экологического обеспечения Вооруженных сил РФ;

9) оснащение Вооруженных сил РФ приборами и оборудованием для контроля состояния и восстановления экосистемы;

10) подготовка специалистов, экологическое обучение и воспитание военнослужащих.

Таким образом, экологическое обеспечение является элементом повседневной деятельности Вооруженных сил Российской Федерации в мирное время.

Экологическими требованиями к военным и оборонным объектам, как уже было отмечено выше в ст. 41 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды», являются:

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

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

Таким образом, Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» (2002) распространяет экологические требования, установленные для размещения строительства и эксплуатации предприятий и иных хозяйственных объектов, на всю военную деятельность, размещение, строительство и эксплуатацию военных и оборонных объектов. Должностным лицам органов государственного экологического контроля предоставлено право в установленном порядке 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. Таким образом, военная сфера, создающая наиболее высокий процент вредного воздействия на природную среду, была возвращена в систему гражданского правового регулирования

охраны окружающей среды. Вместе с тем учитываются специфические особенности функционирования данной отрасли. В частности, предварительное согласование мест строительства объектов военной деятельности подчиняется требованиям сохранения государственной тайны.

Поэтому такие гарантии законности, как участие общественности, проведение референдума и других подобных мероприятий, здесь исключаются.

В равной степени на военные учреждения (предприятия воинские части и т.п.) распространяется требование о возмещении вреда, причиненного природной среде от стационарной, передвижной деятельности военных подразделений, военных оборонных объектов. Такой вред подлежит возмещению потерпевшим предприятиям, организациям, гражданам как в случае факта экологического правонарушения, так и при правомерном причинении вреда, если это предусмотрено законом. В частности, подлежит возмещению правомерный вред, причиненный военным ведомством во время проведения учений, маневров и иной деятельности военных формирований в мирное время.

В Вооруженных силах РФ действует система органов государственного экологического контроля, определенная главой XI Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002). Она дополняется ведомственными органами контроля – инспекциями охраны окружающей природной среды. Эти инспекции осуществляют проверку выполнения законодательства об охране природы и рациональном природопользовании в воинских частях, на других военных объектах. Инспекции вправе: вносить в органы военного управления предложения о запрещении или приостановлении эксплуатации коммунальных сооружений, производственных и хозяйственных объектов, о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в совершении экологических правонарушений. Указанные меры дополняются экологическим мониторингом, который существует в Вооруженных силах РФ, паспортизацией военных и оборонных объектов, обязательной экологической экспертизой вооружения, техники и военных объектов.

С 1992 г. в составе Министерства обороны РФ было организовано управление экологии и специальных средств защиты. Кроме контроля это управление выполняет функцию организатора мероприятий по уменьшению негативного воздействия Вооруженных сил на окружающую среду. В состав управления входят экологические службы воинских подразделений. В структуре управления – инспекционные группы, экологические лаборатории, экологический батальон для очистки и оздоровления окружающей среды. Военная экологическая служба работает в тесном контакте с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Приказом Министерства обороны Российской Федерации от 30.08.2007 № 340 было утверждено Положение об охране экологической безопасности Вооруженных сил РФ. В Вооруженных силах Российской

Федерации вводятся военные службы округов (флотов), объединений, воинских частей и организаций Вооруженных сил. Их основная деятельность связана с охраной окружающей среды.

Основными задачами экологических служб военных округов (флотов), объединений, экологических служб (должностных лиц) соединений, воинских частей и организаций Вооруженных сил являются:

1) разработка мероприятий по снижению (предотвращению) негативного воздействия деятельности воинских формирований на окружающую среду и ликвидация ее последствий;

2) организация контроля за выполнением в воинских формированиях требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, международных договоров и соглашений Российской Федерации, правовых актов Министерства обороны по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

3) организация экологического обучения, воспитания и формирования экологической культуры личного состава воинских формирований;

4) планирование и организация в пределах своей компетенции обеспечения воинских формирований техническими средствами экологической безопасности.

8.3. Охрана окружающей среды в городах и населенных пунктах

Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений

Современный *город* – это большой социальный организм, с новой (модифицированной) средой обитания, включающий комплекс эколого-экономических, национальных, географических, культурно-бытовых и других особенностей. Эколого-правовые требования установлены для всех видов городов и поселений, т.е. соблюдение экологических, санитарно-гигиенических, градостроительных и иных норм стандартизовано. При этом учитываются требования, установленные Федеральным законом Российской Федерации «Об охране окружающей среды» (2002), Градостроительным кодексом РФ (1998), Земельным кодексом РФ (2001), Федеральным законом РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999), Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) и т.д.

Пространственную и земельно-ресурсную основу поселений составляют территории в пределах установленных границ (черты) поселений, а также все, что находится над и под поверхностью указанных территорий.

Эколого-правовой режим поселений – важнейшая составляющая правового статуса городов и поселений, что определяет *Градостроительный регламент*. Градостроительный регламент – это

совокупность установленных правил застройки, параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны.

Земли поселений – это земельные пространства (площади, территории):

- 1) используемые под застройку;
- 2) предназначенные для застройки (иных целей развития населенных пунктов);

- 3) отделенные от земель других категорий городской чертой – чертой поселения (ст.83 Земельного кодекса РФ (2001); ст.1, 5 Градостроительного кодекса РФ (1998), т.е. внешней границей поселения.

Зонирование – это деление на зоны при градостроительном планировании развития территории и поселений с определенным видом использования зон и ограничений на их использование.

На территориях городских и сельских поселений могут устанавливаться территориальные зоны: жилые; общественно-деловые; сельскохозяйственного использования; инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные; специального назначения; военных объектов; производственные; иные.

На территориальных зонах могут выделяться подзоны, особенности использования территорий которых определяется градостроительным регламентом с учетом ограничений на их использование.

Правовая охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов осуществляется по следующим основным направлениям:

Статья 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) определяет требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений. Для чего необходимо соблюдать следующие предписания:

1. Планирование охраны окружающей среды должно проводиться в процессе градостроительного планирования путем разработки схем, планов, мероприятий по охране окружающей среды. В частности, эти вопросы предусматриваются в соответствии со ст. 34, 35 Градостроительного кодекса РФ (1998) в территориальных комплексных схемах градостроительного планирования развития территории районов, сельских округов, а также в генеральных планах городских и сельских поселений.

2. Планировка и застройка территории с учетом экологических требований. Организация территорий городских и сельских поселений предполагает, что разработка градостроительной документации, строительство и реконструкция зданий, строений и сооружений должны осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, с учетом состояния территорий 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 природную среду и здоровье человека (ст. 10 Градостроительного кодекса РФ (1998)).

Предусматриваются специальные мероприятия по охране недр, по землеустройству, а также охране окружающей среды зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия (ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды», 2002), крупных промышленных центров и территориально-производственных комплексов.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков и иных объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности обязаны соблюдать требования охраны окружающей среды, экологической безопасности, санитарные правила. Размещение предприятий и организаций должно отвечать правилам зонирования территорий, обеспечения благоприятных условий для проживания населения, а также требованиям сохранения объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий. Жилые массивы, промышленные предприятия и другие объекты должны размещаться таким образом, чтобы исключить неблагоприятное воздействие на здоровье населения и санитарно-бытовые условия жизни горожан. При осуществлении градостроительной деятельности предусматриваются различные виды благоустройства территорий: водоснабжение, канализация, устройство уличных покрытий, озеленение, освещение, обеспечение санитарной очистки и т.д.

При создании и развитии систем инженерной инфраструктуры и благоустройства учитываются интересы поселений, расположенных на прилегающих территориях, в целях недопущения загрязнения источников водоснабжения, почв, атмосферного воздуха, объектов зеленого фонда. При планировке и застройке территорий городов осуществляется зонирование, которое направлено на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности, защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; предотвращение чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды; охрану и использование особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий (ст. 37 Градостроительного кодекса РФ, 1998).

В соответствии с градостроительной документацией на территории городских и сельских поселений могут выделяться жилые, производственные, общественно-деловые, рекреационные зоны и др. В целях предотвращения загрязнения территорий жилых зон, а также для нейтрализации вредных воздействий производственных объектов устанавливаются санитарно-защитные зоны со специальным режимом вокруг промышленных предприятий для отделения их от жилых районов (от 50 до 1000 м в зависимости от класса вредности промышленного объекта) с

обязательным поясом зеленых насаждений (ст. 43 Градостроительного кодекса, ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999).

3. Обеспечение санитарного режима городов (ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999).

Санитарный режим обеспечивается путем проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации загрязнения окружающей среды, борьбе с шумом, вибрациями, другими вредными физическими воздействиями, по утилизации и захоронению промышленных и бытовых отходов.

Цель санитарной охраны городов – обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, под которым Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999) понимает такое состояние общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствуют опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и имеются благоприятные условия для его жизнедеятельности (ст. 1 вышеуказанного закона).

Основные функции по реализации правовых мер санитарно-эпидемиологического благополучия населения выполняют службы санитарно-эпидемиологического надзора, входящие в систему Министерства здравоохранения РФ¹.

Санитарные правила, т.е. нормы, устанавливающие критерии безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды его обитания, требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности, обязательны для соблюдения всеми предприятиями, организациями, учреждениями, государственными органами, должностными лицами и гражданами (ст. 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999).

При проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и коммунально-бытовых объектов в городах должны осуществляться меры по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы. Качество воды источников централизованного водоснабжения, водоемов в черте города, а также атмосферного воздуха должно соответствовать санитарным правилам (ст. 18-20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999, ст. 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», 1999, ст. 43 Водного кодекса РФ, 2006).

Запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных отходов и выбросов. В отношении предприятий и транспорта действуют все установленные правила и требования по охране вод, воздуха и почв, рассмотренные выше.

¹ См.: Положение о Государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 № 680.

Санитарный режим городов связан с устранением отрицательного влияния на здоровье людей и окружающую среду вредных физических воздействий. Для производственно-хозяйственных объектов, агрегатов, машин и т.д. установлены предельно допустимые уровни шума. Органы местного самоуправления должны проводить мероприятия по снижению интенсивности и устранению шума в производственных, общественных, жилых зданиях, дворах, улицах и др. (ст. 23 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999, п.9 ст.15 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», 2003).

При выполнении работ с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего и неионизирующего излучения (вибрация, электромагнитные поля радиочастот, ультразвук и другие виды излучений) должны соблюдаться санитарные правила. Граждане РФ имеют право на радиационную безопасность, которая обеспечивается мероприятиями по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующих излучений выше установленных норм и правил, выполнению гражданами и организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, требований к обеспечению радиационной безопасности. Общие принципы, требования и основные направления обеспечения радиационной безопасности, права и обязанности граждан и их объединений, полномочия компетентных органов, а также осуществление контроля в данной сфере регулируются федеральными законами «О радиационной безопасности населения» (1996), «Об использовании атомной энергии» (1995) и другими нормативными актами.

В соответствии с Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» (1996) в ст. 11 введена радиационно-гигиеническая паспортизация организаций и территорий, которая является государственной системой оценки влияния основных источников ионизирующего излучения (техногенных и естественных) и направлена на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности¹.

Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах, в том числе от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 19 «Основ

¹ См.: Порядок разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г. № 93.

законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (1993), ст. 23 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» (1996).

Производственные и бытовые отходы предприятий, находящихся на территории городов и поселений, подлежат сбору, переработке, обезвреживанию, захоронению и утилизации, условия и способы которых должны удовлетворять требованиям безопасности и безвредности для здоровья населения (ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 1999), ст.11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», 1998. Статья 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) определяет требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления на предприятиях в городах и поселениях.

В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., определены основные задачи государственной политики в области экологического развития, в числе которых значимое место отведено обеспечению экологически безопасного обращения с отходами¹.

Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ в ст. 61 определяет новый для экологического законодательства термин «зеленый фонд поселений».

В данный фонд вошли зеленые зоны в границах городских и сельских поселений. В соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ хозяйственная и иная деятельность осуществляется с соблюдением требований по защите зеленых насаждений. Предпроектная и проектная документация на организацию строительной, хозяйственной и иной деятельности должна содержать полные и достоверные сведения о состоянии зеленых насаждений, полную оценку воздействия проектируемого объекта на зеленые насаждения. В случаях если снос зеленых насаждений обусловлен отведением территории под строительство, необходимо соблюдать требования п.2 ст.61 комментируемого Закона, согласно которому на территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения. Вырубка деревьев и кустарников производится только на

¹ См.: Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.).

основании специального разрешения – порубочного билета. Оплата за вырубаемые деревья и кустарники производится лицом, получающим порубочный билет, до его выдачи в размере компенсационной стоимости. Компенсационное озеленение является обязательным во всех случаях повреждения или уничтожения зеленых насаждений. В случае уничтожения зеленых насаждений компенсационное озеленение производится на том же участке земли, где они были уничтожены. Причем количество единиц растений и занимаемая ими площадь не должны быть уменьшены, либо на другом участке земли, но в том же административном округе в двойном размере, как по количеству единиц растительности, так и по площади.

Компенсационное озеленение производится за счет средств граждан или юридических лиц, в интересах или вследствие противоправных действий которых произошло повреждение или уничтожение зеленых насаждений. Вред, причиненный повреждением или уничтожением зеленых насаждений, подлежит возмещению. Размер подлежащего возмещению вреда определяется по утвержденным методикам расчетов, исходя из компенсационной стоимости зеленых насаждений. Граждане, должностные лица, виновные в нарушении иных требований по защите зеленых насаждений, установленных нормативными актами Российской Федерации и субъектов РФ, несут административную ответственность.

Согласно п. 3. ст. 61 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) государственное регулирование в области охраны зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с законодательством. Однако необходимо заметить, что на сегодняшний день в большинстве регионов, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, нет единого нормативного документа, касающегося городских зеленых насаждений. Действуют Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденные Госстроем России, от 15 декабря 1999 г. № 153, которые, например, запрещают складирование на газоны грязного снега или сваливание песчано-соляной смеси около деревьев, обязывают убирать мусор на газонах; даже наличие сорняков на газоне считается нарушением. Правилами устанавливается обязанность по осуществлению ухода за деревьями, в частности, удаление сухих ветвей, лечение дупел и механических повреждений. При производстве строительных работ установлена обязанность огораживать стволы деревьев, находящихся на территории строительной площадки. При мощении тротуаров и дворов закреплена обязанность оставлять вокруг стволов свободные пространства не менее 2 м. При составлении планов застройки, прокладки дорог должна производиться точная съемка деревьев и кустарников с указанием пород и диаметров стволов. В целях охраны зеленого фонда поселений действует закон г. Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» (с изм. и доп. от 21 февраля, 19 декабря 2001 г., 25 июня 2003 г., 17 марта 2004 г.), который определяет:

- возможные случаи вырубki деревьев и кустарников при выполнении требований названного закона, порядок осуществления компенсационного озеленения;
- права и обязанности граждан и юридических лиц при осуществлении требований по защите зеленых насаждений;
- порядок осуществления защиты зеленых насаждений при осуществлении градостроительной и предпринимательской деятельности;
- экономический механизм защиты зеленых насаждений, а также ответственность за нарушение требований по защите зеленых насаждений.

8.4. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве

Сельское хозяйство – наиболее активная область взаимодействия человека и природы. Диалектика этого процесса такова, что дает основания выделить два направления взаимоотношений экологии и экономики в сельском хозяйстве: охрана окружающей среды (земель, вод, лесов, животного мира и т.д.) от негативного воздействия сельскохозяйственного производства (мелиорации, химизации) и охрана сельского хозяйства от негативного воздействия окружающей среды (промышленное загрязнение земель, вод, лесов и т.д.)¹.

При эксплуатации объектов *сельскохозяйственного* назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду (ст. 42 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). Кроме того, в сельском хозяйстве применяется весь комплекс эколого-правовых мер, предусмотренных законодательством, как экологическим, включая природоресурсное, так и уголовным, административным и др. Среди них Конституция РФ (1993, ст. 9) Земельный кодекс РФ (2001), Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, инструктивный материал Роскомзема. В систему важнейших для аграрной сферы мер, в частности, входят экологическое и гигиеническое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, планирование, мониторинг земель, контроль, ответственность и др.

Экологическое и гигиеническое нормирование – важнейшая правовая мера, направленная на предупреждение экологического и экогенного вреда (т.е. вреда, причиненного здоровью человека и имуществу загрязненной окружающей средой). Применительно к сельскому хозяйству эта мера проявляется преимущественно в нормировании качества земель сельскохозяйственного назначения и предельно допустимых воздействий на землю, воды, атмосферный воздух. Речь идет о химическом воздействии на

¹ См.: Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1997. С. 422.

землю (почву), связанном с применением минеральных удобрений и ядохимикатов, хотя сельскохозяйственные земли загрязняются и иным образом, например, когда осадки (дождь, снег) вымывают загрязняющие вещества из атмосферы и они попадают в почву; используются загрязненные воды для ирригации, полива сельскохозяйственных растений и т.п.

Нормативы качества земель – составная часть нормативов качества окружающей среды. Такие нормативы в механизме экологического права выполняют ряд функций: а) устанавливают предельные величины вредных химических и иных воздействий на природную среду; б) служат для оценки состояния почв по химическим характеристикам. Это означает, что если в почве содержание химического вещества не превышает норматив предельно допустимой его концентрации, то состояние почвы является экологически безопасным, т.е. не представляет опасности для здоровья человека и других живых организмов. Экологически безопасное состояние почв является предпосылкой для выращивания экологически безопасной сельскохозяйственной продукции.

Требования по нормированию качества земель сельскохозяйственного назначения установлены рядом законов и подзаконных актов. Общие требования содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (2002) и Земельном кодексе РФ (2001).

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002) нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки ее состояния в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов (ст. 21).

Согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ (2001) для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Соблюдение нормативов качества почв, нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) обеспечивается в основном путем регулирования предельно допустимых норм применения агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Гигиеническое нормирование содержания пестицидов в объектах окружающей среды регулируется федеральными законами от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»; Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 5543. Гигиенический норматив – это установленное исследованиями допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя,

характеризующего тот или иной фактор среды обитания с позиций его безопасности и (или) безвредности для человека.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002, ст. 49) установлено, что юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон запрещает применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

В общем виде требования по применению пестицидов и агрохимикатов установлены специальным Федеральным законом от 19.07.1997 № 109 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами». Согласно ст. 22 закона порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также рационов животных.

Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую природную среду.

Пестициды и агрохимикаты применяются только при использовании специальной техники и оборудования.

В настоящее время практическое осуществление деятельности в данной сфере регулируется Гигиеническими нормативами содержания пестицидов в объектах окружающей среды (ГН 1.2.2617-10), утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 02.08.2010 № 101¹.

При этом пестициды, используемые в сельском хозяйстве, не должны выделять (отдавать) в окружающую среду вредные и опасные для здоровья человека вещества и соединения в количествах, превышающих гигиенические нормативы. Сельскохозяйственное сырье и пищевые продукты, произведенные с использованием пестицидов, должны соответствовать требованиям к допустимому содержанию остаточных количеств пестицидов и их метаболитов, представляющих опасность для здоровья нынешнего и будущих поколений.

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 28.06.2010 № 26 (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 07.06.2010 № 17515).

Ответственность за соблюдение гигиенических нормативов содержания пестицидов и их опасных метаболитов в объектах окружающей среды несут физические и юридические лица, осуществляющие оборот пестицидов на всех этапах их производства, хранения, транспортировки, реализации, применения, утилизации и уничтожения.

Контроль за соблюдением гигиенических нормативов содержания пестицидов в производимой сельскохозяйственной продукции осуществляется исходя из информации о применении пестицидов при производстве, хранении и транспортировке такой продукции.

На основе информации о применяемых пестицидах производится контроль за содержанием их остаточных количеств в объектах окружающей среды (вода, почва, воздух).

При отсутствии гигиенических нормативов для отдельных сельскохозяйственных культур следует ориентироваться на нормативы, установленные для культур, входящих в ту же группу пищевых продуктов (косточковые или семечковые плодовые культуры, корнеплоды и пр.), имеющих близкие величины допустимой суточной дозы (ДСД) и среднесуточную норму потребления в питании человека.

Земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции (ст. 14 Земельного кодекса РФ, 2001).

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культурно-технических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение качества, полностью возмещают убытки в соответствии с положениями ст. 57 Земельного кодекса РФ (2001), а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Меры по предупреждению вреда окружающей среде в сельском хозяйстве при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения.

Для обеспечения охраны окружающей среды важное значение имеет учет экологических факторов применительно к размещению, проектированию, строительству и эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения как в законодательстве, так и в процессе соответствующей деятельности. Очевидно, что при корректном учете экологических факторов достигаются цели предупреждения вреда окружающей среде и экогенного вреда.

Вопросы предупреждения вреда окружающей среде и здоровью человека в данной сфере весьма актуальны. *Так, например, в деревне Ваулино Можайского района Московской области в 800 м от жилых строений расположен свинокомплекс ЗАО «Тропарево», принадлежащий Останкинскому мясокомбинату г. Москвы. Господствующее направление ветра – юго-восточное, от животноводческого комплекса к жилым строениям. В результате неграмотного размещения данного производственного объекта к жилым домам ветер доносит вредоносные запахи от свиноводческого комплекса, где производится газоопалка туш животных, хранятся надежные особи. Жители и дачники деревни Ваулино неоднократно писали жалобы в прокуратуру, санитарно-эпидемиологическую службу Можайского района по данному факту.*

В экологическом и санитарно-эпидемическом законодательстве содержатся нормы, направленные на предупреждение подобных ситуаций, нередких в Российской Федерации.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 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 нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, 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 должны соблюдаться санитарные правила.

Общие требования в области охраны окружающей среды применительно к эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения содержатся в ст. 42 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Сельскохозяйственные организации, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, иные сельскохозяйственные организации в своей деятельности обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

Планирование охраны окружающей среды в сельском хозяйстве регулируется рядом законов и подзаконных актов. Согласно ст. 13 Земельного кодекса РФ (2001) в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

В соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» разрабатываются федеральные и региональные целевые программы обеспечения плодородия этих земель (ст. 13). При этом федеральные целевые программы формируются Правительством РФ и утверждаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Региональные целевые программы разрабатываются и утверждаются в порядке, предусмотренном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

На современном этапе действует Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 (в ред. от 07.03.2008 № 158). В программе определены ее цели, задачи, этапы, объемы и источники финансирования работ, ожидаемые результаты и показатели социально-экономической эффективности.

Цели программы – сохранение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов, создание условий для увеличения объемов производства высококачественной продукции на

основе восстановления и повышения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения при выполнении комплекса агрохимических, гидромелиоративных, культурно-технических, агролесомелиоративных, водохозяйственных и организационных мероприятий с использованием достижений науки и техники.

В задачи программы входят:

- рациональное использование биоклиматического потенциала, получение стабильных урожаев, систематическое воспроизводство природного плодородия почв, улучшение баланса питательных веществ без отрицательного воздействия на все компоненты агроландшафтов;

- организация мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и формирование информационной базы данных по плодородию почв на основе проведения агрохимического и эколого-токсикологического обследования земель;

- защита земель от затопления и подтопления путем строительства и реконструкции гидротехнических и мелиоративных сооружений, охрана сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии, опустынивания;

- разработка системы агролесомелиоративных мероприятий, обеспечивающих оптимизацию воздушного и гидротермического режимов агроландшафтов, улучшение качества природной среды и поверхностных водоисточников;

- улучшение социальных условий в сельских районах путем сохранения и создания новых рабочих мест, сокращения заболеваемости населения за счет получения качественной и безопасной (без токсикантов) сельскохозяйственной продукции и повышения водообеспеченности сельских районов;

- научное и информационно-аналитическое, нормативно-правовое и методическое обеспечение программы, разработка научных методик, рекомендаций и технологий для проведения работ по сохранению и повышению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов.

При оценке значимости программы необходимо исходить из важнейших ее целевых индикаторов и показателей:

- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота 5,55 млн га сельскохозяйственных угодий и введение в сельскохозяйственный оборот 3,2 млн га таких угодий;

- ввод в эксплуатацию 397 тыс. га мелиорируемых земель;

- вовлечение в сельскохозяйственный оборот 37 тыс. га земель, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС;

- внесение 15,8 млн т минеральных удобрений в почву в пересчете на действующее вещество;

- защита 158,7 тыс. га земель от водной эрозии, затопления и подтопления;

- защита и сохранение 585 тыс. га сельскохозяйственных угодий от ветровой эрозии и опустынивания;

– преобразование материалов комплексного разномасштабного картирования плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения на основе агроинформационных систем для проведения мониторинга плодородия почв 5,2 млн га земель сельскохозяйственного назначения;

– уменьшение степени кислотности почв путем проведения их известкования на площади 2037,5 тыс. га и фосфоритования на площади 475 тыс. га.

Мелиорация земель – это специфический технологический способ поддержания в благоприятном состоянии земель – важнейшего для сельского хозяйства природного ресурса.

Мелиорация земель представляет коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культурно-технических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Регулируется мелиорация Федеральным законом от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Закон предусматривает следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация, агролесомелиорация, культурно-техническая мелиорация, химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель заключается в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений. К этому типу мелиорации земель относятся:

– противоэрозионная – защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;

– полезащитная – защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;

– пастбищезащитная – предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культурно-техническая мелиорация земель направлена на проведение комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- мелиоративная обработка солонцов;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;
- иные культурно-технические работы.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает известкование, фосфоритование и гипсование почв.

Порядок проведения мелиорации земель включает планирование мелиорации земель, разработку, согласование, утверждение и реализацию проектов мелиорации. При этом планирование мелиорации земель проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством, в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

Порядок разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель устанавливается федеральным органом исполнительной власти – Министерством сельского хозяйства РФ, осуществляющим управление сельским хозяйством. Проекты мелиорации должны учитывать строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила.

Мелиорация проводится гражданами и организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности.

Консервация деградированных земель производится в целях восстановления плодородия почв и загрязненных территорий с изъятием деградированных земель из оборота. Ее осуществление регулируется Земельным кодексом РФ (2001), Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и Положением «О порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами», утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.08.1992 № 5551.

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (2002) № 101-ФЗ разработка планов мероприятий по реабилитации земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных радионуклидами, тяжелыми металлами и другими вредными веществами, относится к основным направлениям обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с положением консервации подлежат:

– сельскохозяйственные угодья с сильноэродированными, сильнозасоленными, сильно заболоченными (в результате подтопления или нарушения экологических требований) почвами, подверженные в большой степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом в случаях, когда использование по целевому назначению земель с указанными признаками деградации приводит к дальнейшему развитию негативных процессов, ухудшению состояния почв и экологической обстановки;

– земли, загрязненные токсичными промышленными отходами свыше предельно допустимых концентраций или радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней.

Выявление деградированных земель производится путем обследований, проводимых по утвержденным методикам предприятиями и организациями, а также гражданами, получившими в установленном порядке лицензии на эти обследования. В ходе обследований устанавливаются местоположение деградированных и загрязненных земель, их площадь, состав угодий, качественное состояние земель, динамика его изменения в последние пять-десять лет, причины, приведшие к деградации. По результатам обследований составляются карты и таблицы по видам и степени деградации земель, а также дается заключение по их дальнейшему использованию.

Материалы по консервации земель готовят органы Министерства природных ресурсов и экологии РФ и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости с участием Министерства сельского хозяйства РФ и Минздрава России. Решения о дальнейшем использовании деградированных сельскохозяйственных земель принимают уполномоченные органы.

Земли, выведенные из хозяйственного оборота в результате консервации, сохраняются за их собственниками, землевладельцами, землепользователями (при создании ими необходимых условий для восстановления деградированных угодий и загрязненных земель) либо переводятся в земельный запас. Убытки, причиненные ухудшением качества земель или ограничением их использования, включая упущенную выгоду на период консервации, возмещаются собственникам земли, землевладельцам и землепользователям в полном объеме теми предприятиями, по чьей вине произошла деградация земель.

Предотвращение гибели объектов животного мира при осуществлении сельскохозяйственной деятельности определяется нормативными актами. Конкретные правовые положения в данной сфере установлены Постановлением Правительства РФ от 13.08.1996 № 997, утвердившим Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи (в ред. от 13.03.2008 № 169). В частности, при

осуществлении сельскохозяйственных производственных процессов не допускается применение технологий и механизмов, которые могут вызывать массовую гибель объектов животного мира или изменение среды их обитания.

При полевых сельскохозяйственных работах необходимо использовать технологию, специально оборудованную технику, порядок работ, исключая гибель животных. Производственные объекты, способные вызвать гибель объектов животного мира, должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение окружающей среды. Запрещается сброс любых сточных вод и отходов в местах нереста, зимовки и массовых скоплений водных и околоводных животных.

Владельцы сельскохозяйственных угодий по согласованию со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания обязаны обеспечивать защиту объектов животного мира в пределах этих угодий в периоды размножения и линьки и сохранение участков, являющихся убежищами для объектов животного мира.

При создании и эксплуатации ирригационных и мелиоративных сооружений в местах естественного обитания, на путях миграции и в местах сезонной концентрации объектов животного мира необходимо обеспечивать условия для свободного и безопасного их передвижения через указанные сооружения, оснащать водозаборные сооружения и каналы гидромелиоративных систем специальными защитными устройствами.

Мониторинг земель сельскохозяйственного назначения. Мониторинг окружающей среды – система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В соответствии с законодательством проводится мониторинг как окружающей среды в целом, так и ее отдельных природных объектов, в частности, земли, вод.

Данные экологического мониторинга охраны окружающей среды в сельском хозяйстве и мониторинга земель, вод служат основой для ведения государственных кадастров природных ресурсов, а также для принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений, в частности, связанных с использованием того или иного природного ресурса.

Организация и проведение мониторинга окружающей среды регулируются многими актами экологического законодательства на уровне Российской Федерации и ее субъектов, включая федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 63); «О гидрометеорологической службе», от 16.07.1998 № 101-ФЗ, «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16.07.1998 № 101-ФЗ (ст. 16); Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ст. 67).

Так, в соответствии с Законом РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (2002) мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения является составной частью государственного мониторинга земель, порядок проведения которого устанавливается земельным законодательством.

Согласно ст. 67 Земельного кодекса РФ (2001) государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель. Объектами государственного мониторинга являются все земли в Российской Федерации. В задачи мониторинга входят:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;

- информационное обеспечение государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;

- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

В зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории государственный мониторинг земель может быть федеральным, региональным и локальным.

Государственный мониторинг земель осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами. Порядок ведения государственного мониторинга земель устанавливается Правительством РФ. На современном этапе регулируется положением об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846.

Контроль за охраной окружающей среды в сельском хозяйстве (экологический контроль) – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований. Часто меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются в процессе экологического контроля или по его результатам.

В природоохранительной практике России выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, муниципальный, производственный, общественный. Критериями такой классификации служат субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

Задача государственного экологического контроля – проверка и обеспечение исполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами, которым такие требования адресованы.

Государственный контроль носит, таким образом, надведомственный характер.

Государственный экологический контроль ведется от имени государства. Осуществляемый в рамках экологической функции государства государственный контроль в значительной мере определяет эффективность данной функции. Потенциально государственный экологический контроль более других видов контроля может влиять на процесс исполнения экологических требований в сельском хозяйстве, поскольку он как инструмент осуществления экологической функции государства может не только использовать собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов – прокуратуры и суда. Основными мерами административного принуждения при этом являются меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности (предупреждение, штраф и др.), административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности, возмещении экологического вреда или применении мер общественного воздействия).

Государственный экологический контроль проводится в форме предупредительного и текущего.

Задачей предупредительного контроля является недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Осуществляется такой контроль на стадиях планирования или проектирования этой деятельности, реализации проекта, ввода объектов в эксплуатацию.

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

Соответственно подразделению органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции государственный экологический контроль можно подразделить на общий и специальный. Общий экологический контроль осуществляется органами общей компетенции, а специальный – органами специальной компетенции. Разделение государственного экологического контроля на общий и специальный предопределяет специфику форм и способов его проведения.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РФ, законами, регулирующими статус Президента РФ, Правительства РФ и правительств субъектов Федерации, экологическим законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов. К основным актам относятся Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 64-66) и Земельный кодекс РФ (ст. 71). Государственный контроль в сфере взаимодействия общества и природы регулируется также законом общего характера, а именно

Федеральным законом от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Детальное регулирование такого контроля осуществляется Положением о государственном земельном контроле, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19.11.2002 № 8331.

Государственный специальный контроль за охраной окружающей среды в сельском хозяйстве возложен на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования в соответствии с их положениями – за охраной атмосферного воздуха, вод в весьма значимых для сельского хозяйства сферах.

Особую роль играет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), являющаяся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы правовые условия охраны окружающей среды при эксплуатации предприятий?
2. Роль государственной системы управления в области охраны окружающей среды в энергетике и военной деятельности.
3. Какие существуют проблемы в области охраны окружающей среды городов и населенных пунктов?
4. Правовые условия охраны окружающей среды в городах и населенных пунктах.
5. Каковы основные условия охраны окружающей среды в сельском хозяйстве?

Глава 9 ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОТДЕЛЬНЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

9.1. Правовой режим охраны земель. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв

Понятие «земля» многозначно и употребляется во многих смыслах: как территория государства, планета, природный ресурс и др. С юридической точки зрения земля представляет интерес в двух основных аспектах: экономическом и экологическом. Экономическое значение земли состоит в том, что она является необходимым условием жизнедеятельности человека, вещественным фактором трудового процесса, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также поверхностью, пространственно-территориальным базисом для размещения и развития всех отраслей экономики, городов и т.д. Экологическое значение земли заключается в том, что она представляет собой основу существования и воспроизводства человеческого общества, главное звено биосферы планеты, осуществляющее связь между всеми компонентами окружающей природной среды – воздухом, водой, животным и растительным миром, в том числе между органической и неорганической материей. В этом смысле земля понимается как почва – поверхностный слой определенной толщины, обладающий естественным плодородием, т.е. способностью обеспечивать существование и развитие живых организмов. Таким образом, юридически земля может рассматриваться, с одной стороны, в качестве объекта различных прав собственности, пользования, аренды и др., а с другой – как объект правовой охраны окружающей природной среды. Отношения по поводу земли, т.е. в связи с ее рациональным использованием и охраной в целях воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды и защиты, прав на землю граждан и организаций, называются земельными отношениями. Правовое регулирование земельных отношений осуществляется Конституцией РФ 1993 г. (ст. 9, 36), Земельным кодексом РФ 2001 г. (с последующими изменениями и дополнениями) и другими нормативными актами, совокупность которых составляет земельное законодательство. Наиболее важными среди них являются: федеральные законы «О мелиорации земель» (1996); «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (1998); Закон РФ «О плате за землю» (1991); Указы Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27.10.1993 № 1767; «О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией РФ» от 24.12.1993 № 2287; «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 14.06.1992 № 631; Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка купли-продажи гражданами РФ земельных участков» от 30.05.1993 № 503 и др.

Осуществляемые в настоящее время реформы в земельно-аграрной сфере вызывают необходимость обновления земельного законодательства, в частности, предполагается принять новый Земельный кодекс Российской Федерации. Нормы, регулирующие земельные отношения, содержатся также в нормативных актах, определяющих правовой режим других природных ресурсов (Лесном, Водном кодексах РФ, Законе РФ «О недрах» и др.), гражданском законодательстве, законодательстве о сельскохозяйственных кооперативах, крестьянских (фермерских) хозяйствах и др.

Состав земель

Состав земель в Российской Федерации рассматриваются следующим образом. Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

1) *земли сельскохозяйственного назначения*; землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоемами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей;

2) *земли поселений*; землями поселений признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий. Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны. Документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местных органов самоуправления (правилами землепользования и застройки);

3) *земли промышленности, энергетики, транспорта, связи и др.*; признаются земли, которые расположены за чертой поселений и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач, права на которые возникли у

участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – земли промышленности и иного специального назначения). Землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности, права на которые возникли у участников земельных отношений. Землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики, права на которые возникли у участников земельных отношений. Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта, права на которые возникли у участников земельных отношений. Землями связи, радиовещания, телевидения, информатики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи, радиовещания, телевидения, информатики, права на которые возникли у участников земельных отношений;

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

К землям особо охраняемых территорий относятся земли:

- а) особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- б) природоохранного назначения;
- в) рекреационного назначения;
- г) историко-культурного назначения;
- д) иные особо ценные земли;

5) *земли лесного фонда*; к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины и др.) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и др.);

б) *земли водного фонда*; к землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов;

7) *земли запаса*; к землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель. Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию.

Земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Правовые меры охраны земель

Неоценимое значение земли для существования биосферы и жизнедеятельности человека предполагает необходимость ее всесторонней охраны. Правовая охрана земель – это система закрепленных законом мер, направленных на обеспечение рационального использования земель, сохранение и повышение их плодородия, защиту от истощения и разрушения. Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к земельным угодьям как к сложным природным образованиям и ставит следующие цели:

- предотвратить деградацию и разрушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства;
- обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению;
- создать механизм учета и проверки экологического состояния земель (ст. 100 ЗК РСФСР, ст. 70 ЗК 2001 г.).

Законодательством предусматривается комплекс мер как предупредительно-восстановительного характера, так и мер юридической ответственности за нарушение земельно-правовых норм. К мерам первой группы относятся государственный кадастровый учет и мониторинг земель, контроль за их состоянием и использованием, планирование мероприятий по охране земель, меры по восстановлению нарушенных земель, по

возмещению убытков и выплате компенсаций субъектам земельных прав при ухудшении их земель в результате хозяйственной деятельности других субъектов, при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд и др. Предупредительное значение имеют многие нормы земельного законодательства, регулирующие рациональное использование и охрану земель, права и обязанности землепользователей, порядок предоставления и изъятия земель и т.д. Основные правовые меры охраны земель реализуются путем установления нормативов загрязнения земель (предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, радиоактивных веществ в почве) и нормативов применения агрохимикатов (пестицидов, гербицидов, минеральных удобрений и др.) в сельском хозяйстве, проведения рекультивации нарушенных земель, восстановления их полезных свойств и своевременного вовлечения в хозяйственный оборот, установления обязанностей землепользователей по предотвращению вредных воздействий на земли хозяйственной деятельности. В числе последних следует особо выделить обязанности землепользователей по:

- рациональной организации земельной территории;
- защите земель от засорения и загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, а также от водной и ветровой эрозии, подтопления и заболачивания, засоления и иссушения, от других процессов разрушения;
- использованию земель в соответствии с целевым назначением;
- приведению земель по миновании в них надобности в состояние, пригодное для дальнейшего использования.

Субъекты хозяйственной деятельности, которые производят работы с нарушением поверхности земель (строительство, добыча полезных ископаемых и т. д.), должны снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на некультивируемые земли или на малопродуктивные угодья. (Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»).

Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв

Статья 62 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) определяет охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения почв. Повышение плодородия почв земель – это необходимое направление охраны окружающей среды и естественное условие интенсификации земледелия, оно способствует росту урожайности, увеличивает ценность земли и имеет важное природоохранное значение. В ст. 62 вышеупомянутого закона закрепляется, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв РФ и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Однако на сегодняшний день Красная книга почв Российской Федерации до сих пор не принята. Практика применения данной статьи пошла путем принятия

региональных красных книг почв, например, в Оренбургской области. В Волгоградской области главой Администрации было принято постановление от 26 декабря 2008 № 177, утверждающее перечень природоохранных мероприятий на 2009 г., в числе которых значится и «разработка нормативно-методических материалов по ведению Красной книги Волгоградской области, а также по учреждению и ведению Красной книги почв Волгоградской области». Но в целом правоприменительная практика развивается медленно. На наш взгляд, ее развитию поспособствовало бы принятие Федерального закона «Об охране почв» и Красной книги почв РФ. Более того, их отсутствие способствует дальнейшей деградации и выбытию сельскохозяйственных угодий из оборота, что может привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства.

Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

Рассматриваемые отношения косвенно регулирует ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. от 28.12.2013 №396-ФЗ), Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», Закон о мелиорации земель от 10.01.1996 № 4-ФЗ, ВК РФ (2006) и ЗК РФ (2001). Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 гг. определили необходимость разработки федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года» от 20.02.2006 № 99 (далее – Программа) как важнейшей общегосударственной задачи.

Так, ст. 11 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» предусматривает, что в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям в рамках землеустройства должны проводиться почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, а также оценка земель и их качества. Мероприятия по поддержанию почвенного плодородия реализуются в рамках выше указанной Федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы», и учитывая при этом предполагаемое продолжение программных мероприятий до 2012 г. включительно.

Программой предусматриваются как прямое выделение государственных инвестиций на строительство, реконструкцию и восстановление объектов мелиорации и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, так и оказание государственной поддержки в отношении отдельных мероприятий, предусмотренных указанной федеральной целевой программой. Финансирование за счет средств федерального бюджета строительства и реконструкции крупных водохозяйственных объектов, имеющих межрегиональное значение, межхозяйственных мелиоративных систем и противоэрозионных гидротехнических сооружений.

В связи с отсутствием законодательства, на которое ссылается ст. 62 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002), порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, пока не определен.

9.2. Правовой режим охраны недр и континентального шельфа

В российских *недрах* концентрируются практически все виды известных человечеству полезных ископаемых, включая 30% мировых запасов газа, 50% алмазов, 25% запасов никеля, 17% олова, почти 10% запасов нефти. С добычей полезных ископаемых связаны 40% потенциала отечественной промышленности. Однако данные ресурсы не являются возобновляемыми. Поэтому обеспечение рационального и экономного использования минеральных ресурсов, таящихся в недрах, – важнейшая задача российского законодательства. В настоящее время в России сложилось и действует законодательство о недрах (или горное законодательство). В Законе РФ «О недрах» (1992) определены правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивается защита интересов государства и граждан России, а также прав пользователей недр. Наряду с ним действуют и другие федеральные законы: от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; «О соглашении, о разделе продукции» от 06.12.1995 № 225-ФЗ (в ред. от 07.01.1999, 06.06.2003, 19.07.2011); «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» от 29.04.2008 № 57-ФЗ.

Управление государственным имуществом и оказание государственных услуг в сфере недропользования осуществляются

Федеральным агентством по недропользованию (сокращенно – Роснедра). В частности, Роснедра организует государственное геологическое изучение недр, геолого-экономическую и стоимостную оценку месторождений полезных ископаемых, проведение торгов на право пользования недрами. Но к числу федеральных органов, отвечающих за использование и охрану недр, относятся также Росприроднадзор и Ростехнадзор, осуществляющие лицензирование недропользования.

Понятие и виды права пользования недрами

Право пользования недрами (в объективном смысле) – это система правовых норм, которые регулируют порядок и условия предоставления и использования недр, права и обязанности недропользователей. Для субъектов недропользования это право представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретаемых ими в связи с предоставлением участка недр в пользование.

В зависимости от целей использования недр право недропользования может подразделяться на следующие виды:

– для геологического изучения. Имеется в виду общее геологическое изучение (научно-исследовательские работы по получению данных о строении недр, протекающих в них процессах, режиме подземных вод, прогнозированию землетрясений, вулканической деятельности, палеонтологические изыскания и т.д.), а также поиск и оценка месторождений полезных ископаемых;

– для разведки и добычи полезных ископаемых, т.е. извлечения из недр минерального сырья неорганического и органического происхождения, а также для использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

– для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (туннелей, метрополитенов, трубопроводов, производственных объектов, хранилищ нефти и газа, захоронения отходов производства, сброса сточных вод и т.д.);

– для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научных и учебных полигонов, геологических заповедников, заказников, памятников природы, пещер и других подземных полостей);

– для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (ст. 6 Закона РФ «О недрах»).

Пользователями недр (субъектами права недропользования) могут быть любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Исключение составляет использование недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ; субъектами такого права недропользования могут быть только государственные предприятия и организации.

К пользователям недр или привлекаемым ими для использования недр лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом).

Участниками горных правоотношений могут стать и лица, не являющиеся недропользователями. Так, граждане, выявившие признаки месторождения полезного ископаемого, редкого геологического обнажения, минералогического, палеонтологического образования, представляющего научную или культурную ценность, на ранее неизвестном участке недр, вправе его зарегистрировать и получить поощрительное вознаграждение. Если открытое месторождение имеет промышленную ценность, то лицо имеет право на государственное денежное вознаграждение (ст. 34 Закона РФ «О недрах»).

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование. Они могут выступать в виде горного отвода – геометризованного блока недр (в случае добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, образования особо охраняемых геологических объектов) или геологического отвода (в случае геологического изучения недр). В границах горного отвода получивший его субъект имеет исключительное право осуществлять пользование недрами, а в границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр.

В соответствии с лицензией на добычу полезных ископаемых строительство и эксплуатацию подземных сооружений при разведке и добыче минерального сырья участок недр предоставляется пользователю в виде геометризованного блока недр – горного отвода. Пользователь, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недр в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Участку недр, предоставляемому в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (т.е. без проходки тяжелых горных выработок, бурения скважин и иного подобного воздействия) придается статус геологического отвода.

В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр.

Участки недр предоставляются в пользование на определённый срок или без ограничения срока. При этом срок предоставления участков недр зависит от вида недропользования.

Требования к недропользованию

В круг требований горного законодательства входят:

- недопущение самовольного использования недр;

- полнота геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр;
- учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей 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.

Основными требованиями по обеспечению безопасного ведения работ являются:

- допуск к работам лиц, имеющих специальную подготовку и квалификацию, а к руководству горными работами – лиц, имеющих соответствующее специальное образование;
- обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты и др.

Недропользование ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ

Использование и охрану континентального шельфа и исключительной экономической зоны регулируют многочисленные акты. В их числе:

- Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 №187-ФЗ; Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 №2935-1;
- Федеральный закон «О соглашении, о разделе продукции» от 06.12.1995 № 225-ФЗ;
- Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 №155-ФЗ;
- Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998 №191-ФЗ;
- Указ Президента РФ «О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа» от 22.11.1994;
- Положение о порядке лицензирования пользования недрами от 15.06.1992;
- Положение о порядке и условиях взимания платежей за пользование недрами, акваторией и участками морского дна от 28.10.1992;
- Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения с них и др.

Континентальный шельф в соответствии с ФЗ «О континентальном шельфе РФ» (1995) включает в себя морское дно, все, что на дне (крабы, водоросли и пр.) и недра подводных районов за пределами территориальных вод РФ (12 морских миль от исходных береговых линий) на расстоянии не менее 200 морских миль (или до глубины 200 м).

Исключительная экономическая зона РФ включает в себя воды и все, что в воде (рыба, морские животные) за пределами территориальных вод на расстоянии 200 морских миль от берега (от исходных линий).

Территориальные воды (территориальное море) РФ – воды и дно, включая живые и неживые природные ресурсы на расстоянии 12 морских миль от исходных линий, отграничивающих внутренние воды, или от берега.

Правовой режим использования континентального шельфа, и исключительной экономической зоны РФ определяется федеральным законодательством. Например, виды и порядок использования природных ресурсов в исключительной экономической зоне РФ определяется ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ» (1998).

Видами использования морских природных ресурсов являются:

- вылов (добыча) живых ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях для оценки состояния их запасов и для определения общего допустимого улова;
- вылов (добыча) живых ресурсов для их воспроизводства и акклиматизации;
- вылов (добыча) живых ресурсов в учебных и культурно-просветительских целях;
- разведка и промысел живых ресурсов; товарное выращивание живых ресурсов; искусственное воспроизводство живых ресурсов;
- любительский и спортивный вылов (добыча) живых ресурсов.

Выдача лицензий (разрешений) на отдельные виды использования живых ресурсов производится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по рыболовству (Госкомрыболовство).

ФЗ «О континентальном шельфе РФ» (1995 г.) в ст. 7 устанавливает порядок предоставления пользователям участков континентального шельфа. Такие участки могут предоставляться физическим и юридическим лицам Российской Федерации, иностранных государств, а также создаваемым на основе договора о совместной деятельности и не имеющим статуса юридического лица объединениям юридических лиц.

Участки континентального шельфа предоставляются в пользование для:

- регионального геологического изучения континентального шельфа;
- поиска минеральных ресурсов;
- разведки и разработки минеральных ресурсов;
- одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов.

9.3. Правовой режим охраны водных объектов

Правовое регулирование водных отношений

Воды как часть окружающей природной среды – незаменимый компонент биосферы Земли, который обеспечивает естественные условия жизни на планете. Существование животного и растительного мира является основой жизнедеятельности людей, экономического, социального и экологического благополучия общества.

Воды представляют собой возобновляемый, но ограниченный и уязвимый природный ресурс, поэтому экологическое законодательство регулирует их рациональное использование и всестороннюю охрану.

Предметом правового регулирования являются водные отношения, т.е. отношения в области использования и охраны водных объектов.

Водным объектом признается сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Что же касается воды как химического соединения, находящегося в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах или изъятый из них, то отношения по поводу нее регулируются не экологическим, а гражданским и другими отраслями законодательства РФ.

Законодательство, регулирующее водные отношения (водное законодательство), базируется на нормах Конституции РФ и состоит из Водного кодекса РФ (2006) и других нормативных актов РФ и ее субъектов. К числу наиболее важных относятся федеральные законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» (1998), «Об исключительной экономической зоне РФ» (1998), «Об охране озера Байкал» (1999), «О плате за пользование водными объектами» (1998), Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.06.1997 № 716, Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404, Правила предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 03.04.1997 № 383, и др. Водная стратегия Российской Федерации до 2020 г (от 27.08.2009 №1235-р). и т.д.

Право водопользования и его виды

Право водопользования как важнейший институт водного права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и условия использования водных объектов, права и обязанности водопользователей.

В субъективном смысле право водопользования – это совокупность конкретных правомочий субъекта по отношению к предоставленному ему в пользование водному объекту.

Субъектами права водопользования (водопользователями) выступают граждане и юридические лица.

Объектом права водопользования являются водные объекты или их части (ст. 5 Водного кодекса РФ, 2006).

Водное законодательство классифицирует право водопользования на несколько видов с различным правовым режимом.

В зависимости от хозяйственной цели использования водных объектов (по целевому назначению) выделяются следующие виды водопользования: для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; промышленности и энергетики; сельского хозяйства; лесного хозяйства, лесосплава; здравоохранения; строительства; пожарной безопасности; рыбного хозяйства; охотничьего хозяйства и иных целей. При этом закон устанавливает приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, предусматривая первоочередность удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, особые требования к качеству вод, предназначенных для этих целей.

Согласно ст. 43 ВК РФ для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Пригодность их для данного водоснабжения определяется государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора. Отнесение водного объекта к источникам питьевого водоснабжения должно осуществляться с учетом его надежности и возможности организации зон и округов его санитарной охраны.

Использование подземных водных объектов, пригодных для питьевого водоснабжения, для иных целей вообще не допускается, кроме исключительных случаев.

Применительно к способам пользования водными объектами различаются общее и специальное водопользование. Общее водопользование осуществляется без применения сооружений, технических средств и устройств, влияющих на состояние вод, а специальное – с применением таких сооружений и устройств.

Не требуется заключение договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для забора воды отдельными гражданами для питьевых или бытовых нужд, использование водоемов для отдыха и купания, водопоя скота, плавания на маломерных плавательных средствах, любительское рыболовство и др. Такое водопользование не требует предварительного разрешения компетентных государственных органов и осуществляется, как правило, свободно и бесплатно. Водопользование производится в первую очередь на водоемах общего пользования. Водные объекты общего пользования – это объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании. К ним относятся водные объекты, которые являются государственной или муниципальной собственностью, данные водные объекты предоставляются в пользование на основании договора

водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 11 Водного кодекса РФ, 2006).

Водопользование на водных объектах, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, может осуществляться только при условии заключения договора пользования участком водоема и выплаты налога за пользование. При этом водные объекты, принадлежащие субъектам на праве муниципальной и частной собственности, могут использоваться как объекты общего водопользования лишь на условиях, установленных собственниками по согласованию с органом управления водным фондом. Субъект, заключивший договор водопользования, вправе распоряжаться водным участком не более 20 лет (ст. 14 Водного кодекса РФ, 2006).

Специальное водопользование с применением различных технических средств (плотин, насосных станций, шлюзов и т.д.) осуществляется в установленном законом порядке на основе разрешений, выдаваемых государственными органами управления использованием и охраной водного фонда после согласования с органами, производящими санитарный надзор, охрану рыбных запасов и другими заинтересованными организациями.

Перечень видов специального водопользования утверждается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов.

Водные объекты могут предоставляться для удовлетворения одной или нескольких целей как одному, так и нескольким субъектам. В последнем случае имеет место так называемое совместное водопользование. Совместное (комплексное) водопользование – наиболее распространенный вид водопользования. В соответствии со ст. 38 Водного кодекса РФ (2006) государственными органами управления использованием и охраной водного фонда разрабатываются схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Для обеспечения нужд обороны, федерального транспорта, федеральных энергетических систем, а также иных государственных и муниципальных нужд водные объекты, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства РФ или органов исполнительной власти субъектов РФ.

9.4. Правовой режим охраны лесных массивов

Основания возникновения права лесопользования

• *Лес* – охраняемый законом природный объект (ресурс), представляющий собой совокупность древесно-кустарниковой растительности, произрастающей на землях лесного и природно-заповедного фондов и оказывающей средозащитное, климаторегулирующее, оздоровительное влияние на окружающую среду.

- Под древесно-кустарниковой растительностью понимается дикая и культурная растительность, в том числе посаженная человеком, не входящая в категорию лесов, но выполняющая те же функции. В эту категорию не входят плодово-ягодные насаждения, фруктовые деревья и иная растительность, выполняющая не экологические, а экономические и культурные функции.

- Площадь лесов России оценивается в 22% от всех лесов планеты.

Статья 6 Лесного кодекса РФ (2006) определяет, что под лесом следует понимать неразрывно связанные между собой лесную растительность и землю, где она произрастает. Лес занимает лишь 67% лесного фонда. В лесной фонд помимо лесов входят также земли, предназначенные для восстановления лесной растительности и нелесные земли, т.е. необходимые для нужд лесного хозяйства, и земли, расположенные в границах лесного фонда.

Количество и качество леса различается по регионам, запасы древесины в лесах России составляют 82 млрд куб., из них 80% – наиболее ценные хвойные породы. За год леса поглощают около 1,8 млрд т углекислого газа и выделяют 129 млн т кислорода.

За последние 20 лет запасы древесины в нашей стране сократились на 10%. За год в среднем вырубается 0,55 млн куб. м с площади 3 млн га, а лесовосстановительными работами охватывается лишь 1,6 млн га.

Эколого-правовой режим лесных ресурсов

Лесным кодексом РСФСР 1923 г. устанавливались новые отношения в области лесопользования. Экспорт лесной продукции европейского российского Севера стал давать значительные финансовые средства для развития, индустриализации и обеспечения независимости, обороноспособности страны. Плановое ведение лесного хозяйства, его централизация наряду с крайностями и недостатками позволили наладить надлежащую государственную охрану лесных ресурсов в системе органов управления, реализовать полезностные, противоэрозионные и водоохраные свойства лесов, бороться с пожарами и вредителями лесов, в значительной мере обеспечивать воспроизводство лесов, снабжать древесиной малолесные районы страны, занимающей одну шестую часть суши.

Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (1977) и принятый вслед Лесной кодекс РСФСР (1978) закрепили исключительную собственность государства на леса и предоставление их только в пользование, «оторвали» регулирование лесных отношений от регулирования земельных, водных и горных отношений, что было изменено упомянутыми Основами лесного законодательства 1923 г.

Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ определил, что при отграничении лесных отношений от иных экологических отношений важно понимать, что лесное законодательство регулирует лесные отношения, т.е.

распространяется на леса, входящие и не входящие в лесной фонд, и на земли лесного фонда, в том числе не покрытые лесной растительностью.

Лесное и земельное законодательства регулируют отношения в области использования и охраны земель лесного фонда.

Гражданское, земельное, водное законодательства, законодательство о растительном мире, соответствующие статьи Лесного кодекса РФ (2006) регулируют отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства древесно-кустарниковой растительности.

Гражданское и иное законодательства РФ регулируют отношения по использованию различных видов лесной продукции.

Объектами лесных отношений признаются лесной фонд РФ, участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки, права пользования ими, древесно-кустарниковая растительность.

Органами отраслевой (ведомственной) компетенции по регулированию эколого-правового режима лесопользования являются Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Департамент лесного хозяйства) и его территориальные органы. К ним относятся органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации, лесхозы, национальные парки, лесоустроительные организации, базы авиационной охраны лесов. Эти органы обеспечивают реализацию государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

В системе органов лесного хозяйства имеется аппарат государственной лесной охраны РФ, который осуществляет свою деятельность в соответствии с утвержденным для него Положением. Он наделяется правами по предупреждению и пресечению нарушений лесного законодательства.

Основными функциями регулирования эколого-правового режима лесопользования являются: государственный учет лесного фонда, лесной кадастр, лесной мониторинг, государственная лесная охрана, лесоустройство, организация восстановления лесов и лесоразведения, государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, разрешение споров о лесопользовании.

Одним из определяющих принципов правового регулирования использования и охраны лесов является обеспечение оптимального уровня состояния лесов, их наиболее рациональное комбинированное использование в неразрывной связи с охраной и защитой лесов, сохранением и умножением их полезных функций.

Правительство РФ, органы исполнительной власти республик в составе РФ и других субъектов Федерации обеспечивают через органы управления лесным хозяйством осуществление мероприятий по охране и защите лесов.

В лесах сельскохозяйственных организаций для охраны их от пожаров и других неправомерных действий создается ведомственная лесная охрана.

(охрана лесов от пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изменениями от 22.08.2004 № 122-ФЗ), (ст. 52 Лесного кодекса РФ, 2006).

Соответствующие органы государственной власти республик в составе РФ и других субъектов Федерации для предотвращения возникновения лесных пожаров, борьбы с ними, а также с вредителями и болезнями леса следят за тем, чтобы предприятия, учреждения и организации, на которые возложена охрана и защита лесов, и лесопользователи проводили мероприятия по пожарной профилактике, противопожарному обустройству и по подготовке этих предприятий к пожароопасному сезону, обеспечивали проведение мер по борьбе с вредителями и болезнями леса.

Охрану и защиту лесов осуществляют Федеральная государственная лесная охрана Российской Федерации, лесная охрана министерств, государственных комитетов и ведомств, в систему которых входят предприятия, ведущие лесное хозяйство; лесная охрана бывших колхозов и совхозов и других сельскохозяйственных предприятий.

Правовые меры охраны лесов

Организация охраны лесов

Статья 96 Лесного кодекса РФ (2006) определяет общие положения об Федеральной государственной лесной охране (лесной надзор) Российской Федерации.

Задачами государственной лесной охраны являются:

- обеспечение охраны, контроля (надзора) и защиты лесов;
- осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов.

Государственная лесная охрана обязана:

- предотвращать и пресекать преступления и административные проступки в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;

- осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях;

- обеспечивать правопорядок на территории лесного фонда; исполнять в пределах своей компетенции решения судов; направлять в соответствующие государственные органы материалы о привлечении лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, предъявлять иски в суд или арбитражный суд;

- давать в пределах своей компетенции гражданам и юридическим лицам указания (предписания) по устранению выявленных недостатков;

- принимать в пределах своей компетенции решения об ограничении, о приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности.

Государственной лесной охране предоставляется право:

- проверять у граждан и должностных лиц документы, разрешающие осуществлять пользование участками лесного фонда;

– составлять протоколы об административных правонарушениях в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, осуществлять задержание соответствующих лиц и применять другие предусмотренные законодательством меры;

– задерживать и доставлять лиц, совершивших преступления и административные проступки в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в правоохранительные органы;

– должностные лица государственной лесной охраны имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие только в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Им разрешаются хранение, ношение и применение служебного оружия в порядке, установленном законодательством.

Деятельность государственной лесной охраны определяется положением, утвержденным Правительством Российской Федерации от 20.03.2006 № 750, ст. 16, 17 Лесного кодекса РФ (2006).

В ст. 16 Лесного кодекса РФ (2006) определяются способы лесных рубок в зависимости от состояния деревьев (спелых, средневозрастных и т.д.), а также с учетом ценных лесных массивов. В лесах, имеющих научное или историческое значение, орехово-промысловые зоны, в лесоплодовых насаждениях, лесопарковых частях зеленых зон, лесах первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и лесах первой и второй зон округов санитарной охраны курортов, государственных защитных лесных полосах, противоэрозионных, притундровых лесах и запретных полосах лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб, а также в кедровых лесах допускаются рубки промежуточного пользования. Кроме того, в п. 4, 5 ст. 103 Лесного кодекса РФ (2006) внесены дополнения: запрещены сплошные рубки в лесах, расположенных на особо охраняемых территориях, также запрещено использование токсичных и химических препаратов¹.

Ответственность за нарушение лесного законодательства

Статья 99 ЛК РФ (2006) устанавливает административную и уголовную ответственность за нарушение лесного законодательства Российской Федерации. Нарушением лесного законодательства следует считать действие или бездействие, наносящее вред лесам как природному объекту, ущерб лесному хозяйству или нарушающее установленный порядок использования защиты, охраны и воспроизводства лесов.

Лицо, привлеченное к ответственности за самовольный захват (занятие) участков лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов, обязано освободить указанные участки в установленные сроки.

Административные проступки в области охраны собственности

¹ См.: Федеральный закон РФ от 28.12.2013 № 406-ФЗ.

По ст. 7.2 Административного кодекса РФ (2001) за уничтожение или повреждение лесоустроительных или лесохозяйственных знаков в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам, налагается административный штраф на граждан в размере от 3 до 5 МРОТ; на должностных лиц – от 5 до 10 МРОТ; на юридических лиц – от 50 до 150 МРОТ.

Статья 7.9 за самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд, или использование указанных участков для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков предусматривает административный штраф на граждан в размере от 5 до 10 МРОТ; на должностных лиц – от 10 до 20 МРОТ; на юридических лиц – от 100 до 200 МРОТ.

Статья 7.10 предусматривает за самовольную переуступку права пользования участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, а равно самовольный обмен участка лесного фонда, участка леса, не входящего в лесной фонд, наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 МРОТ; на должностных лиц – от 10 до 20 МРОТ; на юридических лиц – от 100 до 200 МРОТ.

Нарушения лесного законодательства можно подразделить на четыре группы:

1) *нарушение права государственной собственности на леса* (купля-продажа, дарение, залог, самовольный обмен участков лесного фонда, а также самовольная переуступка права лесного пользования и другие сделки, в явной или скрытой форме нарушающие право государственной собственности);

2) *нарушение установленного порядка использования лесосечного фонда*, заготовки и вывоза древесины и других требований, вытекающих из Правил отпуска леса на корню;

3) *противоправные действия, посягающие на порядок ведения лесного хозяйства*: уничтожение, повреждение ограничительных знаков в лесах, нарушение правил и инструкций по улучшению ведения лесного хозяйства и использованию спелой древесины; самовольный сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод на участках, где это запрещено или допускается только по лесным билетам;

4) *лесонарушения, причиняющие вред лесу или создающие угрозу такого причинения*:

– уничтожение или повреждение лесных деревьев и кустарников, саженцев, лесных культур, загрязнение лесных массивов сточными водами, отходами, химическими, нефтяными и иными вредными веществами;

– уничтожение других элементов лесного комплекса (самовольное сенокошение и пастьба скота, уничтожение полезной для леса фауны).

Уголовное законодательство предусматривает следующие составы преступлений в области использования и охраны леса: незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260 Уголовного кодекса РФ, 1996) и уничтожение или повреждение лесов (ст. 261 Уголовного кодекса РФ, 1996).

9.5. Правовой режим охраны животного мира и растений

Животный мир как объект правового регулирования представляет собой совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию страны и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ (ст. 1 ФЗ «О животном мире», 1995).

Животный мир – как уже говорилось выше, охраняемый законом природный объект, включающий совокупность живых организмов, находящихся в состоянии естественной свободы и выполняющих экологические, экономические и иные функции.

По ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности относятся, в частности, животные и другие организмы и их генетический фонд. В первоочередном порядке охране подлежат экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменным веществом и энергией.

В ФЗ «О животном мире» (1995) говорится, что животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.

Из данного понятия животного мира следует, что животные, которые относятся к объектам правовой охраны, должны обладать рядом признаков.

Во-первых, речь идет только о диких животных и, во-вторых, о тех, которые обитают в состоянии естественной свободы (на суше, в воде, в атмосфере и почве). Отношения по поводу сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также животных, содержащихся в неволе, регулируются не экологическим, а гражданским и иными отраслями законодательства. В-третьих, животные могут находиться на территории

страны временно или постоянно. Этот признак учитывает особенности жизнедеятельности мигрирующих видов животных.

Под животными понимаются все организмы животного происхождения: звери, птицы, рыбы, пресмыкающиеся, земноводные, насекомые и др. К природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ относятся все виды рыб, моллюсков, морских млекопитающих, ракообразных, а также живые организмы «сидячих» видов морского дна и его недр и другие водные биологические ресурсы.

Таким образом, понятие животного мира охватывает не все живые организмы, находящиеся на территории страны, но является достаточно широким, поскольку распространяется не только на наиболее ценную в экономическом отношении часть дикой фауны – объекты охоты и рыболовства (диких зверей, птиц и рыб), но и на многих других ее представителей.

Виды права пользования животным миром

Право пользования животным миром – это система правовых норм, которые регламентируют порядок предоставления и условия использования объектов животного мира, права и обязанности пользователей животным миром. Право пользования животным миром для конкретных субъектов означает совокупность возникающих у них прав и обязанностей по отношению к предоставленным им в пользование объектам животного мира.

Субъектами права пользования животным миром являются юридические лица и граждане, в том числе и иностранных государств (ст. 33, 36 Закона «О животном мире», 1995, ст. 11 Федерального закона «О континентальном шельфе РФ», 1995, ст. 9 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ», 1998).

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура которых включает в себя традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности. Переуступка права на приоритетное пользование животным миром другим гражданам и юридическим лицам запрещена (ст. 49 Закона «О животном мире», 1995, ст. 9 Закона «О континентальном шельфе РФ», 1995).

Объектами права пользования животным миром являются объекты животного мира – организмы животного происхождения (дикие животные) или их популяции (ст. 1 Закона «О животном мире»).

Право пользования животным миром можно разделить на отдельные виды по срокам, целям и способам пользования.

Оно может быть долгосрочным (в случае предоставления юридическим лицам) или краткосрочным (при предоставлении гражданам). Законом «О животном мире» не определяются конкретные сроки пользования или их предельные размеры.

Пользование животным миром может осуществляться двумя способами: с изъятием или без изъятия объектов животного мира из среды их обитания.

По целевому назначению выделяются следующие виды пользования животным миром (ст. 34 ФЗ «О животном мире», 1995):

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

- добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства. Этот вид пользования связан с изъятием животных из естественной среды их обитания (например, для научных экспериментов, зоологических коллекций, получения лекарственного сырья и др.) и допускается только по разрешениям компетентных органов (ст. 43 ФЗ «О животном мире, 1995);

- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира: почвообразователей, естественных санитаров окружающей природной среды, опылителей растений, биофильтраторов и др. Осуществляется в естественных условиях без изъятия животных из природной среды, а пользователями в таких случаях выступают сельскохозяйственные, лесохозяйственные организации, граждане – владельцы личных подсобных хозяйств, садовых участков и др. (ст. 45 ФЗ «О животном мире», 1995);

- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительских, рекреационных, эстетических целях. Возможно без изъятия животных из среды их обитания (путем различных форм наблюдения, мечения, фотографирования и других методов исследования) или с изъятием объектов животного мира из природной среды. В первом случае оно допускается без разрешения компетентных органов и бесплатно, во втором – по разрешениям бесплатно или за определенную плату (ст. 44 ФЗ «О животном мире», 1995);

- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (меда, пантов и т.д.). Допускается без изъятия животных из природной среды и их уничтожения, а также без нарушения среды их обитания (ст. 46 ФЗ «О животном мире», 1996).

Федеральными законами «О континентальном шельфе РФ» (1995) и «Об исключительной экономической зоне РФ» (1998) предусмотрены и другие виды пользования животным миром – товарное выращивание, искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов и т.д. (ст. 10 ФЗ «О континентальном шельфе», 1995, ст. 8 ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ», 1998).

Федеральный закон «О животном мире» (1995) и конкретизирующие его нормативно-правовые акты, такие как Постановление Правительства РФ от 4.01.2000 № 1 «О предельных размерах платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено» регламентируют цели,

последовательность, порядок установления системы запретов и ограничений на использование объектов животного мира; систему требований к хозяйственной деятельности (на всех ее этапах, начиная с размещения и проектирования и заканчивая эксплуатацией производственных и иных объектов) и гарантирующих их санкций (приостановление работ, прекращение финансирования и т.п.); режимы особо охраняемых природных территорий; разрешительный порядок акклиматизации и гибридизации, новых для РФ объектов животного мира, а также содержания и разведения, животных в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания; требования к обращению с агрохимикатами и другими средствами в сельском и лесном хозяйстве, а также систему предотвращения заболеваний и гибели объектов животного мира при нарушении карантинных, ветеринарных и иных правил борьбы с заразными болезнями; ведение научных исследований; перемещение объектов животного мира через границу РФ и другие вопросы. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» также предусматривает сохранение водных биоресурсов и среды их обитания, а также ограничения рыболовства в целях их сохранения, возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам.

Особый режим охраны установлен для редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Для этого в России ведутся Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ. Красная книга РФ – систематически обновляемый свод сведений о состоянии, распространении, мерах по охране и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, обитающих (произрастающих) на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России.

В Красную книгу РФ внесены 414 редких и находящихся под угрозой исчезновения животных. Дикие животные и растения, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат занесению в красные книги субъектов РФ.

Ведение Красной книги Российской Федерации включает сбор и анализ данных об объектах животного и растительного мира; организацию мониторинга состояния объектов животного и растительного мира; создание и пополнение банка данных по объектам животного и растительного мира; занесение в установленном порядке в Красную книгу Российской Федерации (или исключение из нее) объектов животного или растительного мира; подготовку к изданию, издание и распространение Красной книги Российской Федерации; подготовку и реализацию предложений по специальным мерам охраны, включая организацию особо охраняемых природных территорий и генетических банков с целью сохранения объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанной с использованием объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; выдачу разрешений на

добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

В Красную книгу Российской Федерации включаются объекты животного и растительного мира, отвечающие следующим условиям:

а) объекты животного и растительного мира, нуждающиеся в специальных мерах охраны, а именно: объекты животного и растительного мира, находящиеся под угрозой исчезновения; уязвимые, узкоэндемичные, эндемичные и редкие объекты животного и растительного мира, охрана которых важна для сохранения флоры и фауны различных природно-климатических зон; объекты животного и растительного мира, реальная или потенциальная хозяйственная ценность которых установлена и при существующих темпах эксплуатации их запасы поставлены на грань исчезновения, в результате чего назрела необходимость принятия срочных мер по их охране и воспроизводству; объекты животного и растительного мира, которым не требуется срочных мер охраны, но необходим государственный контроль за их состоянием, в силу их уязвимости (обитающие на краю ареала, естественно редкие и т.д.);

б) объекты животного и растительного мира, подпадающие под действие международных соглашений и конвенций;

в) объекты животного и растительного мира, занесенные в Международную Красную книгу и Красную книгу государств – участников СНГ.

Основанием для занесения в Красную книгу Российской Федерации или изменения категории статуса того или иного объекта животного или растительного мира служат данные об опасном сокращении его численности и (или) ареала, о неблагоприятных изменениях условий существования этого объекта или другие данные, свидетельствующие о необходимости принятия специальных мер по его сохранению и восстановлению. Растения, животные и другие организмы как объекты охраны условно делятся на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения и обычные. В связи с этим для редких биологических видов организмов была разработана система ведения красных книг, они представляют собой механизм сохранения тех уникальных видов растений, животных и т.д., которые находятся на грани исчезновения. Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах животного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Объекты животного мира, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат особой охране. Их изъятие из естественной природной среды допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

9.6. Правовой режим охраны атмосферного воздуха

Атмосферный воздух представляет собой элемент окружающей природной среды, жизненно важный для биологических организмов,

включая людей, который служит защитой от космических излучений, поддерживает определенный тепловой баланс на планете, определяет климат и т.д. Наряду с экологическими функциями атмосферный воздух выполняет важнейшие экономические функции, так как выступает незаменимым элементом производственных процессов, энергетической, транспортной и другой деятельности человека.

В настоящее время нормативная база в данной сфере весьма обширна. В нее входят многочисленные международно-правовые акты, например Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г., Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г., Киотский протокол и многие другие, а также акты российского законодательства. Среди них Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2222), постановления Правительства РФ (например, «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в РФ» от 5 мая 1999 г., «Об усилении мер государственного регулирования ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции» от 9 декабря 1999 г.), «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха» от 15 января 2001 г., ведомственные акты Росгидромета, Минздрава и др.

Атмосфера – охраняемый законом природный объект, представляющий собой газовую оболочку, окружающую Землю и вращающуюся вместе с ней.

У земной поверхности она (без учета содержащихся в воздухе влаги и частиц твердых веществ) в основном состоит из азота (78%), кислорода (21%), аргона (0,9%), углекислого газа (0,037%) и других веществ. Нижний слой атмосферы – *тропосфера* (от 8–10 км над полюсами до 16–18 км на экваторе) содержит примерно 80% всей массы атмосферного воздуха.

Атмосферный воздух – основа органической жизни на Земле. Он выполняет экологическую, экономическую и оздоровительную функции.

Озоновый слой Земли – охраняемый законом объект природной среды. Озоносфера с повышенным содержанием озона защищает все живое на Земле от губительного действия ультрафиолетового излучения Солнца. Она расположена на высоте 20-50 км.

Для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Нормативы являются едиными для всей территории страны. Но с учетом природно-климатических особенностей и повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и *иных* рекреационных зон) могут устанавливаться более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на воздух.

Выброс вредных веществ стационарным источником загрязнения допускается в каждом конкретном случае на основании разрешения, где

предусматриваются ПДВ и другие условия и требования, обеспечивающие охрану атмосферного воздуха в интересах проживающего на соответствующей территории населения.

Предприятия обязаны соблюдать эти условия и требования – проводить организационно-хозяйственные и технические мероприятия для их выполнения, добиваться снижения выбросов, обеспечивать бесперебойную работу и поддержание в исправном состоянии сооружений, оборудования и аппаратуры для очистки выбросов и контроля за ними, осуществлять постоянный учет количества и состава вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу.

Установление экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы осуществляет МПР России. Министерство здравоохранения РФ устанавливает и пересматривает гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха.

Интенсивное развитие промышленности, рост городов, увеличение количества транспортных средств, активное освоение околоземного пространства приводят к изменению газового состава атмосферы, накоплению различных видов загрязнений (пылевого, химического, электромагнитного, радиационного, шумового и др.), разрушению озонового слоя атмосферы, нарушению ее естественного баланса.

Все это наносит ощутимый вред экономике, здоровью людей, природной среде и вызывает необходимость регулирования антропогенного воздействия на атмосферный воздух.

Главным законом является Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (1999). В соответствии с ним изданы иные акты законодательства Российской Федерации и субъектов РФ. Ими регулируются компетенция государственных и иных органов в области охраны атмосферного воздуха, государственный учет вредных воздействий на него, наблюдение, контроль, разрешение споров и ответственность в области охраны атмосферного воздуха.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха осуществляется согласно законодательству Правительством РФ непосредственно или через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также органами государственной власти субъектов РФ.

Правовое регулирование отношений в сфере охраны атмосферного воздуха осуществляется федеральными законами «Об охране атмосферного воздуха» (1999), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999), «О радиационной безопасности населения» (1996), Законом РФ «Об охране окружающей среды» (2002), а также рядом подзаконных актов: Положениями о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, о государственном учете вредного воздействия на атмосферный воздух, о Межведомственной комиссии по охране озонового слоя и др. Российская Федерация является участником нескольких

международных соглашений по вопросам охраны атмосферы, например, Международной Венской конвенции об охране озонового слоя, Конвенции ООН об изменении климата, Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

Важные положения об охране атмосферного воздуха содержатся в нормативных актах, регулирующих использование и охрану земель, лесов, вод, недр и других природных ресурсов, а также в уголовном, административном, гражданском и иных отраслях законодательства.

В силу своих естественных свойств атмосферный воздух в настоящее время не рассматривается в качестве объекта присвоения, поэтому отношения собственности по поводу атмосферного воздуха, а также процесс его экономического использования не регулируется законодательством. Экологическое право обеспечивает лишь его охрану от вредных воздействий.

Объектом правовой охраны является атмосферный воздух, т.е. воздух во внешней, открытой среде. Охрана воздуха производственных, административных и иных помещений осуществляется нормами трудового и других отраслей законодательства.

Правовые меры охраны атмосферного воздуха

Правовая охрана атмосферного воздуха представляет собой систему закрепленных законом мер, направленных на сохранение в чистоте и улучшение состояния атмосферного воздуха, предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и других воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства, растительного и животного мира (ст. 1. Закона РСФСР «Об охране атмосферного воздуха»). Федеральный закон РФ «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ определяет основные принципы в области охраны атмосферного воздуха (ст. 3):

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений;
- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;
- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства и т.д.

Своеобразие охраны атмосферного воздуха заключается в том, что оно достигается, с одной стороны, через охрану других природных объектов (лесов, вод), влияющих на ее состояние, а с другой – путем регулирования хозяйственного воздействия на атмосферу.

Первый способ охраны реализуется посредством обеспечения правового режима лесов и вод, установленного соответствующим законодательством. Законом об охране атмосферного воздуха регулируются вопросы осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей влияние на состояние атмосферы.

Задачами законодательства об охране атмосферного воздуха является регулирование общественных отношений в этой области.

Цели регулирования:

- сохранение в чистоте и улучшение состояния атмосферного воздуха;
- предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства страны, для растительного и животного мира;
- укрепление законности и правопорядка в области охраны атмосферного воздуха.

Правовая охрана озонового слоя

Особые меры предусмотрены законодательством для охраны озонового слоя Земли от экологически опасных изменений.

В соответствии со ст. 54 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) охрана озонового слоя обеспечивается:

- организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;
- установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя;
- регулированием производства и использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;
- применением мер ответственности за нарушение указанных требований.

В соответствии с международным соглашением министерства и ведомства, предприятия, учреждения и организации обязаны сократить и в последующем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой.

Список химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на состояние озонового слоя Земли, утверждается государственными органами по охране окружающей природной среды и сообщается всем министерствам и ведомствам, предприятиям, организациям и учреждениям.

Для обеспечения выполнения международных обязательств РФ по Венской конвенции об охране озонового слоя 16 сентября 1987 г. мировым сообществом был принят Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Постановлением Правительства РФ от 20.05.1997 №612 создана Межведомственная комиссия по охране озонового слоя, основными задачами которой являются:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и организаций по выполнению указанных международных обязательств России;

- организация и координация работ по выполнению программы по охране озонового слоя и производству озонобезопасных хладонов;
- разработка рекомендаций по ограничению антропогенного воздействия на озоновый слой на основании оценки экологической обстановки;
- организация мероприятий по совершенствованию контроля за состоянием озонового слоя (Постановление Правительства РФ от 20.05.1997 № 612 «О межведомственной комиссии по охране озонового слоя»).

9.7. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Понятие особо охраняемых природных территорий

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) особо охраняемые природные территории – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Охрана окружающей природной среды осуществляется не только в форме организации рационального использования природных ресурсов, но и путем полного либо частичного изъятия природных комплексов и объектов

из активного хозяйственного освоения и создания особо охраняемых природных территорий с целью их сохранения в неприкосновенности как эталонов естественной природной среды, мест обитания растений и животных, достопримечательных и уникальных природных образований.

Особо охраняемые природные территории – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Для них устанавливается особый (заповедный) режим охраны, сущность которого состоит в полном запрещении или ограничении хозяйственной и иной деятельности, противоречащей целям заповедования.

Правовой режим особо охраняемых природных территорий регулируется актами экологического законодательства общего характера (Законом РФ «Об охране окружающей среды», 2002; Указом Президента РФ «Об особо охраняемых природных территориях РФ» от 02.10.1992 № 1155; законами о правовом режиме отдельных видов природных ресурсов: Лесным, Водным, Земельным кодексами, Федеральным законом «О животном мире», 1995; Законом РФ «О недрах», 1992 и др., а также специальным законодательством об особо охраняемых природных территориях: федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях», 1995, «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», 1995, Постановлением Правительства РФ «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» от 19 октября 1996 № 1249, положениями о конкретных видах особо охраняемых природных территорий: заповедниках, заказниках, национальных парках и др.).

В системе рассматриваемого законодательства основным нормативным актом кодификационного характера, регулирующим организацию, охрану и использование особо охраняемых природных территорий, является Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (1995).

Категории и виды особо охраняемых природных территорий

Закон об особо охраняемых природных территориях различает несколько их категорий с учетом особенностей правового режима данных природных территорий и статуса расположенных на них природоохранных учреждений (ст. 2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», 1995), как было уже установлено выше:

- государственные природные заповедники;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не отнесены к особо охраняемым природным территориям (ООПТ). Такая категория ООПТ предусмотрена Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в соответствии с которым под территориями традиционного природопользования понимаются особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления могут устанавливать и другие категории особо охраняемых природных территорий – территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.

Важнейшее место в системе особо охраняемых природных территорий занимает природно-заповедный фонд, который включает несколько основных организационно-правовых форм заповедной охраны природы (заповедования) – заповедники, заказники, национальные, природные парки, памятники природы. Закон РФ «Об охране окружающей среды» относит к природно-заповедному фонду также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ (ст. 60).

Понятие и особенности правового режима отдельных особо охраняемых природных территорий

Характеристика отдельных видов особо охраняемых природных территорий обусловлена особенностями правового режима, существующего на данной территории, ее целевым назначением, степенью ценности и др.

Государственные природные заповедники – это полностью изъятые из хозяйственного использования, особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира (ст. 6 Закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Вместе с тем заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных

процессов и явлений, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Природные ресурсы, имеющиеся на территории государственных природных заповедников, предоставляются им в бессрочное пользование. Все имущество заповедника, включая природные комплексы и объекты, является федеральной собственностью и не может быть предметом каких-либо сделок по его отчуждению.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы государственного природного заповедника.

На заповедники возложены следующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;

- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей природной среды;

- экологическое просвещение;

- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

- содействие в подготовке специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Наиболее характерной чертой правового режима государственного природного заповедника является то, что любая деятельность, противоречащая указанным задачам и правилам его особой охраны, запрещается. Пребывание на территории заповедника граждан, не являющихся работниками данных заповедников или должностными лицами органов, в ведении которых находятся эти заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций заповедников.

В соответствии с международными программами по охране окружающей природной среды в нашей стране созданы биосферные заповедники. Они входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

Национальные парки – это природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма (ст. 12 Закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Также как и заповедники, национальные парки представляют собой природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения. Их имущество является федеральной собственностью, предоставленное им в бессрочное пользование, оно изъято из гражданского оборота и не подлежит приватизации.

Основными задачами национальных парков являются:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, а также историко-культурных объектов;
- экологическое просвещение населения;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- осуществление экологического мониторинга;
- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Таким образом, в отличие от государственных природных заповедников национальные парки выполняют не только природоохранные и научные задачи, но и рекреационно-просветительские: в них создаются условия для отдыха и туризма населения, ознакомления с природными достопримечательностями. В этих целях национальному парку придается дифференцированный режим с выделением различных функциональных зон:

- заповедной, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование;
- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов, на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- рекреационная, предназначенная для отдыха;
- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения, в пределах которого осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

Любая другая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам национального парка и противоречит его задачам, запрещается, включая разработку полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, изменение гидрологического режима, предоставление садоводческих и дачных участков, строительство дорог, коммуникаций и других объектов, не связанных с функционированием национального парка, вырубка лесов, охота и рыболовство, движение транспорта, организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий за пределами специально предусмотренных для этого мест и т.д.

Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с утвержденными проектами и на основании лицензии, предоставляемых дирекциями

национальных парков. Указанная деятельность регулируется Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 03.08.1996 № 926.

Природные парки – это природоохранные рекреационные учреждения, территории (акватории), которые включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях (ст. 18 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», 1995).

Их задачами являются:

- сохранение природной среды, природных ландшафтов;
- создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;
- разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территории природного парка.

На территории природного парка устанавливается правовой режим с зональным делением, близкий по своему характеру к правовому режиму национального парка, поскольку природный парк создается с целью сохранения природной среды и обеспечения условий для отдыха населения.

В зависимости от рекреационной и экологической ценности природных участков на территориях природных парков могут выделяться природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается всякая деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

Государственные природные заказники – это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса (ст. 22 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», 1995).

Государственные природные заказники предназначены для сохранения одних природных объектов или воспроизводства природных ресурсов в сочетании с ограниченным и согласованным использованием других. При этом территории, на которых расположены заказники, могут не изыматься у собственников, владельцев и пользователей земельных участков в отличие от территорий заповедников и национальных парков. Вместе с тем указанные субъекты прав на земельные участки, находящиеся в границах заказников, обязаны соблюдать установленный на их территории

режим особой охраны и несут за его нарушение предусмотренную законом ответственность.

Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в соответствии с которым выделяются следующие виды заказников:

- комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (ландшафтов);

- биологические (зоологические и ботанические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;

- палеонтологические, предназначенные для сохранения ископаемых объектов;

- гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

- геологические, предназначенные для сохранения объектов и комплексов неживой природы.

Правовой режим государственных природных заказников характеризуется тем, что на их территориях постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, противоречащая целям создания заказника или причиняющая вред его природным комплексам и их компонентам. Для обеспечения функционирования заказников создаются их администрации.

Памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения (ст. 25 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»). Например, памятниками природы могут быть ботанические (деревья, реликтовые рощи), геологические (пещеры, скалы), гидрологические (водопады, гейзеры) образования, уникальные образцы природных территорий.

Границы расположения памятников природы обозначаются специальными знаками. Как и в случае создания заказников, организация памятников природы допускается с изъятием или без изъятия занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей, которые принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Правовой режим памятников природы идентичен режиму государственных природных заповедников, поскольку природные объекты и комплексы, объявленные памятниками природы, полностью изымаются из хозяйственного использования, а любая деятельность, нарушающая их сохранность, запрещается.

Дендрологические парки и ботанические сады – это природоохранные учреждения, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а

также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. (ст. 28 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», 1995).

Правовой режим их отличается двумя особенностями: во-первых, на их территории запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая нарушение сохранности флористических объектов, и во-вторых, территории ботанических садов и дендрологических парков могут быть разделены на функциональные зоны (экспозиционную, научно-экспериментальную, административную).

Лечебно-оздоровительные местности – это территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи и др.) (п. 1 ст. 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», 1995).

Отнесение территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995).

Курортами являются освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры (п. 5 ст. 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», 1995).

Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов регулируется Федеральным законом РФ «Об охране окружающей среды» (2002), Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (от 27.01.1995).

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Соответственно признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством России, соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Для обеспечения режима особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов Законом «Об особо охраняемых природных территориях» (п. 1 ст. 32) установлен запрет или ограничение в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов деятельности, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Природными лечебными ресурсами являются минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов, озер, лечебный климат и другие условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Их лечебные свойства признаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения. Природные лечебные ресурсы признаются законом государственной собственностью Российской Федерации либо субъектов Федерации. Вопросы владения, пользования и распоряжения этими ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Законом установлен принцип строго целевого использования природных лечебных ресурсов: для лечения и профилактики заболеваний. Лечебно-оздоровительной местностью является территория, обладающая лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения. Курорт – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры. Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим кругом санитарной охраны, представляет собой курортный регион. Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального, регионального, местного значения осуществляется соответствующим органом власти (федерального значения – Правительством Российской Федерации по согласованию с субъектом Федерации; регионального – органом исполнительной власти субъекта Федерации по согласованию с соответствующим федеральным органом; местного – в порядке, установленном субъектом Федерации). Основанием для этого служат специальные курортологические, гидрологические и другие исследования.

Охраняются природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты путем установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны. Эти округа представляют собой особо охраняемую территорию, в пределах которой устанавливается такой режим хозяйствования, природопользования и проживания, который бы обеспечивал защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительных местностей, курортов с прилегающими к ним участками от загрязнения и преждевременного истощения. В пределах округов выделяется до трех зон. Их режим определяется ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995). Законом четко определена граница лечебно-оздоровительной местности, курорта и курортного региона – это внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны. Границы и режим округов утверждаются вышеуказанными органами.

Порядок и особенности функционирования и охраны отдельных курортов определяются положениями о них.

Во исполнение Федеральных законов от 27.01.1995 «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и от 15.02.1995 «Об особо охраняемых природных территориях» Правительством России утверждена Федеральная целевая программа «Развитие курортов федерального значения». Программа рассчитана на реализацию практических решений по улучшению санаторно-курортного дела. Ее подходы и методы служат ориентиром для программных и иных управленческих действий на региональном и местном уровнях. Специфической мерой сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов служит организация округов санитарной или горно-санитарной охраны.

Согласно ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995), границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством России, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения – исполнительными органами власти субъектов РФ.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон, каждая из которых имеет свой режим. Так, на территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне – пользователями, во второй и третьей зонах – пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны

осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

Разновидностью рекреационных зон являются зеленые зоны вокруг городов и промышленных поселков. В зеленых зонах запрещается хозяйственная деятельность, отрицательно влияющая на выполнение ими экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций.

Деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных лечебных ресурсов указанных особо охраняемых территорий, запрещается, а в целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения населения, на данных территориях устанавливаются округа санитарной охраны (горно-санитарной охраны для местностей, где лечебные ресурсы относятся к недрам: минеральные воды, грязи и др.

Порядок организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особенности их правового режима регулируются специальным законодательством, в частности Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (1995).

9.8. Правовой режим экологически неблагополучных территорий: зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия

Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных, приостановка и предотвращение которых невозможны только за счет организационно-управленческого потенциала и материально-финансовых ресурсов данной территории. Временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации утвержден приказом Минприроды от 06.02.1995 № 45.

Усиление антропогенного воздействия на природу в условиях современного научно-технического прогресса проявляется в возрастании темпов загрязнения окружающей природной среды, истощении природных ресурсов, ухудшении среды обитания человека. Это приводит к сокращению экологически благоприятных для жизни людей территорий и образованию зон повышенной экологической опасности, характеризующихся высоким и постоянным уровнем загрязнения, истощения природной среды и, как следствие, повышенной заболеваемостью населения.

В числе таких зон Закон «Об охране окружающей природной среды» выделяет зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия (ст. 57 ФЗ «Об охране окружающей среды», 2002).

Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации объявляются федеральными органами государственной власти по представлению специально уполномоченных государственных органов по охране окружающей среды на основании государственной экологической экспертизы. В таких зонах должна прекращаться деятельность, отрицательно влияющая на окружающую природную среду, приостанавливаться работа предприятий и организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую природную среду, должны ограничиваться отдельные виды природопользования, проводиться оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

Зонами экологического бедствия объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной или 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.

Зоны экологического бедствия объявляются в том же порядке, что и зоны чрезвычайной экологической ситуации. На территории зоны должна прекращаться деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на ней населения, запрещаться строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, должны существенно ограничиваться все виды природопользования, приниматься оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.

Это понятие было введено ст. 59 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. В настоящее время главой 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) зонами экологического бедствия объявляются участки территории РФ, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего

на территории зоны населения, запрещаются строительство, реконструкция хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды. Статья 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды (2002) определяет порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия, а также защиту окружающей среды в зонах чрезвычайной ситуации.

Признаки чрезвычайной экологической ситуации, их качественные и количественные показатели оцениваются на основе «Критериев оценки экологической обстановки территорий для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия», утвержденных Минприроды России 30.11.1992 г.:

- относительно удовлетворительная;
- напряженная;
- критическая;
- кризисная (зона чрезвычайной экологической ситуации);
- катастрофическая (зона экологического бедствия).

В таких зонах прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую среду, приостанавливается работа предприятий и оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека и окружающую среду, ограничивается природопользование.

• *Зона повышенного экологического риска* – это часть территории Российской Федерации, где *зафиксированы*:

- хронически повышенный уровень загрязнения (не снижается, хотя бы периодически);
- устойчивая повышенная антропогенная нагрузка, но преодолеваемое давление на окружающую природную среду (ОПС);
- угроза дефицита флоры и фауны;
- повышенный уровень заболеваемости населения всех возрастных групп.

• *Зоны повышенного экологического риска* – это зоны критической (экологически опасной) ситуации.

• *Зона ЧЭС* – это официально объявленная часть (зона отселения) Российской Федерации, где четко обозначены:

- процессы разрушения экосистем;
- признаки общенационального загрязнения;
- частичное истощение флоры и фауны;
- резкое увеличение заболеваемости и смертности населения (трудно преодолеваемое давление на окружающую среду).

• *Зона экологического бедствия* – это официально признанная государством часть территории (зона отчуждения), где присутствуют:

- признаки полного (необратимого) разрушения экосистем (их деградация);
- наличие всех факторов общенационального загрязнения;

– полное истощение флоры и фауны;
уровень заболеваемости и смертности населения значительно выше среднестатистического по стране (непреодолимое давление на ОС).

Чрезвычайные ситуации классифицируются:

а) по количественному критерию (локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные, трансграничные);

б) по типу.

Бывают следующие типы чрезвычайных ситуаций:

- *техногенного характера* (транспортные и иные технологические: аварии поездов, судов, самолетов, пожары, взрывы, выбросы газа, разрушение зданий, сооружений и т.п.);

- *природного характера:*

а) геологические (землетрясения, сели, обвалы и т.д.);

б) метеорологические (бури, ураганы, смерчи, град, засуха, гололед и другие);

в) гидрологические (наводнения, цунами, дрейф льдов, обледенение и другие);

г) лесные, торфяные, угольные и т.п. пожары;

д) инфекционные (эпидемии, эпизоотии).

Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 № 1244-1. (в ред. Закона РФ, от 30.11.2011 № 346-ФЗ) устанавливает правовой статус населения и территорий в зоне экологического бедствия, права государственных органов, граждан и т.п., в частности, выделяет по ряду показателей (загрязнение цезием 137, стронцием 90, плутонием 239, 240, ландшафтных и геохимических особенностей почв и т.д.) различные участки территории, объявляемые соответственно зоной отчуждения, зоной отселения, зоной проживания с правом на отселение, зоной проживания с льготным социально-экономическим статусом, границы которых пересматриваются Правительством РФ не реже одного раза в три года с учетом изменения радиационной обстановки и других факторов.

Финансирование мероприятий и программ по восстановлению качества природной среды и ее оздоровлению

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991, ст. 17 п. 2) определял несколько источников финансирования в области охраны окружающей среды: государственный бюджет, внебюджетные экологические фонды, средства предприятий, учреждений организаций. Общим условием успешного выполнения планов природоохранных мероприятий являлось их финансовое обеспечение. Согласно ст. 58, 59 данного закона финансирование мероприятий по оздоровлению зон чрезвычайной экологической ситуации (зоны экологического бедствия) производилось, в первую очередь, за счет средств министерств и ведомств, предприятий, учреждений, организаций – непосредственных виновников

деградации природной среды, аварий или катастроф, а также за счет целевых средств федерального и республиканского бюджетов.

В настоящее время финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды производится за счет бюджетов всех уровней, средств предприятий и других внебюджетных источников.

Зоны чрезвычайной экологической ситуации (экологического бедствия) объявляются указами Президента или постановлениями Правительства РФ в случаях крупных аварий, катастроф, стихийных бедствий, повлекших нарушение экологического равновесия, угрожающих здоровью и жизни людей, на основании заключения государственной экологической экспертизы. Ликвидация чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации и по согласованию с исполнительными органами государственной власти, на территории которых сложилась чрезвычайная ситуация, проводится согласно Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 21.12.1994 № 68-ФЗ. В зоне чрезвычайной экологической ситуации проводятся следующие мероприятия:

–ограничение, приостановление, прекращение или перепрофилирование экологических вредных производств;

– осуществление мероприятий по восстановлению потерь в природной среде, оздоровлению окружающей среды;

– компенсация вреда здоровью граждан, выдача экологического пособия и других льгот.

Финансирование затрат по оздоровлению зон экологического бедствия, компенсации причиненного вреда, осуществление различного рода экологических льгот производится за счет средств предприятий, учреждений, организаций – непосредственных виновников деградации природной среды, аварий или катастроф, а также за счет целевых средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов. Кроме того, финансовые средства на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций расходуются из резервного фонда Правительства РФ. Основанием для расходования средств (финансирование) является решение Правительства РФ, которое принимается на основе заявки МЧС, Минфинансов, Минэкономики. Выделенные средства расходуются на выполнение аварийно-спасательных работ, оказание материальной помощи пострадавшим, развертывание и содержание временных пунктов проживания.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы правовые особенности земли как объекта использования и охраны?

2. Дайте правовую характеристику использования недр земли.

3. В чем заключаются особенности континентального шельфа?
4. Определите правовые условия водопользования.
5. Каковы особенности государственного регулирования эколого-правового режима лесопользования?
6. Животный мир как объект охраны и использования.
7. Атмосферный воздух как объект экологических отношений.
8. Расскажите о правовом положении объектов особо охраняемых природных территорий.
9. Как осуществляется государственный контроль за неблагоприятными территориями?

Глава 10 МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

10.1. Понятие международно-правовой охраны окружающей среды

Международно-правовая охрана окружающей среды – сравнительно новая отрасль международного права, представляющая собой совокупность принципов и норм международного права, составляющая особую отрасль системы международного права и регулирующая действия ее субъектов по предотвращению, ограничению и устранению ущерба окружающей среде из самых различных воздействующих источников, а также по рациональному, экологически обоснованному использованию природных ресурсов.

В рациональном использовании природных ресурсов заинтересовано все мировое сообщество, так как охрана окружающей среды усилиями отдельных государств не только малоэффективна, более того – она практически бесполезна.

Законодательство об охране окружающей среды в рамках международных отношений в последние годы развивается весьма интенсивно, распространяясь на все больший круг объектов правового регулирования. Поэтому реализация права человека на жизнь – простого и естественного – в наши дни уже невозможна без международного решения экологических проблем.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 (ст. 15), Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 № 1920-1, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 № 7-ФЗ определяют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры. Важной основой сотрудничества государств в области охраны окружающей среды является его международно-правовое поле деятельности¹. Оно все отчетливее формируется как международное экологическое право, представляющее самостоятельную отрасль права, объектами которого являются космос, Мировой океан, международные реки, атмосферный воздух, отдельные объекты живого мира и т.д.

В связи с этим возникает серьезная проблема о соотношении международного экологического права и национального российского экологического права.

Проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов; они приобрели глобальный характер. Необходимо их решать в общепланетарном масштабе, объединяя усилия международного сообщества, развивая международное сотрудничество в целях охраны окружающей среды.

¹ См.: Кример Л. Экологическая политика Европейского союза // Современное экологическое право в России и за рубежом. С.15.

Поэтому главное – ознакомить читателя с набором тех правовых средств, которые используются сегодня в международном праве для охраны и обеспечения рационального использования природных ресурсов мирового сообщества.

В настоящее время в сфере охраны природной среды действует немало международных организаций – Международная морская организация, Всемирный фонд диких животных, Всемирная организация здравоохранения и т.д.

Такое понятие, как окружающая среда, охватывает широкий круг элементов, которые связаны с условиями существования человека. Они распространяются на три группы объектов – объекты естественной среды (флора, фауна), объекты неживой среды (гидросфера, атмосфера и литосфера), околоземное космическое пространство и объекты, созданные человеком.

Специфика предмета регулирования соответствующих отношений и объем нормативного регулирования отношений по охране окружающей среды позволяют сделать вывод о том, что в современном международном праве произошло формирование новой отрасли – права охраны окружающей среды.

Основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды – это охрана окружающей среды и ее рациональное использование.

В формировании международного экологического права особое место занимает практика Европейского союза по изданию согласованных правовых норм, которые непосредственно вплетаются в законодательство государств, являющихся членами Союза.

Нечто сходное намечается в сотрудничестве стран Содружества Независимых Государств (СНГ). Здесь с 1992 г. действует Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды и Протокол об обязанностях, правах и ответственности участников Соглашения. Образованы Межгосударственный экологический совет и Межгосударственный экологический фонд. В 1993 г. Межпарламентская ассамблея государств участников Содружества Независимых Государств приняла рекомендательный законодательный акт «О принципах экологической опасности в государствах Содружества», который призван до известной степени гармонизировать национальное экологическое законодательство заинтересованных государств.

Международно-правовые нормы и акты по экологическому праву, носящие рекомендательный характер, существуют в виде деклараций, хартий, пактов, резолюций, решений, постановлений и иных актов такого рода, принимаемых международными конференциями и международными организациями.

Из наиболее значительных международных конференций экологического направления, существенно повлиявших на формирование экологического права, особенно выделяются по крайней мере две:

Стокгольмская конференция Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (5–16 июня 1972 г., Стокгольм) и Бразильская конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (3–14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро), которую кратко называют «РИО-92».

Наибольшую известность в мире приобрел документ «РИО-92», названный «Повесткой дня на XXI век». Это долгосрочная программа всемирных действий по охране окружающей природной среды и обеспечению рационального использования природных ресурсов и согласованном контексте с социально-экономическим развитием человечества на рубеже текущего и следующего столетий. В ней 4 раздела: социальные и экономические аспекты; сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития; укрепление роли основных групп населения; средства осуществления. Предполагается, что выполнение этой программы повернет развитие мира по пути оздоровления природной среды при более экологически дисциплинированном экономическом развитии (в отличие от современной практики, когда мир развивается по пути к экологической катастрофе).

Среди международных организаций, создающих рекомендательные нормы экологического права, главную роль играет Организация Объединенных Наций (ООН). Генеральная Ассамблея ООН (на 30-й сессии) одобрила Всемирную хартию природы, которая представляет собой свод принципов, ориентированных главным образом на охрану животного и растительного мира – живой природы.

В отличие от международного экологического права национальное экологическое право не представляет единства. Каждое государство имеет свое национальное, внутригосударственное экологическое право, которое характеризуется многими индивидуальными признаками, обусловленными природно-экономическими, социально-культурными и государственно-правовыми особенностями и традициями данной страны.

В мире существует около 200 государств, включая 185 государств – членов ООН. Около половины из них не имеют правовой системы без явно выраженного деления права на отрасли. Соответственно экологическое право здесь не обособлено. В других странах отрасли права сформировались более отчетливо.

В настоящее время 120 государств приняли общие (комплексные) законы об охране окружающей среды и регулировании природопользования. В более чем 100 государствах созданы министерства охраны окружающей среды или эквивалентные им органы. Развиваются новые методы правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды: экологическое нормирование, стандартизация; разрешительный порядок – лицензии, сертификаты и др.; экономические механизмы – налоги, льготы, страхование; долгосрочное планирование и программирование; сочетание отраслевого, административно-территориального и эколого-регионального подходов в правовом регулировании; превентивный контроль

(экологическая экспертиза) в дополнение к применяющимся издавна методам инспекционного контроля; применение корректирующих мер воздействия в отношении загрязнителей окружающей природной среды – приостановление или прекращение экологически вредной деятельности, применение принципа «загрязнитель платит», компенсации причиненного вреда и т.д.

Усиливается защита прав человека на жизнь в благоприятных природных условиях. С одной стороны, это право получило закрепление в конституциях многих стран, а с другой – его нарушение строго преследуется, виновные в нарушении данного права привлекаются к юридической ответственности и серьезно наказываются.

Российская Федерация, поддерживая международное сообщество в области охраны окружающей среды, выработала стратегические задачи, определенные в действующем законодательстве.

Экологическая доктрина Российской Федерации (2002) учитывает рекомендации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), последующих международных форумов, указы Президента Российской Федерации «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (от 01.04.1996 № 440) и «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (от 10.12.1997 № 1300 и от 10.01.2000 № 24), Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 г. (утв. Указом Президента Российской Федерации 12.05.2009 г. № 537), Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

Стратегия социально-экономического развития страны должна быть увязана с основными положениями Экологической доктрины.

Стратегическая цель, задачи и принципы государственной экологической политики

Стратегической целью государственной экологической политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимо:

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

Государственная экологическая политика базируется на следующих основных принципах:

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

10.2. Общепризнанные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Законодательство об охране окружающей среды в рамках международных отношений в последние годы XX в. развивалось весьма интенсивно, распространяясь на все больший круг объектов правового регулирования. Поэтому реализация права человека на жизнь в наши дни уже невозможна без международного решения экологических проблем.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ст. 15), Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. определяют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры. Важной основой сотрудничества государств в области охраны окружающей среды является его международно-правовое поле деятельности¹.

Оно все отчетливее формируется как международное экологическое право, представляющее собой самостоятельную отрасль права, объектами которого являются Космос, Мировой океан, международные реки, атмосферный воздух, отдельные объекты живого мира и т.д. В России

¹ См: Кример Л. Экологическая политика Европейского союза // Современное экологическое право в России и за рубежом. М., 2001. С.15.

примат международного права над внутренним правом в области охраны окружающей среды и использования ее ресурсов законодательно закреплен ФЗ ООС. Так ст. 82 констатирует, что международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно.

В связи с этим возникает серьезная проблема соотношения международного экологического права и национального российского экологического права.

Проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран или регионов: они приобрели глобальный характер, необходимость их решения в общепланетарном масштабе объединения усилий международного сообщества, развития международного сотрудничества в целях охраны окружающей среды.

В последние годы резко ухудшается экологическая ситуация, взаимосвязь человека с землей резко изменила свой характер, так что разрушение окружающей среды может иметь глобальные последствия, а единственный выход из создавшегося положения – это не воздействие на окружающую среду, а взаимодействие с ней, а это значит, что развитие человеческого общества ставит выживание человека под реальную серьезную угрозу.

Вот почему в комплексе личностных прав на первое место выдвигается право на жизнь, на среду и условия труда, не угрожающие ее существованию.

Конституция РФ в ст. 2 определяет право человека: его существование является высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Международно-правовая охрана окружающей среды – одна из функций международного сотрудничества. Она находится в системе организационно-правовых мер, предпринимаемых членами мирового сообщества по охране природы земли, рациональному использованию ее ресурсов, оздоровлению окружающей человека среды.

Постепенное увеличение количества международно-правовых актов природоохранительного профиля приводит к образованию в рамках международного законодательства отдельной самостоятельной отрасли – экологического законодательства, включающего в себя международно-правовые документы по охране, использованию и оздоровлению окружающей природной среды.

Объективные законы природы определяют экологические требования. Окружающая нас среда представляет собой единое целое, составную часть планетарной экологической системы. Например, в результате вредных выбросов промышленности в одной стране выпадают кислотные дожди в другой стране (поскольку страны связаны неразрывными экологическими связями), что в конечном счете ведет к изменению планетарных процессов

жизни. Также большой урон планетарной экосистеме нанесен ядерными испытаниями в России, США, Китае, Франции. Авария на Чернобыльской АЭС, в результате которой было загрязнено радиоактивными веществами пять областей, безусловно оказала влияние на планету в целом.

Важной основой сотрудничества государств в области охраны окружающей среды является его международно-правовое регулирование. Оно все отчетливее формируется как международное экологическое право, представляющее собой самостоятельную отрасль права, объектами которого являются Антарктика, Мировой океан, международные реки, атмосферный воздух, отдельные объекты животного мира и т.д.

Характерной тенденцией в развитии современного международного экологического права является всемерное развитие политических, экономических, информационных, космических и других международных связей и отношений между различными государствами. Усилилось понимание взаимосвязей и взаимозависимости экологических проблем, которые имеют глобальный, планетарный характер. В связи с этим возникает серьезная проблема о соотношении международного экологического права и национального, российского экологического права.

Таким образом, все международные правовые принципы охраны окружающей среды выработаны совместными усилиями членов международного сообщества государств и международных организаций и конференций. Они изложены в отдельных решениях Генеральной Ассамблеи ООН, решениях Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и др. и излагаются следующим образом:

«А. Приоритетность экологических прав человека.

Б. Суверенитет государства на природные ресурсы своей территории.

В. Недопустимость экологического благополучия одного государства за счет экономического вреда другого.

Г. Экологический контроль на всех уровнях.

Д. Свободный обмен международной экологической информацией.

Е. Взаимопомощь государств в чрезвычайных обстоятельствах.

Ж. Разрешение эколого-правовых споров мирными средствами».

Все эти глобальные направления требуют поиска конкретных мер для поддержания стабильности и экологической безопасности в мире.

10.3. Международные договоры в области охраны окружающей среды

В настоящем параграфе рассматривается развитие экологического права в зарубежных странах и странах ближнего зарубежья. Международное экологическое право в первую очередь определяется международными договорами.

В основе любой концепции, нацеленной на изменение отношений людей к земле, должны лежать согласованные усилия, основанные на

убеждении в том, что защита окружающей среды может осуществляться только общими усилиями, общими действиями всего мира, всех государств, международных общественных организаций.

Договор как источник международно-правовой охраны занимает центральное место. Среди договоров выделяются, прежде всего, *международные договоры политического содержания*, где проблемы охраны окружающей среды переплетаются с вопросами мира, безопасности, сокращения вооружения. Главное место в данной группе занимает Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный всеми европейскими государствами, США и Канадой. Сюда относятся такие документы, как:

Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.);

Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.);

Договор о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожения (1972 г.);

Договор о запрещении испытания ядерного оружия (1986 г.);

Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов ядерного оружия, а также оружия массового уничтожения (1971 г.).

Следующую группу договоров составляют международные договоры экологического содержания – эколого-комплексного и эколого-ресурсового направления. К ним можно отнести следующие:

Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.);

Договор об Антарктике (1959 г.);

Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.);

Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.).

Самостоятельную группу международных правовых актов образуют конвенции, соглашения и договоры по охране Мирового океана от загрязнения и истощения.

Международные правовые документы эколого-ресурсного содержания, как правило, относятся к регулированию рыболовства, использованию природных ресурсов, находящихся в ведении других или нескольких государств, регулирования международно-правового режима пограничных морей, рек, озер и др.

В последние десятилетия в России многое делается по развитию международного экологического сотрудничества. Так, 8 февраля 1992 г. в Москве состоялось подписание государствами – участниками СНГ Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. В соответствии с указанным Соглашением в июле 1992 г. в Минске государства – участники СНГ подписали Протокол о создании и

полномочиях Межгосударственного экологического совета (МЭС). Своей деятельностью МЭС призван побуждать правительства государств Содружества предпринимать конкретные меры в области экологии.

В состав МЭСа входят руководители природоохранных ведомств государств – участников СНГ, которые с периодичностью не реже двух раз в год проводят свои заседания, принимают решения по проектам межгосударственных соглашений, концепций, программ и вносят эти проекты на рассмотрение высших органов СНГ.

Выделяются две категории источников международного экологического права: источники, являющиеся носителями действующих правовых принципов и норм и образующие право в подлинном смысле этого слова, и источники, содержащие необязательные или рекомендательные правила, оказывающие, тем не менее, влияние на международные отношения своим авторитетом.

К первой категории принадлежат международные конвенции (соглашения, договоры), устанавливающие правила, определенно признанные государствами в качестве обязательных правовых норм, резолюции некоторых международных организаций, имеющих обязательную силу для государств – членов этих организаций, международный обычай, судебные решения и т.д.

Международные конвенции (соглашения, договоры) играют главную роль в этой категории источников права. Программа ООН по окружающей среде ведет учет международных конвенций в области охраны окружающей среды и ежегодно публикует их список (реестр) с указанием основных сведений об их содержании. В этом списке значится более тысячи конвенций, соглашений, договоров.

Кроме того, тексты свыше 3000 двусторонних конвенций, соглашений и других нормативных документов, касающихся охраны окружающей среды и регулирования природопользования содержатся в Международном центре по праву окружающей среды, который функционирует в Бонне (ФРГ) под эгидой Международного совета по праву окружающей среды, Международного союза охраны природы и природных ресурсов, Программы ООН по окружающей среде и Всемирного фонда охраны дикой живой природы.

В зависимости от числа участников международного соглашения выделяют многосторонние и двусторонние международные договоры в области охраны окружающей среды. К двусторонним договорам (соглашениям) относятся документы, которые определяют согласованные принципы деятельности и правила поведения подписавших их государств в отношении окружающей среды в целом или ее конкретных объектов.

Многосторонние международные договоры – это документы, касающиеся глобальных вопросов охраны и использования природной среды.

Различают также межгосударственные и смешанные (т.е. с участием международных организаций) договоры, межправительственные и

межведомственные (сторонами которых выступают отдельные органы, ведомства), глобальные, региональные и субрегиональные, охватывающие все элементы окружающей среды в комплексе и касающиеся отдельных природных объектов, регулирующие отношения в данной области в связи с какими-либо другими видами деятельности и др.

Экологическая безопасность стала стержнем новой концепции развития экологии, которая предполагает изменение традиционных подходов к охране окружающей среды. *Экологическая безопасность* – это устойчивое состояние глобального характера, сложное политико-правовое единство системы отдельных и взаимосвязанных элементов, комплекс правовых элементов, комплекс правовых организационных и материальных гарантий защиты окружающей среды государства от вредного воздействия, источники которого расположены за пределами данного государства.

Экологическая безопасность постепенно становится одним из самых значимых слагаемых всеобъемлющей системы международной безопасности. Принцип экологической безопасности из всего комплекса вопросов охраны окружающей среды выделяет главное: недопустимость экологических кризисов как условие выживаемости человечества. Этот принцип устанавливает прямую связь между охраной окружающей среды и международной безопасностью. При этом защита и улучшение охраны окружающей среды, рациональное использование всех природных ресурсов тесно увязываются с обеспечением всех аспектов международной безопасности, в том числе с разоружением.

Юридическое содержание принципа экологической безопасности состоит в обязанности государств осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы исключить экологические стрессы на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Любая деятельность должна осуществляться так, чтобы не допускать нанесения ущерба другим государствам и всему международному сообществу в целом.

Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Правовыми средствами достижения экологической безопасности являются как региональные, так и универсальные международные договоры. Речь идет также о необходимости формирования своего рода «экологического правового пространства» и разработки единого правового документа в области защиты окружающей среды, который стал бы одной из важнейших составляющих экологической безопасности.

К *рекомендательным актам* в сфере охраны окружающей среды относятся документы, служащие вспомогательным источником международного права и составляющие существенную долю в общем объеме международно-правового материала по защите окружающей среды.

Выделяют также источники международных эколого-правовых отношений в материальном и формальном смысле. В материальном смысле

под источниками международных эколого-правовых отношений следует принимать волю членов мирового сообщества, направленную на охрану и рациональное использование окружающей природной среды. В формальном смысле источниками международно-правовых экологических норм являются соответствующие правовые формы, в которых выражаются все нормы международного права применительно к охране окружающей природной среды.

10.4. Организационные меры международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Если обратиться к истории европейского экологического законодательства, то первой попыткой эколого-правового регулирования считается запрещение королем Эдуардом I (1306 г.) применения каменного угля в открытых кострах в Лондоне. Уже в период первой промышленной революции правовые методы были направлены на защиту чистоты атмосферного воздуха, для чего были приняты соответствующие нормы в Германии (1869 г.), Люксембурге (1872 г.), Италии (1965 г.), Англии (1963 г.). Первые законодательные акты были направлены на защиту отдельных компонентов природной среды¹.

В начале XX в. восьмой Международный экологический конгресс в Граце (1910 г.) и Конференция по международной охране природы в Берне (1913 г.), имевших большое научное и правовое значение, открыли широкую по тому времени дискуссию о необходимости специально заботиться, о сохранении благ природы, уничтожаемых под натиском развития цивилизации.

На рубеже 1960–1970-х гг. мировое общественное мнение достигло апогея. При широчайшей поддержке общественности подавляющего большинства стран были приняты исключительно важные и далеко идущие решения на Международной конференции ЮНЕСКО по охране биосферы и ее ресурсов (Париж, 1968 г.), на симпозиуме Европейской экономической комиссии, посвященном проблемам охраны окружающей среды (Прага, 1971 г.) и на Конференции ООН по проблемам окружающей среды (Стокгольм, 1972 г.).

Самым крупным и значительным по своим историческим последствиям событием в экологической области в прошлых десятилетиях была Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившая в Стокгольме в 1972 г. Она приняла два важнейших решения:

- Декларацию принципов;
- План мероприятий.

По итогам Стокгольмской конференции Генеральная ассамблея ООН на своей 27-й сессии в декабре 1972 г. приняла ряд конструктивных резолюций.

По мнению Международного союза охраны природы и природных ресурсов, главным достижением Стокгольмской конференции было привлечение общественного мнения к проблеме охраны окружающей природной среды, как это было в период проведения Европейского года охраны природы, провозглашение принципов международного права в декларации Конференции и утверждение плана основных мероприятий.

В 1970-е годы мировым сообществом были приняты решительные меры по охране от загрязнения морской среды, атмосферного воздуха, международных рек и полярных экосистем. Уделялось большое внимание охране животного мира, особенно морских млекопитающих, белых медведей, антарктических тюленей, всех мигрирующих видов животных и условий их обитания. Начали осуществляться серьезные программы по охране окружающей среды в связи с развитием человеческих поселений по борьбе с опустыниванием, по экологическому воспитанию и обучению, по изучению и оценке многих видов человеческих воздействий на окружающую среду.

Организация и руководство процессом охраны окружающей среды в мире стали более эффективными под влиянием Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, постоянного функционирования Программы ООН по окружающей среде, претворения в жизнь ряда решений Генеральной Ассамблеи ООН, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и ряда других фундаментальных правовых актов.

Проблема охраны окружающей среды проявилась особенно остро в регионах, где расположены экономически развитые страны: «взрыв» сотрудничества начался именно в этих регионах, в частности в Европе.

Активно развивалось природоохранительное сотрудничество в рамках европейских региональных международных организаций, таких как Европейская Экономическая комиссия (ЕЭК), Европейский Совет (ЕС), Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и др. С их помощью европейские страны подготовили и приступили к осуществлению ряда конструктивных региональных соглашений, долгосрочных международных программ, планов действий и совместных проектов в области экономического и технического сотрудничества, связанного с предотвращением загрязнения окружающей среды.

Большой вклад в мировое сообщество дала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (КООНОСОР), проведенная в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г. Она стала знаменательным событием, которое собрало вместе глав государств и представителей правительств из разных стран мира, а также представительств ООН, международных организаций и многочисленных неправительственных организаций.

Принятая Конференцией Декларация содержит основополагающие принципы, на которых государства должны основывать свои будущие

решения и политику, касающиеся последствий социально-экономического развития для окружающей среды.

«Повестка дня на XXI век», принятая на Конференции 179 государствами, представляет собой огромную программу работы на нынешнее столетие. Эта программа всемирного сотрудничества направлена на гармоничное достижение двух целей:

высокого качества окружающей среды;
здоровой экономики для всех народов мира.

В результате встречи в Рио-де-Жанейро были приняты следующие международные документы¹ :

Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию; она включает в себя 27 основных принципов, затрагивающих права и обязанности стран в деле обеспечения развития и благосостояния людей, устойчивого развития и сохранения всех форм жизни;

«Повестка дня на XXI век», содержащая положения об устойчивом развитии социальных, экономических и экологических отношений;

Заявление о принципах, касающихся управления, защиты и устойчивого развития всех видов лесов, жизненно необходимых для обеспечения экономического развития и сохранения всех форм жизни;

рамочная Конвенция ООН об изменении климата. В ней говорится о необходимости стабилизации концентрации газов, вызывающих парниковый эффект в атмосфере, на таких уровнях, которые не будут вызывать опасный дисбаланс в мировой климатической системе. Для этого требуется сократить выбросы таких газов, как двуокись углерода – побочного продукта использования топлива для производства энергии;

Конвенция о биологическом разнообразии, в которой провозглашается необходимость, чтобы страны приняли меры для сохранения разнообразия живых существ и обеспечили справедливое распределение выгод от использования биологического разнообразия.

Декларация является едва ли не самым главным решением Конвенции ООН по проблемам окружающей человека среды. С точки зрения права декларация, как и другие решения Конференции, представляет собой международный правовой документ – не имеющий обязательной юридической силы, но выражающий морально-политические установки, признанные государствами. В сущности, с принятием указанных конвенций стало возможно говорить о наступлении нового этапа в развитии международного сотрудничества.

Многие делегаты Конференции подчеркивали основополагающее значение декларации, считали ее важной вехой в истории человечества, сравнивали с Великой хартией вольностей, а представитель Канады заявил, что она представляет собой первый важный шаг на пути к разработке международного права по окружающей среде.

¹ См: Повестка дня на XXI век. Программа действий. Документы и материалы конференции в Рио-де-Жанейро/сост.М.Кинг. -Женева,1993.ХПубликация Центра « За наше будущее».)

В Декларации заявляется, что единственный путь к обеспечению долгосрочного экономического прогресса – это его увязка с охраной окружающей среды.

Принципы, закрепленные в Декларации, включают в себя следующие идеи:

люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой;

сегодняшнее развитие не должно осуществляться во вред интересам развития и охраны окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений;

государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы, но без ущерба окружающей среде за пределами их границ;

государства должны применять принцип принятия мер предосторожности для охраны окружающей среды. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие научной определенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды;

для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него;

искоренение нищеты и неравенства в уровне жизни в различных частях мира необходимо для обеспечения устойчивого роста и удовлетворения потребностей большинства населения;

для устойчивого развития необходимо всестороннее участие женщин. Необходимы также творческие силы, идеалы и мужество молодежи и знания населения. Государства должны признавать и поддерживать самобытность, культуру и интересы коренного населения;

война неизбежно оказывает разрушительное воздействие на процесс устойчивого развития. Поэтому государства должны уважать международное право, обеспечивающее защиту окружающей среды во время вооруженных конфликтов, и должны сотрудничать в деле его дальнейшего развития;

мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы.

Как постановила Конференция в Рио-де-Жанейро, для построения экономического порядка, который помог бы всем странам стать на путь устойчивого развития, необходимы отношения партнерства между всеми странами мира, которое заключается в следующем: международное сотрудничество, борьба с бедностью, изменение структур потребления и производства, защита и улучшение здоровья людей, защита атмосферы, рациональное использование земельных ресурсов, борьба с уничтожением лесов, борьба с опустыниванием и засухой, защита и рациональное использование океанов (морское рыболовство дает ежегодно от 80 до 90 млн т рыбы и моллюсков), охрана и рациональное использование ресурсов

пресной воды, повышение безопасности использования токсичных химических веществ, удаление опасных отходов, удаление радиоактивных отходов и сточных вод, роль детей и молодежи в обеспечении устойчивого развития, укрепления роли коренного населения. Просвещение, подготовка кадров и информирование населения, соблюдение международного законодательства (важно, чтобы все страны приняли участие в разработке международных договоров по обеспечению устойчивого развития).

10.5. Международные организации в области охраны окружающей среды

В настоящее время Российская Федерация продолжает развивать международное сотрудничество в рамках природоохранительной деятельности международных организаций. Одним из важнейших направлений сотрудничества стало участие в общеевропейском процессе «Окружающая среда для Европы», начавшемся еще в октябре 1966 г. в г. София на Общевропейской конференции министров окружающей среды, которая приняла Декларацию министров и Экологическую программу для Европы.

Продолжается взаимодействие с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как на многосторонней, так и на двусторонней основе, на базе заключенного между Россией и ОЭСР Соглашения о сотрудничестве, а также сотрудничество по линии Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). На состоявшейся в 1995 г. 18-й сессии Совета управляющих ЮНЕП был принят ряд решений об оказании содействия странам с переходной экономикой.

Развиваются контакты с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого Океана (ЭСКАТО). На состоявшейся в 1995 г. второй Конференции на уровне министров региона Азии и Тихого океана Россия участвовала уже как полноправный член ЭСКАТО. Делегация России приняла участие в третьей сессии Комиссии ООН по устойчивому развитию (Нью-Йорк, 1995 г.), созданной по решению Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.).

На Всероссийском съезде по охране природы (5 июня 1995 г.) состоялось открытие Европейского года охраны природы в России. Первым двум заповедникам (Окскому и Тебердинскому) вручен Европейский диплом.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) образована в 1946 г. и занимается вопросами охраны здоровья человека, в том числе в аспекте взаимодействия его с окружающей средой.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) образовано в 1957 г. для выполнения программ обеспечения ядерной безопасности и охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения.

Сельскохозяйственная и продовольственная организация ООН (ФАО) образована в 1945 г. Сфера ее деятельности – сельское хозяйство и мировые продовольственные ресурсы.

Международная морская организация (ИМО) создана в 1948 г. и действует в области морского судоходства и охраны моря от загрязнения; она принимает участие в разработке международных Конвенций по борьбе с загрязнением моря нефтью и другими вредными веществами.

Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО) создана в 1947 г. Ее задача – изучение и обобщение степени воздействия человека на погоду и климат планеты в целом и по отдельным регионам.

Существуют и другие международные общественные организации, например Бюро ООН по оказанию помощи на случай стихийных бедствий (ЮНДРО), в задачу которого входят собирание и обработка информации о стихийных бедствиях и разработка мер по предотвращению нанесенного ущерба и т.д.

В Российской Федерации функционирует общественная организация, занимающаяся охраной окружающей среды, – ГРИНПИС.

Международному экологическому праву присущи следующие направления:

- 1) координация деятельности в международной сфере и расширение обмена опытом;
- 2) разработка и осуществление научно обоснованных систем мер по охране элементов природной среды в ограниченных зонах или географических районах;
- 3) разработка и осуществление общечеловеческих природоохранительных мероприятий (принципы стратегии поведения человечества по отношению к природе, система наблюдения за изменениями в окружающей природной среде).

Контрольные вопросы и задания

1. Что определяет понятие международного экологического права?
2. Перечислите основные принципы международного экологического сотрудничества.
3. Приведите примеры международных договоров в области охраны окружающей среды с участием Российской Федерации.
4. Прокомментируйте тезис «государства как субъекты международного экологического права».
5. Какие основные конвенции по охране окружающей среды приняты в рамках ООН?
6. Расскажите об органах экологического управления стран международного сотрудничества.
7. Каковы важнейшие источники международного экологического права?
8. Каково значение международной эколого-правовой ответственности на современном этапе развития мирового содружества?

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 дек. (с изм. и доп. Федеральный закон от 02.12.2008 № 124578-5).
2. Водный кодекс РФ: Закон РФ от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
3. Градостроительный кодекс РФ: Закон РФ от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
4. Гражданский кодекс РФ: Федеральный закон от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – Часть первая. – № 32. – Ст. 3301; Часть вторая.
5. Федеральный закон от 26 января 1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Земельный кодекс РФ: Закон РФ от 25 октября 2001 № 136 // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
7. Лесной кодекс РФ: Закон РФ от 4 декабря 2006 № 201 ФЗ // Российская газета. – 2006. – 4 дек.
8. Уголовный кодекс РФ: Закон РФ от 13.06.1996 № 63 ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 № 411-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – 31 дек.
10. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ: Закон РФ от 7 марта 2001 № 24-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 11. – Ст. 1001.
11. Кодекс РФ об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
12. Кодекс торгового мореплавания РФ: Закон РФ от 30 апреля 1999 № 8 // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2207.
13. О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 420-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 31 дек.
14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 10 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 160 с.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 января 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 272 с.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации: части 1, 2, 3, 4 (по состоянию на 20 января 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 544 с.
17. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 10 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 176 с.
18. Жилищный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРУС, 2012. – 96 с.

19. Земельный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 86 с.
20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (официальный текст по состоянию на 1 января 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 364 с.
21. Налоговый кодекс Российской Федерации: ч. 1, 2 (по состоянию на 10 февраля 2012 с учетом изменений, внесенных федеральными законами). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 832 с.
22. Трудовой кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2012. Комментарий последних изменений). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 224 с.
23. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 10 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 256 с.
24. Уголовный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2012). – М.: Проспект; КноРус, 2012. – 96 с.
25. Закон РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
26. Закон РФ от 14 мая 1993 № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 24. – Ст. 857.
27. Федеральный закон от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
28. Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
29. Федеральный закон от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
30. Федеральный закон от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.
31. Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
32. Федеральный закон от 21 ноября 1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.
33. Федеральный закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – ст. 4556.
34. Федеральный закон от 30 ноября 1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.
35. Федеральный закон от 15 июля 2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3008.
36. Федеральный закон от 30 декабря 1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 18.
37. Федеральный закон от 9 января 1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 141.

38. Федеральный закон от 10 января 1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 142.

39. Федеральный закон от 5 июля 1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СЗ РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3348.

40. Федеральный закон от 19 июля 1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3510.

41. Федеральный закон от 21 июля 1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

42. Федеральный закон от 21 июля 1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3589.

43. Федеральный закон от 19 июля 1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // СЗ РФ. – 1998. – № 30. – Ст. 3609.

44. Федеральный закон от 31 июля 1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3833.

45. Федеральный закон от 17 декабря 1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6273.

46. Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. от 31 декабря 2005 № 199-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

47. Федеральный закон от 4 мая 1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.

48. Федеральный закон от 2 января 2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (с изм. от 3 июня 2006) // СЗ РФ. – 2000. – № 2. – Ст. 149.

49. Федеральный закон от 15 июля 2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» // СЗ РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3008.

50. Федеральный закон от 7 мая 2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972.

51. Федеральный закон от 18 июня 2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

52. Федеральный закон от 10 июля 2001 № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2947.

53. Федеральный закон от 8 августа 2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3430.

54. Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

55. Федеральный закон от 4 декабря 2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

56. Федеральный закон от 23 февраля 1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (с изм. от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

57. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // СЗ РФ. – 1993. – № 51. – Ст. 4935.

58. Указ Президента РФ от 29 августа 1997 № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» // СЗ РФ. – 1997. – № 35. – Ст. 4060.

59. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

60. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 № 545 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов» (с изм. от 16 июня 2000 № 461).

61. Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (с изм. от 27 декабря 1994 № 1428; от 14 июня 2001 № 463).

62. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1993 № 886 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации» (с изм. от 27 декабря 1994 № 1428).

63. Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 № 1113 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (с изм. от 3 октября 2006 № 600).

64. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 1995 № 1289 «О перечне объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» (с изм. от 30 июля 1998 № 859).

65. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1995 № 1310 «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов».

66. Постановление Правительства РФ от 8 февраля 1996 № 122 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений».

67. Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 № 156 «О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» (с изм. от 14 декабря 2004 № 774).

68. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1996 № 1504 «О порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты».

69. Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 № 306 «О правилах принятия решений и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения» (с изм. от 1 февраля 2005 № 49).

70. Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 № 307 «Об утверждении Положения о ведении государственного мониторинга водных объектов».

71. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 1997 № 383 «Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии» (с изм. от 16 июня 2004 № 282).

72. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 № 1252 «Об утверждении Порядка предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющейся федеральной собственностью» (с изм. от 23 июня 2005 № 396).

73. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 № 1601 «Об утверждении Положения об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций» (с изм. от 21 апреля 2003 № 229).

74. Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 № 224 «Об утверждении Положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование» (с изм. от 29 октября 2005 № 650).

75. Постановление Правительства РФ от 24 марта 1998 № 345 «Об утверждении Положения об аренде участков лесного фонда» (с изм. от 18 ноября 2006 № 698).

76. Постановление Правительства РФ от 1 июня 1998 № 551 «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации» (с изм. от 18 ноября 2006 № 698).

77. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 1998 № 1303 «Об утверждении Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений».

78. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 1998 № 1490 «О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами» (с изм. от 26 февраля 2004 № 108).

79. Постановление Правительства РФ от 2 марта 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».

80. Постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него» (с изм. от 15 января 2001 № 31).

81. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2000 № 208 «Об утверждении Правил разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации».

82. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 № 251 «Об утверждении перечня вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне Российской Федерации с судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений запрещен».

83. Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников».

84. Постановление Правительства РФ от 16 июня 2000 № 461 «О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

85. Постановление Правительства РФ от 3 октября 2000 № 748 «Об утверждении пределов допустимых концентраций и условий сброса вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации» (с изм. от 1 февраля 2005 № 49).

86. Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2000 № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» (с изм. в соответствии с ФЗ от 25 октября 2001 № 137-ФЗ).

87. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2001 № 102 «Об утверждении Правил регистрации лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, выданных российским и иностранным юридическим лицам и гражданам».

88. Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2001 № 120 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов».

89. Постановление Правительства РФ от 11 мая 2001 № 369 «Об утверждении Правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения» (с изм. от 3 октября 2002 № 731).

90. Постановление Правительства РФ от 11 мая 2001 № 370 «Об утверждении Правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения» (с изм. от 1 февраля 2005 № 49).

91. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2001 № 388 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации» (см. Определение Верховного суда РФ от 20 мая 2003 № КАС 03-179).

92. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2002 № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» (с изм. от 23 декабря 2004 № 835).

93. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель».

94. Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

95. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 № 689 «О государственном земельном контроле».

96. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

97. Постановление Правительства РФ от 03.03.2012 № 178 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного или муниципального имущества»

98. Постановление Правительства РФ от 19.11.2012 № «О внесении изменений в Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

99. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 № 454 «О лицензировании эксплуатации взрывоопасных производственных объектов».

100. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 № 35 «О некоторых вопросах возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

101. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 15 июня 2005 № 2479/05 «По спорам в сфере земельных отношений» // Бюллетень Высшего Арбитражного суда РФ. – 2005. – № 2.

102. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

103. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 11 октября 2004 № 7 «Об оплате государственной экологической экспертизы, проводимой государственными органами, уполномоченными решать задачи в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2004. – № 7.

104. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 13 мая 2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2006. – № 14.

105. Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 26.07.2007 № 46 «О внесении дополнений в Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в практике об административных правонарушениях»

106. Постановление Конституционного суда РФ от 5 февраля 2007 № 2-П «О гарантии судебной защиты граждан на справедливое правосудие».

107. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2010. – № 3.

108. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

109. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции».

110. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 5 апреля 2012 № 5 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации».

111. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

112. Постановление Пленума Верховного суда от 18 октября 2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

113. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 9 февраля 2012 № 2 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 октября 2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

114. Стокгольмская декларация ООН по окружающей среде, 16 июня 1972 г.

115. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.

116. Всемирный саммит по устойчивому развитию (ВСУР). – Йоханнесбург, 2002.

Рекомендуемая литература

117. *Боголюбов, С.А.* Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. – М.: Юрайт, 2011. – 607 с.
118. *Гончарова, Е.А.* Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения / Е.А. Гончарова. – 2012. – С. 27-30.
119. *Духно, Н.А.* Экологический порядок: понятие, структура, управление, способы защиты / Н.А. Духно. – М., 2002.
120. *Ерофеев, Б.В.* Экологическое право: учебник / Б.В. Ерофеев. – 22-е изд. – М.: ЭКСМО, 2011. – 528 с.
121. *Кичигин, Н.В.* Экологическое право: краткий курс лекций / Н.В. Кичигин. – М.: Юрайт, 2012. – 217с.
122. *Крассов, О.И.* Учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2012. – 624 с.
123. *Китинг, М.* Программа действия. 21-й век / М. Китинг // Встреча на высшем уровне «Планета Земля»: конф. в Рио-де-Жанейро. – Женева, 1993.
124. *Потапов, А.А.* Экологическое право: конспект лекций / А.А. Потапов. – М.: Проспект, 2012. – 247 с.
125. *Славенская, Н.Г.* Экологическая безопасность: уроки развивающихся стран / Н.Г. Славенская. – М., 1993.
126. *Тимошенко, А.С.* Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН / А.С. Тимошенко. – М., 1997.
127. *Тимошенко, А.С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды / А.С. Тимошенко. – М., 1996.
128. *Майорова, Е.И.* Экологическое право. Практикум: учеб. пособие / Е.И. Майорова, В.А. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2012. – 240 с.
129. *Стахов, А.И.* Проблемы нормативного регулирования административной ответственности в сфере обеспечения безопасности / А.И. Стахов. – 2012. – С.31-34.
130. Экологическое право России: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский, О.Р. Саркисов [и др.]; под ред. Н.В. Румянцев. – М., 2006. – 366 с.
131. Экологическое право Европейского союза / отв. ред. докт. юр. наук, проф. О.Л. Дубовик. – М.: Издат. дом «Городец», 2007. – 144 с.
132. Экологическое право: учебник / С.Я. Казанцев, Б.И. Кофман, Е.Л. Любарский, О.Р. Саркисов; под ред. С.Я. Казанцева. – М.: Академия, 2008. – 176 с.
133. Экологическое право России: учеб. пособие / под ред. Н.В. Румянцев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ, 2012. – 242 с.
134. Экологическая безопасность и эколого-правовые проблемы в области загрязнения окружающей среды: учеб. пособие / О.Р. Саркисов, Е.Л. Любарский, С.Я. Казанцев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 231 с.

135. Экологическое право в вопросах и ответах: учеб. пособие / О.Л. Дубовик; Ин-т государства и права Рос. академии наук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – 320 с.

136. *Бринчук, М.М.* Экологическое право России: конспект лекций / М.М. Бринчук. – М.: Приор-издат., 2011. – 176 с.

137. *Боголюбов, С.А.* Экологическое право: учебник для бакалавров / С.А. Боголюбов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – 492 с.

138. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В.М. Лебедев). – 12-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – С. 773.

139. Охрана окружающей среды: учебник для студ. Учреждений высш. проф. образования / [Я.Д. Вишняков, П.В. Зозуля, А.В. Зозуля, С.П. Киселева]; под ред. Я.Д. Вишнякова. – Москва : Издательский центр «Академия», 2013. – 288 с.