



**Дагестанский  
государственный  
университет народного  
хозяйства**

**Абукарова Мейрам Узеровна**

**Магомедова Рисалат Магдибеговна**

**Кафедра государственно-правовых дисциплин**

**Учебное пособие**

**(курс лекций)**

*по дисциплине*

**«Экологическое право»**

**для направления подготовки «Юриспруденция»,  
профилей «Гражданское право», «Уголовное право»**

Махачкала-2020

УДК 349.6  
ББК 67.407

*Печатается по решению Учебно-методического совета  
Дагестанского государственного университета народного хозяйства*

**Составитель:** Абукарова Мейрам Узеровна, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ДГУНХ; Магомедова Рисалат Магдибеговна, к.и.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ДГУНХ.

**Внутренний рецензент:** Курбанова Диана Нурмагомедовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ДГУНХ

**Внешний рецензент:** Зейналов Марат Магомедович, кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела Управления Министерства юстиции Российской Федерации по РД

Абукарова М.У., Магомедова Р.М. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Экологическое право» для направления подготовки «Юриспруденция», профилей «Гражданское право», «Уголовное право». - Махачкала: ДГУНХ, 2020.- 65 с.

Представляет собой систематизированное учебное издание по экологическому праву. Анализируются понятие экологического права как отрасли права, место экологического права в системе права России, объекты и субъекты экологического права, механизм охраны окружающей среды, мониторинг окружающей среды, понятие экологического вреда и способы его преодоления, экологический контроль и экологическую экспертизу, а также правовой режим особо охраняемых природных территорий. Адресуется студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям юридических вузов и факультетов.

© Дагестанский государственный университет народного хозяйства. 2020.

## Введение

Развитие общества за период своего существования воздействовало на окружающую природную среду, преобразовывало ее. Нежелательные последствия для природы, а также для человека потребовали развития определенного спектра знаний, направленных на изучение вопросов восстановления, сохранения, рационального использования и охраны окружающей природной среды, закономерностей обеспечения природных условий жизни человека и др. Международным сообществом были обозначены глобальные проблемы современности: экологический кризис, охрана окружающей среды. Сегодня экологическое право является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, прошедшей свой этап формирования и развития. Кроме того, экологическое право является наукой и учебной дисциплиной. С принятием и вступлением в силу Федерального закона «Об охране окружающей среды», интенсивным развитием земельного законодательства, проведением административной реформы органов государственной власти Российской Федерации за последние два года наступил новый этап в развитии экологического права. Сегодня наступил процесс «экологизации» отдельных отраслей права.

Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений. Самостоятельность отрасли права определяется наличием своего предмета правового регулирования, а именно специфическими общественными отношениями, на упорядочение которых направлены нормы права, а также метода правового регулирования.

Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды. Данные общественные отношения, таким образом, и сам предмет экологического права делятся на три составные части:

1) природоохранное право (или природоохранительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих природоохранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды. Назначением этой части является обеспечение регулирования всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе;

2) природоресурсное право, которое регулирует общественные отношения по предоставлению отдельных природных ресурсов в пользование, а также вопросы их охраны и рационального использования - земли, ее недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха;

3) нормы других самостоятельных отраслей права, обслуживающие общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, объединяемые задачей защиты окружающей среды (нормы административного права, уголовного права, нормы международного права).

Представленное Учебное пособие подготовлено преподавателями кафедры государственно-правовых дисциплин, на основе обобщения многочисленных литературных источников. В процессе его разработки были использованы следующие учебные пособия:

1. Семьянинова А.Ю. Экологическое право. Курс лекций. М.: ЗАО Юстицинформ, 2015.

2. Колесников С.И. Основы экологии для инженеров. Ростов н/Д: Феникс, 2003. С. 5, 6.

3. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2001; Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. М.: Юридическая литература, 2000; Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1996.

4. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2013. С. 51.

Учебное пособие (курс лекций) «Экологическое право» предназначено для студентов 4 курса юридического факультета. Его структура и содержание разработаны в полном соответствии требованиями Федерального государственного образовательного стандарта по направлению 030900.62 «Юриспруденция».

Курс рассчитан на один семестр учебным планом направления «Юриспруденция» и профиля подготовки «Гражданское право» на изучение данной дисциплины отводится 144 часа, в том числе 20 часов – на лекционные занятия, 70 часов - на практические занятия и 54 часа – на самостоятельную работу студентов. Итоговой формой контроля в конце семестра является экзамен.

Учебное пособие обсуждено на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин и методического совета ДГУНХ и рекомендовано к использованию в учебном процессе и изданию.

## **Лекция 1. Понятие, предмет и методы экологического права. Источники экологического права.**

§1. Понятие и предмет экологического права

§2. Методы экологического права

§3. Источники экологического права

### **§1. Понятие и предмет экологического права**

Термин «экология» возник в конце XIX в. Впервые в научную терминологию слово «экология» было введено немецким ученым-биологом Геккелем в 1886 г. и имело сферу своего применения только в рамках науки биологии. Слово «экология» в переводе с греческого означает «наука о доме» (oikos - дом, жилище, logos - учение). Любые общественные отношения должны осуществляться посредством правового регулирования. И сегодня экологическое право является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, прошедшей свой этап формирования и развития. Кроме того, экологическое право является наукой и учебной дисциплиной. С принятием и вступлением в силу Федерального закона «Об охране окружающей среды», интенсивным развитием земельного законодательства, проведением административной реформы органов государственной власти Российской Федерации за последние два года наступил новый этап в развитии экологического права. Сегодня наступил процесс «экологизации» отдельных отраслей права.

Эффективными средствами обеспечения соблюдения экологических требований законодательства могут быть только нормы международного, административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, принимаемые и изменяемые с учетом анализа судебной практики, а также иного практического опыта применения норм экологического права лицами, участвующими в процессе природопользования. Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений.

Самостоятельность отрасли права определяется наличием своего предмета правового регулирования, а именно специфическими общественными отношениями, на упорядочение которых направлены нормы права, а также метода правового регулирования. Становление науки экологического права началось в 70-х годах, хотя и до этого публиковались отдельные работы Г.А. Аксененка, Н.Д. Казанцева, Г.Н. Полянской, И.В. Павлова и других ученых. Предмет экологического права – общественные отношения в области охраны, оздоровления и

улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. Отличие предмета экологического права от предметов смежных отраслей - земельного, горного, водного, лесного, одной из основных задач которых также является охрана и рациональное использование окружающей природной среды, заключается в том, что первое осуществляет регулирование отношений по рациональному использованию и охране окружающей природной среды в целом; иные отрасли регулируют отношения, касающиеся отдельных природных объектов - земли, недр, вод, лесов и др. Данные общественные отношения, таким образом, и сам предмет экологического права делятся на три составные части:

1) природоохранное право (или природоохранительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих природоохранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды. Назначением этой части является обеспечение регулирования всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе;

2) природоресурсное право, которое регулирует общественные отношения по предоставлению отдельных природных ресурсов в пользование, а также вопросы их охраны и рационального использования - земли, ее недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха;

3) нормы других самостоятельных отраслей права, обслуживающие общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, объединяемые задачей защиты окружающей среды (нормы административного права, уголовного права, нормы международного права).

## **§2. Методы экологического права**

Метод правового регулирования общественных отношений - это особый способ воздействия на них нормами той или иной отрасли права. Методом экологического права является способ воздействия на общественные отношения. Выделяются следующие методы:

экологизации (проявление общеэкологического подхода ко всем без исключения явлениям общественного бытия, проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, регулируемые правом);

административно-правовой и гражданско-правовой (первый исходит из неравного положения субъектов права - из отношений власти и подчинения, второй основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования);

историко-правовой и прогностический (обоснование надежности принимаемых правовых и экономических мер, возможно, с учетом социальных и иных изменений, недопущение повторения ошибок, знание будущих состояний, процессов и явлений).

### **§3. Источники экологического права**

Под источниками экологического права понимаются формы его внешнего выражения – нормативные акты, принятые уполномоченными на то органами государственной власти и органами местного самоуправления, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности.

Конституция РФ - основной источник экологического права. В ней определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. Главное для экологического права то, что в Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нормы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

В ст. 2 Конституции РФ определено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Каждый, согласно ст. 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, как это предусмотрено ст. 9 Конституции, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Предусмотрено также (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Важное значение для правового регулирования экологических отношений имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Так, в п. «д» статьи 72 предусмотрено, что в совместном ведении Российской Федерации и ее

субъектов находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры. Установлено также, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Поэтому субъекты Российской Федерации вправе устанавливать собственное правовое регулирование (ст. 76 Конституции РФ). Но законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. При наличии таких противоречий действует федеральный закон, принятый в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Таким образом, нормы Конституции устанавливают: экологические права и обязанности граждан РФ (ст. 42, 58); право собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 9, 36); компетенцию государственных органов в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды (ст. 71, 72, 114). Действующая Конституция Российской Федерации создала легитимную основу российской государственности, заложила новую систему отношений между центром и регионами.

Большую роль в регулировании экологических отношений играют федеральные законы - акты высшей юридической силы, действие которых распространяется на всю территорию РФ.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» является основополагающим в системе экологического законодательства. Закон действует на всей территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне. В нем систематизированы нормы, касающиеся прав граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду; экономического механизма охраны окружающей среды; нормирования качества окружающей 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. Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и

восстановления, регулируются земельным, водным и иными отраслями законодательства. Законодательные источники экологического права подразделяются на кодифицированные законодательные акты и иные экологические законы. К первым относятся Земельный, Лесной, Водный кодексы Российской Федерации. Эти кодексы являются актами отраслевой кодификации экологического права. Ко второй группе относятся упомянутый закон «Об охране окружающей среды», Федеральные законы «О недрах», «О животном мире», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об особо охраняемых природных территориях», а также некоторые другие. Кроме того, к источникам экологического права относятся акты других отраслей законодательства, если они содержат правовые нормы, затрагивающие экологические отношения.

Правовые нормы, устанавливающие ответственность за нарушение экологического законодательства содержатся в Уголовном кодексе РФ, в Кодексе РФ об административных правонарушениях и др.

Особое место занимают международные договоры, которые подробно изучаются в специальной части курса экологического права, а также в рамках международного публичного права.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Что изучает экологическое право?
2. Перечислите методы экологического права
3. Какой отраслью является экологическое право: публичной или частной и почему ?
4. Дайте характеристику источников экологического права
5. Какие источники занимают особое место?

## **Лекция 2. Понятие и виды природопользования**

### **§1. Понятие и виды природопользования**

#### **§2. Лицензирование и лимитирование природопользования**

### **§1. Понятие и виды природопользования**

Право природопользования - это система норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов. В зависимости от основания как критерия для классификации выделяются разные виды права природопользования. Наиболее распространенной в науке экологического права является классификация права природопользования на право общего природопользования и право

специального природопользования. Общее природопользование не требует какого либо специального разрешения. Оно осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав, возникающих как результат рождения и существования человека (пользование атмосферным воздухом, водой для питья и культурно-бытовых нужд и т.д.). Специальное природопользование реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешений компетентных органов государства. Следовательно, право специального природопользования представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения. Специальное природопользование носит целевой характер и по видам используемых объектов подразделяется на: землепользование, пользование недрами, водой и лесопользование, пользование растительным и животным миром, использование атм. воздуха и пр. Право общего природопользования представляет собой право использования природных ресурсов без получения разрешительных документов со стороны государства и иных уполномоченных лиц. Право специального природопользования представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Существует еще одна распространенная классификация права природопользования в зависимости от использования природного объекта, природного ресурса: землепользование, лесопользование, недропользование, водопользование, пользование животным миром и т.д.

Можно выделить еще одну классификацию права природопользования. Так, общим критерием, объединяющим право природопользования отдельными природными ресурсами, является срок пользования ими. Таким образом, можно выделить постоянное право природопользования (без определенного срока) и срочное. Срочное делится на долгосрочное и краткосрочное. Выделяется также право

ограниченного пользования чужим имуществом (сервитут). Так, существует лесной сервитут, водный сервитут, земельный сервитут.

## **§2. Лицензирование и лимитирование природопользования**

Общий порядок лицензирования регулируется Федеральным законом от 08.08.2001 N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Лицензия-это официальный документ, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности и определяет обязательные для исполнения требования его осуществления. Лицензия является одним из оснований возникновения права природопользования. Получение лицензии необходимо при возникновении права пользования участком недр, объектами животного мира, участком лесного фонда, права комплексного природопользования. Кроме того, определенные виды деятельности могут осуществляться исключительно на основании лицензии. Лицензированию подлежат утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ; проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудита, осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения.

В лицензии указываются:

- вид деятельности, на осуществление которой выдается лицензия;
- срок действия лицензии;
- условия осуществления лицензируемого вида деятельности (правила и нормы, в соответствии с которыми осуществляется деятельность, перечень мероприятий по обеспечению экологической безопасности, дополнительные условия, отражающие специфические особенности лицензируемого вида деятельности и др.

Наиболее важными данными, которые необходимо предоставить для получения лицензии, являются:

- сведения о профессиональной подготовке специалистов, обеспечивающих осуществление лицензируемого вида деятельности. При отсутствии указанных сведений лицензионный орган может потребовать провести аттестацию специалистов на профессиональную пригодность;

- данные о нормативно-методическом обеспечении, об организационно-технических возможностях и материально-техническом оснащении для выполнения видов деятельности, информация о предыдущей деятельности и опыте работы;

- экологическое обоснование деятельности (для видов деятельности, связанных с обращением с отходами и проведением природоохранных

работ на территориях (акваториях) природных и хозяйственных объектов, а также рекультивацией указанных территорий).

До принятия решения о выдаче лицензии лицензионный орган:

-проводит экспертизу представленных материалов с оценкой их полноты и достоверности, соответствия условий лицензируемого вида деятельности экологическим требованиям, установленным для него в нормативных документах;

- определяет условия действия лицензии (лицензионные условия);

- организует в случае необходимости проведение дополнительной (в том числе независимой) экспертизы и экологического аудита.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми документами. в случае проведения дополнительной экспертизы решение принимается в 15-дневный срок со дня получения экспертного заключения, но не позднее чем через 60 дней со дня подачи заявления.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

- наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации;

-отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для, осуществления соответствующего вида деятельности и условиям экологической безопасности.

Как правило, лицензии выдаются на срок не более трех лет. Могут выдаваться лицензии на срок до трех лет по заявлению лица, обратившегося за ее получением. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

При ликвидации юридического лица или прекращении действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя выданная лицензия теряет юридическую силу.

В случае реорганизации, изменения наименования юридического лица, изменения паспортных данных физического лица, утраты лицензии лицензия должна быть переоформлена.

Лицензионный орган вправе приостановить действие лицензии или аннулировать ее в случаях:

- представления лицензиатом соответствующего заявления;

-обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии;

- нарушения лицензиатом условий, определенных в лицензии;

- невыполнения лицензиатом предписаний или распоряжений государственных органов или приостановления ими деятельности

юридического лица, а также физического лица, занимающегося предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;

-ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя.

В случае изменения обстоятельств, повлекших приостановление действия лицензии, действие лицензии может быть возобновлено.

Лицензия и договор на природопользование являются основаниями возникновения права природопользования.

Лицензия содержит следующие сведения: данные о целевом назначении работ, связанных с природопользованием; границы территории (земельного участка), предоставляемого для ведения работ, связанных с природопользованием; перечень используемых природных ресурсов, лимиты (предельные объемы) их изъятия или использования; перечень, нормативы и лимиты выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и размещаемых отходов; план природоохранных мероприятий; особые экологические требования, при которых допускается хозяйственная деятельность; сроки действия лицензии и установленных в ней экологических ограничений; ответственность за несоблюдение предприятием требований в области охраны окружающей среды и условий природопользования.

Если лицензия представляет собой, по сути, разрешение на ведение определенного вида деятельности, возлагающее обязанности на лицензируемого, то договор на природопользование создает обязанности как для органов власти, так и для природопользователя.

Природоресурсное законодательство предусматривает специфические виды договоров. Например, законодательство о недрах - лицензионный договор и соглашение о разделе продукции; водное законодательство - договор пользования водным объектом; земельное законодательство - договор аренды и временного пользования земельным участком. Эти договоры заключаются с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. В ряде случаев заключения договора не требуется, например, при краткосрочном лесопользовании или при пользовании объектами животного мира гражданами.

Лимиты на природопользование – это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные собой установленные для природопользователей на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в

окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Проекты лимитов разрабатываются предприятиями, учреждениями и организациями - природопользователями и утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (за исключением лимитов отвода земель для строительства объектов, которые утверждаются Министерством промышленности и торговли) в целях достижения нормативных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе. Лимиты на природопользование устанавливаются на определенный срок по каждому виду используемых (изымаемых) природных ресурсов и могут пересматриваться с учетом развития техники, усовершенствования технологических процессов, изменения потребности в данном виде ресурса и его состояния, а также других факторов.

К лимитам на природопользование относятся:

а) нормы отвода земель для строительства автомобильных и железных дорог, аэропортов,

магистральных трубопроводов, мелиоративных систем и т.п.;

б) лимиты водопользования - предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества, которые устанавливаются водопользователю на определенный срок;

в) расчетная лесосека - норма вырубki древесины, соответствующая ее годовому приросту, который устанавливается по каждому лесхозу, а в отдельных случаях - по каждому лесничеству и передаваемому в пользование участку леса;

г) лимиты использования объектов животного мира - устанавливаются при охоте, рыболовстве, а также добыче животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

д) лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Раскройте понятие права природопользования и её виды
2. Что такое лицензирование природного ресурса?
3. Какие специфические виды договоров предусматривает природоресурсное законодательство ?
4. Как вы понимаете лимитирование природопользования?
5. Что относится к лимитам на природопользование ?

### **Лекция 3. Управление в сфере регулирования природоохранных отношений**

§1.Управления в сфере охраны окружающей среды: цель и виды.

§2.Органы управления в области охраны окружающей среды

#### **§1.Управления в сфере охраны окружающей среды: цель и виды**

Управление в сфере охраны окружающей среды - это совокупность предпринимаемых компетентными органами и уполномоченными лицами действий, направленных на обеспечение исполнения требований экологического законодательства о распоряжении природными ресурсами, обеспечении рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды, соблюдения, а также защите экологических прав юридических и физических лиц. Цель управления - обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования. Виды управления - общественное, производственное, отраслевое (внутриведомственное) и государственное (на уровне РФ и субъектов РФ) и муниципальное.

Функциями государственного управления являются:

1. создание системы органов управления и координация их деятельности;
2. нормотворчество (установление правовых основ регулирования природопользования и охраны окружающей среды для обеспечения экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов);
3. управление природными ресурсами;
4. планирование исполнения охраны и улучшения окружающей среды;
5. экологическое нормирование;
6. оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС);
7. экологическая экспертиза;
8. экологическое лицензирование;
9. экологическая сертификация;
10. экологическое аудирование;
11. экологический мониторинг;
12. экологический контроль;
13. экологическое воспитание и образование и др.

Методы государственного управления в области охраны окружающей среды:

административный или прямой метод (напр., приказ);

экономический или косвенный метод (создание условий

экономической заинтересованности);

моральный и материальный (награждение, взыскание, премия и т.п.).

Принципы государственного экологического управления: законность, комплексность, административно-территориальный принцип организации управления, бассейновый (применительно к территории бассейна морей, рек, озер, рыбному промыслу и др. без учета административно-территориального деления), принцип организации управления смешанный (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов), разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций.

## **§2. Органы управления в области охраны окружающей среды**

Обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды – задача всех государственных органов.

Систему Органов управления в области охраны окружающей среды делят на органы общей и специальной компетенции.

К органам общей компетенции на федеральном уровне относятся Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ. Они играют ведущую роль в определении политики государства в области обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, в создании правовых и организационных основ природоохранительной деятельности, осуществляют высший контроль в области экологии.

Органы представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления, являясь органами общей компетенции, непосредственно или через другие органы организуют и осуществляют контроль на подведомственной им территории за исполнением законодательства об охране окружающей среды всеми предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности и подчинения. Совместно с федеральными специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды осуществляют реализацию государственной экологической политики. Как отмечалось выше, органы представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации принимают законы, постановления, отдают распоряжения по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, которые должны соответствовать законодательству Российской Федерации, и организуют их исполнение.

Федеральные органы специальной компетенции в зависимости от выполняемых функций и решаемых задач систематизируют следующим образом:

в первую очередь, органы, выполняющие все задачи или блок природоохранительных задач (Министерство природных ресурсов и

экологии РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий); органы, охватывающие вопросы охраны и использования отдельных природных объектов (Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по рыболовству и др.); органы, выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов (Федеральная служба государственной статистики, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная таможенная служба и др.).

Каждый из них осуществляет различные функции в области охраны окружающей среды. При этом они имеют квалифицированных специалистов, отраслевые методики проверок состояния окружающей среды, современные средства измерительного контроля и аппаратуру по определению состояния окружающей среды и наделены необходимыми полномочиями.

#### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Что такое управление в сфере охраны окружающей среды?
2. Охарактеризуйте цель и виды управления в сфере охраны окружающей среды
3. Дифференцируйте органы общей и специальной компетенции
4. Раскройте функции органов управления в области охраны окружающей среды

#### **Лекция 4. Экологический контроль и экологическая экспертиза.**

§1. Понятие и объекты экологического контроля

§2. Мониторинг окружающей среды: понятие и виды

§3. Государственный экологический контроль

#### **§1. Понятие и объекты экологического контроля**

Экологический контроль представляет собой одну из основных функций государственного экологического управления. Его конечной целью является поддержание благоприятного качества окружающей природной среды посредством обеспечения выполнения экологических правил и норм всеми субъектами, деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или влияет на состояние окружающей природной среды.

Исходя из задач экологического контроля, предусмотренных ФЗ «Об охране окружающей среды», можно определить его как совокупность

государственных и общественных мероприятий по наблюдению за состоянием природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке соблюдения экологических требований предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Объектами экологического контроля являются:

- природная среда, ее состояние и изменения;
- деятельность по выполнению обязательных планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды;

- соблюдение законодательства, правил и нормативов в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

В процессе осуществления экологического контроля применяются разнообразные методы? наблюдение за состоянием окружающей природной среды; сбор, анализ и обобщение информации; проверка выполнения экологических правил и норм? проведение экологической экспертизы; предупреждение и пресечение экологических правонарушений; принятие мер для возмещения экологического вреда, привлечения виновных лиц административной и уголовной ответственности и др.

Система экологического контроля

В систему экологического контроля входят: государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды, государственный, производственный и общественный контроль (ст. 68 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

## **§2. Мониторинг окружающей среды: понятие и виды**

Мониторинг - это систематическое наблюдение за состоянием окружающей среды. Мониторинг имеет свои задачи:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды и отдельных природных объектов, за происходящими в ней физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения почв, атмосферного воздуха, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, здоровье человека;

- обобщение и оценку полученной информации о состоянии окружающей природной среды;

- прогнозирование изменений состояния окружающей природной среды с целью предупреждения его отрицательных экологических последствий;

- обеспечение информацией о состоянии и изменениях окружающей природной среды заинтересованных организаций и населения.

В зависимости от объектов экологического мониторинга он подразделяется на общий - мониторинг окружающей природной среды, и отраслевой - мониторинг природных объектов.

Порядок организации и проведения государственного экологического мониторинга регулируется федеральными законами (Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Лесным, Водным, Земельным кодексами, законами о недрах, о животном мире и т. д.) и другими актами экологического законодательства.

Организационной основой государственного экологического мониторинга является федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В структуру этого органа входят подразделения различного уровня, на которые возложены функции по проведению экологического мониторинга: посты и станции наблюдения, осуществляющие сбор информации об окружающей природной среде; территориальные, региональные центры наблюдения, научно-исследовательские учреждения, которые проводят анализ и оценку полученных данных, разрабатывают прогнозы. Компетенция Росгидромета охватывает мониторинг поверхностных пресных вод и морской среды, почв, атмосферного воздуха, околоземного пространства и др. Отраслевой мониторинг осуществляется специально уполномоченными органами государственного экологического управления по отдельным видам природных ресурсов.

Мониторинг земель - система наблюдения за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов (ст. 109 Земельного кодекса РСФСР). Он проводится Государственным комитетом РФ по земельной политике.

Мониторинг лесов - система наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда (ст. 69 Лесного кодекса РФ). Его осуществление возложено на Федеральную службу лесного хозяйства России.

Мониторинг водных объектов - система регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающая сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых водоохранных мероприятий. Указанный мониторинг возложен на органы управления водным хозяйством в составе Министерства природных ресурсов РФ совместно с органами управления использованием и охраной недр, а также Росгидромета и Госкомэкологии России (ст. 78 Водного кодекса РФ).

Мониторинг объектов животного мира - система регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания (ст. 15 Федерального Закона «О животном мире»). Этот мониторинг осуществляется органами Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ, Государственного комитета РФ по рыболовству, Госкомэкологии России, Рослесхоза и др.

В осуществлении государственного экологического мониторинга принимает участие и ряд других органов специального управления в пределах своей компетенции - Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, Госгортехнадзор, Госатомнадзор и др.

Мониторинги отдельных природных ресурсов (отраслевые) являются составными частями системы государственного мониторинга окружающей природной среды. Общее руководство созданием и функционированием единой государственной системы экологического мониторинга осуществляет в установленном порядке Госкомэкология России (п. 7 Положения о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды).

### **§3. Государственный экологический контроль**

Государственный экологический контроль представляет собой один из видов административно-управленческой деятельности и предполагает в отличие от мониторинга не только сбор и анализ необходимой информации, но и проверку соблюдения экологических требований и нормативов субъектами природопользования, выявление нарушений экологического законодательства. Он носит надведомственный характер и включает в свою систему органы общей и специальной компетенции, осуществляющие управление в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Особое место среди них занимают специальные природоохранные инспекции - государственная лесная охрана, охотничья инспекция, рыбоохрана, государственная санитарно-эпидемиологическая служба и др.

Организация и проведение государственного экологического контроля и обеспечение межотраслевой координации деятельности государственных органов в этой сфере возложены на Государственный комитет РФ по охране окружающей природной среды.

Должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке:

- посещать предприятия, организации и учреждения независимо от их форм собственности и подчинения, знакомиться с документами и

иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей;

- проверять работу очистных сооружений, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохранительного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды;

- выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;

- устанавливать по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора нормативы выбросов и сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды;

- назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения;

- требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации объектов;

- привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной и уголовной ответственности, предъявлять иски в суд (арбитражный суд) о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека экологическими правонарушениями;

- принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Решения государственных органов экологического контроля могут быть обжалованы в суд.

Производственный контроль осуществляется экологической службой предприятий, организаций и учреждений (должностными лицами, лабораториями, отделами и т. д. по охране окружающей среды), деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или оказывает влияние на окружающую природную среду. Задача производственного экологического контроля - проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, соблюдения нормативов качества окружающей природной среды, выполнения требований экологического законодательства на конкретном предприятии, в организации, учреждении. Он может выражаться в контроле за выбросами загрязняющих веществ, за выде-

лением и освоением средств на природоохранные мероприятия, за работой очистных сооружений и т. д.

В рамках общественного контроля граждане и их организации, общественные объединения и экологические движения могут самостоятельно или совместно с государственными органами участвовать в реализации экологических мероприятий, проверке выполнения требований экологического законодательства предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами, выявлении и пресечении экологических правонарушений. В охране окружающей природной среды принимают участие различные массовые общественные организации (профсоюзные, молодежные и др.), а также специализированные экологические формирования (общества охраны природы, экологические партии и др.). Расширяется деятельность экологических движений, объединяющих граждан в защиту отдельных природных объектов и комплексов, в связи с решением зональных экологических проблем (охраной озера Байкал, реки Волги и др.).

Важное звено экологического контроля - экологическая экспертиза, а также предшествующая ей оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые образуют взаимосвязанный комплекс средств, обеспечивающих предупреждение экологически вредной деятельности и учет экологических требований на стадии принятия хозяйственных и иных решений.

#### **§4. Оценка воздействия на окружающую среду**

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - процедура учета экологических требований законодательства РФ при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества. Она организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации хозяйственной и другой деятельности.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации:

- концепций, программ (в том числе инвестиционных) и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития;
- схем комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- градостроительной документации (генеральных планов городов, проектов и схем детальной планировки и т. д.);
- документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ;

- предпроектных обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и проектов строительства новых, реконструкции и расширения действующих хозяйственных и иных объектов и комплексов (п. 2.1 Положения).

При подготовке документации, обосновывающей развитие ряда объектов и видов хозяйственной и иной деятельности, проведение ОВОС является обязательным. Перечень таких видов и объектов приводится в приложении к Положению об оценке воздействия на окружающую среду в РФ. Целесообразность проведения ОВОС по остальным видам и объектам деятельности определяется органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению органов по охране окружающей природной среды. Результатом проведения ОВОС является вывод о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду. Обосновывающая документация по реализации видов и объектов хозяйственной деятельности, содержащая результаты проведения ОВОС, представляется на государственную экологическую экспертизу.

Экологическая экспертиза - это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1 Федерального Закона «Об экологической экспертизе»).

Таким образом, сущность экологической экспертизы заключается в предварительной (на стадии принятия решения и разработки проекта) проверке соответствия хозяйственной деятельности экологическим требованиям, а ее цель - в предупреждении вредных экологических и иных последствий такой деятельности.

Правовой основой экологической экспертизы являются Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный Закон «Об экологической экспертизе», Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698.

В зависимости от порядка организации и проведения экологическая экспертиза делится на два вида: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами. Исключительное право на ее проведение и соответствующие функции принадлежат Государственному комитету РФ по охране окружающей среды и его территориальным органам (ст. 13 Федерального Закона «Об экологической экспертизе», п. 6 Положения о Государственном комитете

РФ по охране окружающей среды). Они наделены правом назначать экологическую экспертизу и контролировать выполнение ее требований. Государственная экологическая экспертиза может проводиться на двух уровнях - федеральном и субъектов РФ.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе проведение экологической экспертизы.

Проведение государственной экологической экспертизы является обязательным в установленных законом случаях, а общественная экологическая экспертиза осуществляется в инициативном порядке. При этом общественная экологическая экспертиза может проводиться до государственной или одновременно с ней.

Участниками (субъектами) государственной экологической экспертизы выступают:

- специально уполномоченный государственный орган, организующий проведение экспертизы (орган системы Госкомэкологии России);
- экспертная комиссия (эксперты), формируемая специально уполномоченным органом по проведению экспертизы;
- заказчик документации, подлежащей экспертизе, - предприятие, организация, учреждение, в отношении объектов которого должна проводиться экологическая экспертиза.

Объектами экологической экспертизы могут быть принимаемые хозяйственные и иные решения; деятельность, оказывающая воздействие на окружающую природную среду, а также ее результаты.

Так, обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

- проекты правовых актов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду;
- проекты комплексных и целевых федеральных программ;
- проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования;
- проекты схем развития отраслей народного хозяйства;
- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ;
- проекты инвестиционных программ;
- проекты комплексных схем охраны природы;

- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности;

- проекты международных договоров;

- договоры, предусматривающие использование природных ресурсов;

- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказывать воздействие на окружающую природную среду;

- проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги;

- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, создания особо охраняемых природных территорий;

- иные виды документации.

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

- независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий;

- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

- гласности, участия общественных организаций, учета общественного мнения;

- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Стадии экспертного процесса подробно урегулированы законодательством. Его результатом становится заключение экологической экспертизы - документ, подготовленный экспертной комиссией, который содержит обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и о возможности реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экспертной комиссии подлежит утверждению специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, после чего оно приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Аналогичный порядок утверждения предусмотрен законом и для заключения общественной экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта экологической экспертизы. Правовым последствием отрицательного заключения будет запрет реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть оспорено в судебном порядке.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Раскройте понятие и объекты экологического контроля
2. Мониторинг окружающей среды: понятие и виды
3. Дифференцируйте государственный экологический контроль, производственный контроль, общественный контроль
4. Охарактеризуйте оценку воздействия на окружающую среду

## **Лекция 5. Охрана окружающей среды: правовой и организационный аспект**

§1. Понятие и состав экономического механизма охраны окружающей среды.

§2. Идеологический механизм охраны окружающей среды

§3. Плата за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей среды

### **§1. Понятие и состав экономического механизма охраны окружающей среды.**

Экономический механизм охраны окружающей природной среды имеет своими задачами:

Планирование и финансирование природоохранных мероприятий;

Установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов;

Установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих

веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;

Предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды;

Возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека.

Главным составным экономического механизма должно быть:

- плата за специальное использование природных ресурсов;
- плата за загрязнение окружающей природной среды;
- система финансирования и кредитования природоохранных мер (государственный и местный бюджеты, природоохранные фонды, банки, средства предприятий, иностранные инвестиции и т.д.).

Таким образом, охрану окружающей среды можно обеспечить лишь путем принятия комплекса организационных, правовых и экономических мер, направленных на восстановление разрушенной природной среды и снижения уровня вредного воздействия человеческой деятельности на нее.

Комплекс этих мер в работах некоторых исследователей рассматривается как механизм охраны окружающей среды. С этим утверждением можно согласиться. Поскольку практика последних лет доказала, что опора на что-то одно (напр., на ужесточение ответственности за неправомерное загрязнение природной среды) не привела к положительным сдвигам в состоянии окружающей среды.

Таким образом, механизм охраны окружающей среды можно определить как находящееся в тесном взаимодействии правовые и экономические меры, направленные на охрану природы и обеспечение благоприятных условий жизни человека.

Механизм охраны окружающей среды состоит из 6 элементов, которые в свою очередь являются самостоятельными механизмами охраны окружающей среды:

1. организационно-правовой (управленческий) механизм, включающий в себя две группы системообразующих инструментов: а) институциональные (систему государственных органов управления в сфере охраны окружающей) и б) функциональные формы управления: экологическая сертификация, лицензирование, контроль и др.

2. экономико-правовой механизм - система экономически стимулирующих инструментов (способы воздействия, меры) охраны окружающей среды (планирование, прогнозирование, финансирование, страхование, экономическое стимулирование).

3. правовой механизм. Его образуют основные правовые

институты: юридическая ответственность за экологические правонарушения; возмещение вреда, причиненного загрязнением окружающей среде (детально будут рассмотрены далее).

4. механизм особой охраны, включающий в себя систему специальных, установленных государством мероприятий по защите: а) особо охраняемых природных территорий и объектов, б) особо опасных зон - экологически неблагоприятных территорий (подробнее будет рассмотрено в особенной части данного курса).

5. идеологический механизм: экологическое воспитание, образование и культура.

б. международно-правовой механизм - в зависимости от участия в нем государств делится на универсальный и региональный; включает в себя следующие механизмы: конвенционные инструменты (многосторонние и двусторонние соглашения); институциональные инструменты (международные организации и их органы); ситуационные инструменты (переговоры, конференции и т.п.).

## **§2. Идеологический механизм охраны окружающей среды**

Идеологический механизм охраны окружающей среды - это система идеологических мер воздействия на поведение людей в целях обеспечения качества окружающей природной среды, устойчивого использования природных ресурсов, экологической безопасности человека и других объектов. Система идеологических мер представляет собой совокупность компонентов психологического воздействия на поведение, представления, мышление людей. В частности это образование, воспитание, культурное развитие. Справедливо было бы отнести к ним и научные разработки. Огромную роль играют так же различные средства массовой информации, среди которых все большую роль и распространение играет глобальный интернет. В целях охраны окружающей среды и рационального природопользования, а так же в развитие международно-договорных положений государства принимают внутригосударственные (законодательные, подзаконные и другие) акты. Одним из важнейших является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором две главы посвящены компонентам идеологического механизма охраны окружающей среды - это научные исследования в области охраны окружающей среды и основы формирования экологической культуры.

Кроме того, на государственном уровне одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации. Она является концептуальным документом в данной области, определяющим политику государства на долгосрочный период. В связи с этим в ней определены цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики. Экологические доктрины принимаются и на региональном

уровне.

Одной из составных частей идеологического механизма является экологическое образование и просвещение. Основной задачей в областях образования и просвещения является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии. Для этого необходимы:

создание государственных и негосударственных систем непрерывного экологического образования и просвещения;

включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;

усиление роли социальных и гуманитарных аспектов экологического образования и эколого-просветительской деятельности;

подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения, в том числе по вопросам устойчивого развития Российской Федерации;

включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;

государственная поддержка деятельности системы образования и просвещения, осуществляющих экологическое просвещение и образование;

разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации;

развитие системы подготовки в области экологии руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления, а также повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;

повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также обучение их методам управления с учетом экологического фактора;

поддержка и публикация материалов по вопросам экологии в средствах массовой информации.

### **§3. Плата за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей среды**

Стимулирование природопользователей к рациональному использованию природных ресурсов является целью установления платы за использование природных ресурсов.

Существует 2 вида платежей:

- 1) за природные ресурсы,
- 2) за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается:

за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;

за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;

на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Частью 2 Налогового кодекса РФ в разделе «Федеральные налоги» установлены сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных ресурсов, водный налог и налог на добычу полезных ископаемых. В разделе «Местные налоги» установлен земельный налог.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является экономическим стимулом к тому, чтобы предприятия - природопользователи, деятельность которых связана с вредными воздействиями на окружающую среду, сами (добровольно) предпринимали меры по уменьшению ее загрязнения в соответствии с требованиями экологического законодательства.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;

загрязнение недр, почв;

размещение отходов производства и потребления;

загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;

иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

При этом внесение платы не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

До сих пор действует Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды,

размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 (в действ. ред.). Этот Порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием, и предусматривает взимание платы за следующие виды вредного 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;

другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

Мерой стимулирования природоохранной деятельности, являются налоговые льготы. Законодательством предусмотрено, что предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством. Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством

установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Понятие и элементы механизма охраны окружающей среды.
2. Раскройте идеологический механизм охраны окружающей среды
3. Что вы можете рассказать о плате за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей среды?
4. Что является мерой стимулирования природоохранной деятельности?
5. Из каких 6 элементов состоит механизм охраны окружающей среды?

## **Лекция 6. Понятие и виды экологического вреда**

§1. Понятие и виды экологического вреда

§2. Механизм возмещения вреда природной среде

### **§1. Понятие и виды экологического вреда**

Экологический вред – это любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения экологических требований, и

связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц. Составными частями экологического вреда являются ущерб, упущенная выгода и моральный вред. Экологический ущерб проявляется прежде всего в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем. Вследствие данных нарушений может быть причинен ущерб здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Экологический ущерб часто связан с упущением выгоды, неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях. Моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях. В экологическом праве, например, уничтожение зеленых насаждений в городах может рассматриваться как фактор причинения морального вреда, что соответственно должно служить основанием для его возмещения. В суд могут предъявляться иски на основании нарушения права на благоприятную окружающую среду. Отношения по возмещению вреда, причиненного в результате экологического правонарушения, основаны на принципах гражданско-правовой ответственности, хотя эти отношения и не носят чисто имущественного характера. Среди этих принципов для экологии имеют значение следующие: - всеобщая обязанность причинителя возместить причиненный вред (независимо от привлечения к иным видам юридической ответственности). Формы возмещения вреда могут быть разнообразными. Они могут устанавливаться сторонами при заключении договоров и предусматривать особенности возмещения причиненного ущерба ввиду особенностей реализации договоров по природопользованию (пени, неустойки и др.) либо предусматривать ограниченную, полную, повышенную материальную ответственность (при трудовых отношениях причинителя вреда); - принцип полного возмещения причиненного вреда предполагает взыскание реального ущерба (ст. 126 Основ гражданского законодательства) и упущенной выгоды. Экологический вред подсчитывается с учетом реального ущерба и упущенной выгоды в объеме неполученного дохода. Этот неполученный доход должен быть обусловлен именно действием экологического вреда, связанного с конкретным фактом его наступления, продолжающегося во времени и пространстве;

- принцип ответственности юридических лиц и граждан за вред, причиненный их работниками (ст. 1068 ГК РФ). Указанный принцип вытекает из общеправового принципа неотвратимости ответственности за причиненный вред (ст. 1064 ГК), обеспечивающего надежные гарантии для взыскания вреда, особенно с причинителей, которые в силу различных

обстоятельств являются неплатежеспособными. В таких случаях вред возмещает предприятие, организация, где работает причинитель вреда, а юридическое лицо вправе в регрессном порядке потребовать возмещения ущерба, нанесенного причинителем вреда -- работником данного предприятия, организации; - принцип солидарной ответственности при совместном причинении вреда. Практика показывает, что вред природной среде причиняется вследствие сочетания упущений и нарушений, допускаемых целым рядом организаций, разрабатывающих, осуществляющих строительство, ремонт, реконструкцию, производство; контролирующих реализацию народнохозяйственных, промышленных, строительных объектов, т.е. вред является результатом деятельности иных субъектов правоотношений, хотя экологическую ответственность в первую очередь за него несет непосредственный причинитель. В тех случаях, когда источниками причинения вреда природной среде являются нарушения, допускаемые различными организациями в результате совместной деятельности по осуществлению народнохозяйственных проектов, в качестве солидарных ответчиков могут привлекаться и другие организации, виновные в нарушениях, повлекших причинение ущерба (вреда). Например, изыскатели, допустившие неточности в своих анализах, повлекшие неточности в проекте; проектные организации, допустившие ошибки при проектировании объектов. В качестве соответчиков могут выступать и строители, некачественно выполнившие работы по строительству экологических очистных установок, сооружений и др. В подобных случаях арбитражный суд, территориальный суд обязаны при определении экологического вреда установить роль и степень участия каждого соответчика в причинении вреда и принять меры к его возмещению в соответствии с принципом солидарной ответственности (Ст. 1080 ГК);

Вред, причиняемый нарушением правовых экологических требований, называется в доктрине права окружающей среды экологическим или экогенным вредом. Когда речь идет об экологическом вреде, в законодательстве употребляются различные термины: вред, ущерб, упущенная выгода, убытки. Например, в Законе «Об охране окружающей природной среды» говорится о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением (разд. XIV). Конституция РФ устанавливает право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). В то же время Закон «Об охране окружающей природной среды» предусматривает возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды (ст. 89). УК РФ устанавливает уголовную ответственность за создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде при

нарушении правил обращения с опасными веществами и отходами (ст. 247). Важно разобраться: одинаковое ли содержание вкладывается в эти понятия или оно различно? И как с этим соотносятся причиненные убытки?

Некоторые ответы на эти вопросы можно найти в ГК РФ. Другие – в доктрине права окружающей среды. При этом наиболее полно в ГК РФ определено понятие «убытки» (ст. 15) – это расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

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

Экологический ущерб (вред) часто связан с упущением выгоды, т.е. неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях. Новым для российского права окружающей среды элементом экологического вреда является моральный вред. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий. Так как природа удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, уничтожение, к примеру, зеленых насаждений в городах также может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и соответственно должно служить основанием для его возмещения. Соответствующие иски могут предъявляться в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду.

Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда – общего или арбитражного. Внесудебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, посредством страхования риска причинения экологического вреда и в административном порядке. Добровольный способ возмещения вреда, редко встречающийся на практике, имеет для его причинителя некоторые преимущества, пока мало осознаваемые в российском обществе. Судебный порядок может создать

мощную антирекламу предприятию и иному причинителю вреда, в которой они никак не могут быть заинтересованы. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности, когда налицо причинитель вреда и его жертвы, вред иногда «выгоднее» компенсировать добровольно.

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

В ст. 86 Закона «Об охране окружающей природной среды» устанавливается, что вред, причиненный окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству, подлежит возмещению в полном объеме в соответствии с действующим законодательством. Принцип возмещения вреда в полном объеме устанавливается и в ст. 1064 ГК РФ. Содержание этого принципа раскрывается в ст. 1082 ГК РФ. Удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возместить причиненные убытки.

Субъектами причинения экологического вреда могут быть граждане, общественные формирования, граждане-предприниматели, предприятия, государственные органы. Так, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Он возмещается в этом случае за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Общие основания ответственности за причинение вреда определены в ст. 1064 ГК РФ: противоправность действия (бездействия), причинная связь между действием (бездействием) и наступившим результатом (причинение вреда) и вина причинителя. Лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда – в частности, если вред причинен источником повышенной опасности.

## **§2. Механизм возмещения вреда природной среде**

Порядок возмещения экологического вреда (ущерба, оцениваемого в денежном выражении) имеет следующие формы:

судебный и внесудебный (в административном порядке, через страховые выплаты, единовременное экологическое пособие, экологические льготы населению);

добровольно и принудительно;

установленным способом (по таксам, по методикам исчисления ущерба, по фактическим затратам на восстановление потерь в природной среде;

в смешанном (комбинированном) порядке.

Понятие «вред природной среде» включает в себя прямой и косвенный ущерб, а также убыток.

Ущерб - это выражение в денежной форме результатов вредного воздействия на окружающую среду.

Убыток – материальные потери и финансовые издержки (прямые и косвенные) природопользователей (граждан, предприятий, учреждений и организаций), возникающие в результате:

ликвидации экологических последствий аварии и восстановления нарушенного состояния окружающей среды;

потери здоровья, порчи имущества и продукции природопользователей;

упущенной выгоды от изменения состояния ОС и природных ресурсов и т.п.

Возмещение вреда потерпевшей стороне может осуществляться в натуральной и стоимостной формах за счет собственных средств виновника или средств страховых организаций, осуществляющих экологическое страхование.

К натуральным формам относятся меры: по восстановлению эквивалента утраченного количества и качества природного ресурса, предоставлению равноценного природного ресурса взамен утраченного, восстановлению природного ресурса до исходного состояния на момент нанесения вреда, выделению заменяющих объектов, материалов, технологий, оборудования, строительству сооружений и объектов по воспроизводству и восстановлению утраченного.

К стоимостным формам возмещения вреда относятся: предоставление финансовых средств для восстановления нарушенного состояния окружающей среды до исходного, финансирование мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, финансовое обеспечение мер по возмещению вреда, включая упущенную выгоду, компенсация иных дополнительных затрат в связи с восстановлением природного ресурса.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Дайте определение понятия и видов экологического вреда
2. Каков механизм возмещения вреда природной среде?
3. Какие вы знаете стоимостные формы возмещения вреда?
4. Каковы натуральные формы возмещения вреда потерпевшей стороне?
5. Каков судебный и внесудебный порядок возмещения вреда?

## **Лекция 7. Юридическая ответственность за экологические правонарушения**

§1. Понятие и формы экологической ответственности. Экологические правонарушения и экологические преступления

§2. Порядок возмещения вреда, причинённого здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

### **§1. Понятие и формы экологической ответственности.**

#### **Экологические правонарушения и экологические преступления**

Юридическая ответственность является следствием совершенного экологического правонарушения. Экологическим правонарушением принято считать виновное, противоправное деяние (действие, бездействие), посягающее на установленный экологический правопорядок и причиняющее вред природной среде либо создающее реальную угрозу такого причинения. Ответственности за экологические правонарушения посвящена глава XIV Федерального закона «Об охране окружающей среды» (ст. 75-80). В ст. 75 этого закона за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды установлено четыре вида ответственности - имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Все составы можно классифицировать в зависимости от объекта посягательства на следующие виды:

1. Экологические преступления общего характера (без указания конкретного объекта окружающей среды): ст. 246 - 249 УК РФ.

2. Экологические преступления с указанием природного объекта.

Административная ответственность является наиболее часто применяемым видом юридической ответственности за нарушения экологического законодательства. В соответствии с КоАП РФ экологическим административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

установлена административная ответственность.

В ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ указано, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Административная ответственность за совершение экологических правонарушений помимо главы 8 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусмотрена Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст.75), Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст.55), Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г. (ст.74), Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах» (ст.49), Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 31), Федеральным законом «О животном мире» (ст.55) и др. В указанных статьях федеральных законов перечислены либо виды юридической ответственности, в том числе и административная, за нарушение экологического законодательства, либо указаны составы экологических правонарушений, которые содержат отсылочные и бланкетные нормы права.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП РФ):

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу (напр., права эксплуатации транспортного средства, права охоты и т.д.);
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности.

Дисциплинарную ответственность за экологические проступки несут работники предприятий, учреждений, организаций в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего трудового распорядка и другими нормативными актами.

Трудовым кодексом РФ установлено, что за совершение

дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям.

Кроме того, федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. При этом не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Материальная ответственность за нарушения экологического законодательства наступает наряду с привлечением нарушителя к любым иным видам ответственности (дисциплинарной, административной или уголовной ответственности). Материальная ответственность стороны трудового договора наступает за ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора в результате ее виновного противоправного поведения (действий или бездействия) (ст. 233 ТК РФ). Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб (ст.238 ТК РФ). Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества.

## **§2.Порядок возмещения вреда, причинённого здоровью в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды**

Под неблагоприятным воздействием окружающей среды понимается антропогенное воздействие, т.е. воздействие, осуществляемое хозяйственной или иной деятельностью человека.

Компенсация ущерба населению, вызванного стихийными бедствиями, авариями и катастрофами, регулируется другим законодательством. Согласно законодательству вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного деятельностью предприятий или отдельных граждан, подлежит возмещению в полном объеме.

А в соответствии с нормами гражданского законодательства возмещению подлежит лишь та часть ущерба, которая оценивается в деньгах. Как правило, это экономический вред. Экологический вред человеку (здоровье, смерть, дефекты генетического характера) не

оцениваются и остается тем грузом, которое несет общество.

Право на предъявление иска к причинителю вреда о возмещении ущерба здоровью граждан имеют сами потерпевшие, или их законные представители. Иск может быть предъявлен в интересах граждан прокурором, органами МПР и экологии России, общественными объединениями

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Понятие и формы экологической ответственности. Экологические правонарушения и экологические преступления

2. Какие административные наказания могут устанавливаться и применяться за экологические правонарушения?

3. Охарактеризуйте порядок возмещения вреда, причинённого здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

## **Лекция 8. Правовая охрана атмосферного воздуха**

§1. Атмосферный воздух как объект правовой охраны

§2. Понятие и способы правовой охраны атмосферного воздуха

§3. Содержание правовой охраны атмосферного воздуха

§4. Плата за загрязнение атмосферного воздуха

### **§1. Атмосферный воздух как объект правовой охраны**

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.

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.

Правовое регулирование отношений в сфере охраны атмосферного воздуха осуществляется Федеральными Законами «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г., «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» 1999 г., «О радиационной безопасности населения» 1996 г., Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г., 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, то есть воздух во внешней, открытой среде. Охрана воздуха производственных, административных и иных помещений осуществляется нормами трудового и других отраслей законодательства.

## **§2. Понятие и способы правовой 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. Своеобразие охраны атмосферного воздуха заключается в том, что она достигается, с одной стороны, через охрану других природных объектов (лесов, вод), влияющих на ее состояние, а с другой стороны, - 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.

### **§3. Содержание правовой охраны атмосферного воздуха**

Содержание правовой охраны атмосферного воздуха составляет комплекс мер, основными среди которых являются учет, контроль, установление нормативов в сфере охраны атмосферного воздуха, обеспечение выполнения экологических требований источниками вредного воздействия на атмосферный воздух, а также организация территории населенных пунктов, промышленных зон с учетом норм и правил охраны атмосферного воздуха.

Государственный учет и контроль в сфере охраны атмосферного воздуха

Основой для регулирования охраны атмосферного воздуха является предусмотренный законом государственный учет видов и количества (размеров) вредного воздействия на атмосферу, а также объектов, оказывающих такое воздействие (ст. 21-22 Закона об охране атмосферного воздуха).

Источники вредного воздействия на атмосферный воздух подразделяются на стационарные (предприятия, энергостанции и другие производственные, а также бытовые объекты) и передвижные (автомобили, самолеты, суда и другие подвижные средства и установки), что обуславливает особенности правового регулирования охраны атмосферного воздуха в процессе их деятельности. За состоянием атмосферного воздуха, его изменениями осуществляется наблюдение по химическим, физическим и биологическим показателям общегосударственной службой наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды. Сбор, хранение, обобщение, анализ информации проводится с целью обеспечения ею заинтересованных организаций, а также составления прогнозов об уровне загрязнений атмосферного воздуха под влиянием хозяйственной деятельности и метеорологических условий. Наблюдение (мониторинг) осуществляется специально уполномоченными органами Федеральной исполнительной власти по гидрометеорологии, охране окружающей среды, санитарно-эпидемиологическому надзору и др. (ст. 23 Закона об охране атмосферного воздуха).

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха имеет своей задачей обеспечение соблюдения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами мероприятий по охране атмосферного воздуха, условий вредного воздействия на атмосферу, а также иных правил, установленных

законодательством об охране атмосферного воздуха (ст. 24 Закона об охране атмосферного воздуха).

Он осуществляется государственными органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, органами безопасности дорожного движения, охраны окружающей среды и др.

Установление нормативов по охране атмосферного воздуха

Для оценки состояния атмосферного воздуха предусмотрены стандарты его качества -нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (ПДК) и нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий на атмосферу (ПДУ).

Нормативы предельно допустимых концентраций устанавливаются для загрязняющих веществ по каждому веществу или химическому соединению (окись углерода, двуокись азота, пыль, сера, свинец и др.) в расчете на 1 кубический метр воздуха, причем учитывается разовая и суточная концентрации, а нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий устанавливаются по отдельным видам таких воздействий (шум вибрация, ультразвук, инфразвук, радиация, электромагнитные поля и т. д. и измеряются в различных единицах в зависимости от характера вредного физического воздействия. Указанные нормативы утверждаются компетентными органами государственного экологического управления: Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, государственной санитарно-эпидемиологической службой Министерства здравоохранения РФ с участием других заинтересованных ведомств. Данные нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей, окружающей природной среды и являются едиными для всей территории страны. Для того чтобы обеспечить соответствующее качество атмосферного воздуха на основе указанных нормативов, законодательством регулируется осуществление деятельности источниками вредных воздействий на атмосферный воздух. С этой целью устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и уровней вредных физических воздействий на атмосферу для каждого источника такого вредного воздействия, то есть своеобразные индивидуальные нормативы, учитывающие особенности производственных, технологических и иных процессов, существующих на каждом предприятии и других объектах (ст. 12 Закона об охране атмосферного воздуха).

Обе группы нормативов тесно взаимосвязаны. Нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и предельно допустимых вредных физических воздействий на нее устанавливаются на

уровне, при котором выбросы загрязняющих веществ и вредные физические воздействия от конкретного и всех других источников в данном районе с учетом перспективы его развития не приведут к превышению нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и предельно допустимых уровней вредных физических воздействий.

#### **§4. Плата за загрязнение атмосферного воздуха**

Загрязнение атмосферного воздуха путем осуществления выбросов химических веществ и вредных физических воздействий на нее является платным. Виды и порядок определения платы и ее размеров регламентируются законодательством.

Плата предусматривается за следующие виды вредного воздействия на атмосферный воздух:

- выброс загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;

- вредные физические воздействия: шум, вибрацию, электромагнитное, радиационное воздействие и др. Плата взимается по каждому ингредиенту загрязняющего вещества или вида вредного воздействия с учетом степени их опасности для здоровья людей и окружающей природной среды как за «правомерное» загрязнение атмосферного воздуха (в соответствии с нормативами ПДВ), так и за превышение нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ. В последнем случае установлены повышенные ставки платежей, которые взыскиваются за счет прибыли предприятий и других источников загрязнений.

#### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Охарактеризуйте атмосферный воздух как объект правовой охраны
2. Раскройте понятие и способы правовой охраны атмосферного воздуха
3. Каково содержание правовой охраны атмосферного воздуха?
4. Какова плата за загрязнение атмосферного воздуха?

### **Лекция 9. Правовой режим особо охраняемых природных территорий.**

#### **§1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий**

§2. Право собственности на особо охраняемые природные территории

### §3. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

#### **§1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий**

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, законами о правовом режиме отдельных видов природных ресурсов (Лесным, Водным, Земельным кодексами, Федеральным законом «О животном мире», Законом РФ «О недрах» и др.), а также специальным законодательством об особо охраняемых природных территориях - Федеральными Законами «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г., «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г., 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». 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):

- государственные природные заповедники;
- национальные парки;

- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

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 РСФСР «Об охране окружающей природной среды относит к природно-заповедному фонду также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ (ст. 60).

## **§2. Право собственности на особо охраняемые природные территории**

Законодательство относит особо охраняемые природные территории к объектам общенационального достояния, которые могут находиться в государственной или муниципальной собственности. Создание, развитие и расширение площадей особо охраняемых природных территорий признается одним из приоритетных направлений государственной экологической политики. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение, в зависимости от чего определяется их принадлежность и устанавливаются формы и виды собственности на них. К числу особо охраняемых природных территорий, которые имеют федеральное значение и находятся только в федеральной собственности, относятся государственные природные заповедники и национальные парки. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.

Территориями местного значения, находящимися в муниципальной собственности, могут объявляться лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В зависимости от принадлежности указанных особо охраняемых природных территорий осуществляется государственное управление и контроль в сфере их использования и охраны - органами исполнительной власти РФ или ее субъектов, органами местного самоуправления, а также соответствующими специально уполномоченными органами государственного экологического управления (Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды, Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ, Федеральной службой лесного хозяйства России и др.).

С целью оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети особо охраняемых территорий, повышения эффективности государственного контроля за установленным на них режимом ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий. В нем содержатся сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны, субъектах пользования, а также экологической, научной, экономической, культурной и иной ценности (ст. 4 Закона об особо охраняемых природных территориях).

### **§3. Правовой режим особо охраняемых природных территорий**

Правовой режим различных особо охраняемых природных территорий отличается специфическими чертами, с учетом которых можно выделить его несколько основных видов: абсолютно заповедный, относительно заповедный, смешанный (дифференцированный). Абсолютно заповедный режим означает полное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования, запрещение любого вмешательства в естественные процессы природы. Такой режим устанавливается для государственных природных заповедников и памятников природы.

Относительно заповедный режим предполагает частичное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования. При этом допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность, не противоречащая целям и задачам создания особо охраняемых природных территорий. Указанным режимом отличаются государственные заказники.

Наконец, смешанный (дифференцированный) заповедный режим сочетает в себе элементы абсолютного и относительного режимов, то есть означает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования отдельных участков природной среды наряду с

ограниченным рекреационным использованием охраняемой территории. Этот режим характерен для национальных и природных парков.

Особенностью правового режима всех особо охраняемых территорий является создание на прилегающих к ним участках земельного и водного пространства охраняемых зон или округов с ограниченным режимом природопользования в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий (п. 3 ст. 2 Закона об особо охраняемых природных территориях).

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий
2. Право собственности на особо охраняемые природные территории
3. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

## **Лекция 10. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды**

- §1. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды
- §2. Принципы международного экологического права.

### **§1. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды**

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данное положение устанавливает, что в систему источников права Российской Федерации входят также нормы международного права, которые при этом обладают приоритетом перед нормами внутригосударственного права Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что к правовой системе Российской Федерации относятся не все существующие международные договоры, а только те, в которых участвует Российская Федерация.

Основным источником права международных договоров является Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (далее - Венская конвенция 1969 г.). В свою очередь право международных договоров является предметом изучения и регулирования международного публичного права, при этом представляющая собой самостоятельную отрасль международного права. Международный договор является источником международного права, который заключают субъекты международного права (государства, международные

организации, нации, борющиеся за независимость, государственно-подобные образования и в ограниченном объеме физические лица) в письменной форме. Международный договор может иметь различные наименования и вид, например соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами и нотами, договор и др. (Международное публичное право: Учебник/Под ред. К.А. Бекяшева. М.: Проспект, 1998. С. 92, 159).

О правоспособности государств на предмет заключения международных договоров Венская конвенция 1969 г. гласит: каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры (ст. 6). Способами выражения согласия на обязательность договора в соответствии с Венской конвенцией 1969 г. являются: подписание договора, обмен документами, образующими договор, ратификация договора, его принятие, утверждение, присоединение к нему или любой другой способ, о котором условились (ст. 11). Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (*Pacta sunt servanda*) (ст. 26). Территориальная сфера действия договоров определяется тем, что если иное не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории (ст. 29).

СССР присоединился к Венской конвенции 1969 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1986 г. N 4407-XI. Указанная Конвенция вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г. Поскольку Российская Федерация обладает правопреемством бывшего СССР в отношении прав и обязательств, вытекающих из международных договоров, заключенных СССР, действие норм Венской конвенции 1969 г. для Российской Федерации является обязательным.

"Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик.

Соответственно Правительство Российской Федерации будет выполнять вместо Правительства Союза ССР функции депозитария по соответствующим многосторонним договорам.

В этой связи Министерство просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве Стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР" (письмо Министерства иностранных дел Российской Федерации от 13 января 1992 г. N 11/Угп).

Сегодня в Российской Федерации действует также специальный Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации", вступивший в силу 17 июля 1995 г. (день первой официальной публикации в Собрании законодательства РФ от 17 июля 1995 г., N 29, ст. 2757). В соответствии с Конституцией Российской Федерации заключение, прекращение и приостановление

действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. Данный Закон (ст. 3) выделяет следующие виды международных договоров:

1) межгосударственные договоры - договоры, заключаемые от имени Российской Федерации;

2) межправительственные договоры - договоры, заключаемые от имени Правительства Российской Федерации;

3) межведомственные договоры - договоры, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Практически в любом внутригосударственном законе Российской Федерации содержатся положения в виде отдельных статей о приоритете международных норм над текстом самого федерального закона, регламентирующие определенные общественные отношения. Не является исключением и основной комплексный закон экологического права (гл. XV Федерального закона "Об охране окружающей среды" 2002 г., состоящая из двух статей, регламентирующих международное сотрудничество в области охраны окружающей среды). Так, согласно его ст. 81 Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Международные договоры РФ 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 иных случаях наряду с международным договором РФ в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации. Если международным договором РФ в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

"Основные принципы современного международного права - это основополагающие, императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие закономерностям развития

международных отношений нашей эпохи, обеспечивающие главные интересы человечества, государств, других субъектов международного права и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения" (Международное публичное право: Учебник/Под ред. К.А. Бекашева. М.: Проспект, 1998. С. 51).

Среди основных принципов современного международного права публичное международное право выделяет в том числе принцип международной защиты окружающей среды. "Важнейшим подтверждением существования принципа можно считать появление нового состава международного преступления против окружающей среды - экоцида. Составы его содержатся в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду 1977 г., в Конвенции о запрещении обычного оружия неизбирательного действия 1980 г., Протокол III. В рамках ООН, других универсальных международных организаций - ИМО, ИКАО, ЮНЕСКО - созданы специальные органы, занятые мониторингом окружающей среды и обладающие правом принятия мер, обеспечивающих выполнение международных договоренностей. Особую роль среди них занимает ЮНЕП - Программа ООН по окружающей среде" (Международное публичное право: Учебник/Под ред. К.А. Бекашева. М.: Проспект, 1998. С. 73).

В свою очередь соблюдение всех основных принципов международного права (принцип запрещения применения силы или угрозы силой, принцип территориальной целостности государств, принцип нерушимости государственных границ, принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, принцип мирного разрешения международных споров, принцип суверенного равенства государств, принцип невмешательства во внутренние дела государств, принцип сотрудничества государств, принцип добросовестного выполнения международных обязательств, принцип равноправия и самоопределения народов и наций, принцип уважения прав и основных свобод человека) в отношениях, в том числе в области охраны окружающей среды, должно осуществляться в совокупности, независимо от выделения специального принципа международного права в области охраны окружающей среды.

Имеющиеся международные договоры в области охраны окружающей среды, участницей которых является Российская Федерация, можно разделить на группы. В основу деления можно положить разные основания. Например, основываясь на ст. 3 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", можно выделить межгосударственные договоры в области охраны окружающей среды, межправительственные договоры в области охраны окружающей среды,

межведомственные договоры в области охраны окружающей среды. Положив в основу классификации непосредственные объекты охраны окружающей среды, можно выделить международные договоры по различным средам (земли, воды, воздуха, лесов), а также общие, касающиеся всей окружающей среды в комплексе, и т.д.). Учитывая классификацию международно-правовых норм, можно выделить универсальные, региональные локальные международные документы в области охраны окружающей среды и т.д.

Сегодня мы говорим о формировании новой самостоятельной отрасли международного права - международного права окружающей среды, или международного экологического права. Основными источниками данной отрасли являются международный договор и международный обычай. "Понятие "международное право окружающей среды" (МПОС) - сравнительно новое в международном праве. Несмотря на бурное развитие международно-правового регулирования охраны окружающей среды, обособление особой группы норм, в советской правовой доктрине нет единого термина, обозначающего эту группу. В разное время различные авторы употребляли следующие термины, правда, без обоснования их: "международно-правовая охрана природы", "международно-правовая охрана окружающей среды", "международное природоохранительное (экологическое) право" (Курс международного права. В 7-ми т. Т. 5. Отрасли международного права. М.: Наука, 1992. С. 281). Авторы Курса международного права выделяют четыре основные предметные области международно-правовой охраны окружающей среды: ограничение вредных воздействий на окружающую среду; установление экологически целесообразного (рационального) режима использования природных ресурсов; международную охрану природных памятников и резерватов; регулирование научно-технического сотрудничества государств по поводу охраны окружающей среды, а также подчеркивают, что по объему нормативного материала (около 300 международных договоров, регулирующих вопросы охраны и рационального использования окружающей среды) международное право окружающей среды не уступает таким отраслям, как международное морское право, международное космическое, международное воздушное право.

Следует отметить, что перечисленные отрасли международного права можно назвать смежными, граничащими друг другом, в том числе с международным правом окружающей среды. Взять, к примеру, формулировку ст. 4 Федерального закона "Об охране окружающей среды", где среди объектов охраны окружающей среды перечислены озоновый слой атмосферы, околоземное космическое пространство, объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и всемирного природного наследия, которые в свою очередь являются

непосредственными объектами изучения и правового регулирования международного права.

В науке международного публичного права дается, в частности, следующее определение международного экологического права - "это совокупность принципов и норм, направленных на обеспечение рационального использования природных ресурсов и защиту окружающей среды от загрязнения" (Международное публичное право: Учебник/Под ред. К.А. Бекяшева. М.: Проспект, 1998. С. 481).

Стокгольмская Декларация ООН от 16 июня 1972 г. об окружающей человека среде провозгласила, что сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира; это является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран. Декларация провозгласила также ряд принципов, имеющих важное значение.

1. Природные ресурсы Земли, включая воздух, землю, флору и фауну, и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости.

2. Введение в окружающую среду токсических веществ или других веществ и выброс тепла в таких количествах или концентрациях, которые превышают способность окружающей среды обезвреживать их, должны быть прекращены, с тем чтобы это не наносило серьезного или непоправимого ущерба экосистемам. Необходимо поддерживать справедливую борьбу народов всех стран против загрязнения.

3. Государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб удобствам или создать препятствия для других законных видов использования морей.

4. В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

5. Человек и окружающая его среда должны быть избавлены от последствий применения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Государства должны стремиться к скорейшему достижению договоренности в соответствующих международных органах о ликвидации и полном уничтожении таких видов оружия.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро была подписана Декларация по окружающей среде и развитию. Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой. Государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли. Государства должны сотрудничать в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы, которая приведет к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах и к более эффективному решению проблем ухудшения состояния окружающей среды - таковы одни из объявленных Декларацией 1992 г. принципов.

На наш взгляд, особый вопрос занимает проблема трансграничного загрязнения окружающей среды между иностранными государствами, а также правовой режим охраны и использования трансграничных природных объектов. Так, Российская Федерация является участницей Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, подписанной в Хельсинки 17 марта 1992 г.; Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.); Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.).

Глобальные экологические ресурсы и системы стали предметом международного правового регулирования, к примеру, в таких международных документах, как: Хартия океанов; Договор об Антарктике 1959 г.; Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Москва-Вашингтон-Лондон-Мехико, 29 декабря 1972 г.); Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.).

Защита окружающей среды, экологии, человечества от негативного воздействия ядерного потенциала планеты стали предметом международного правового регулирования в таких договорах, как: Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 10 декабря 1976); Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии (Вена, 26 сентября 1986 г.); Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 г.); Конвенция о ядерной безопасности (Вена, 21 сентября 1994 г.).

Вопросы международно-правовой ответственности и возмещения ущерба международного экологического права содержатся, например, в Конвенции о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства (Страсбург, 4 ноября 1998 г. (Российская Федерация не участвует)); в Международной конвенции о гражданской ответственности

за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. (Конвенция об ответственности 1992 г.).

Среди источников международного экологического права можно также назвать следующие: Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ) (Лондон, 2 ноября 1973 г.); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 3 марта 1973 г. (СИТЕС); Конвенция об охране морских живых ресурсов Антарктики 20 мая 1980 г. (Канберра); Конвенция ООН по морскому праву 10 декабря 1982 г. (Монтего-Бей); Венская конвенция о защите озонового слоя 22 марта 1985 г.; Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.; Рамочная конвенция ООН об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.); Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 г.).

Составной частью правовой системы РФ будут общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в области использования и охраны водных объектов.

## **§2. Принципы международного экологического права**

Международно-правовой механизм охраны окружающей природной среды базируется на отраслевых принципах международного экологического права. К ним относятся:

1. защита окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений;

2. недопустимость нанесения трансграничного ущерба – установление запрета на такие действия государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным национальным системам окружающей среды и районов общего пользования;

3. принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов;

4. принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды – охватывает все сферы использования ядерной энергетики и устанавливает повышенные к государствам требования по использованию энергии атома как в мирных целях, так и в военных;

5. принцип защиты экологических систем Мирового океана, который устанавливает для государств следующие обязанности (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.): принимать все необходимые меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не

превращать один вид загрязнения в другой; добиваться, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам путем загрязнения;

6. принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, который устанавливает обязанность для государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению любого враждебного использования средств воздействия на природную среду, имеющих широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому государству;

7. принцип обеспечения экологической безопасности, который устанавливает обязанность государств осуществлять военно-политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечивать сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды;

8. принцип контроля над соблюдением международных договоров по охране окружающей среды, который направлен на создание системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды, основанных на международно-признанных критериях и стандартах;

9. принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб окружающей среде.

### **Контрольные вопросы по теме:**

1. Каков международно-правовой механизм охраны окружающей среды?
2. Назовите источников международного экологического права
3. Охарактеризуйте "понятие "международное право окружающей среды" (МПОС)
3. Раскройте принципы международного экологического права.
4. Что устанавливает принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду?

### **Список рекомендуемой литературы**

1. Аваков О. Правовое обеспечение экологических прав граждан // Законность. 2001. № 2.
2. Анисимов А.П., Алексеев А.П. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: вопросы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2.
3. Анохин С.А. Правовое регулирование субъективных

экологических прав и способы их защиты // Административное и муниципальное право. 2009. № 12.

4. Архипов А.М. Реальные гарантии права граждан Российской Федерации на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. №2.

5. Блашкина Е., Герасимов Д. Правовые аспекты освоения территорий национальных парков // Корпоративный юрист. 2010. № 5.

6. Боголюбов С.А. Защита экологических прав. Пособие для граждан и общественных организаций. М., 1996.

7. Боголюбов С.А. Референдумы по экологическим проектам // Государство и право. 1999. № 11.

8. Боголюбов С.А. Земля – природный ресурс и объект права собственности // Экологическое право. 2009. № 5/6.

9. Бринчук М.М. Круглый стол: Права человека и стратегия устойчивого развития // Государство и право. 1998. № 11.

10. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9.

11. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М., 1990.

12. Бринчук М.М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем // Экологическое право. 2008. № 2.

13. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9.

14. Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11.

15. Васильева М.И. Проблема защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. 1999. № 8.

16. Васильева М.И. Охрана окружающей среды как функция органов местного самоуправления // Законодательство и экономика. 2006. № 5.

17. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 11.

18. Васильева М.И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19.

19. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.

20. Васильева М.И. Судебная защита экологических прав. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда. М., 1996.

21. Васильева М.И., Яковлева О.А. Особенности компенсации морального вреда, причиненного радиационным загрязнением окружающей природной среды (по материалам судебного дела) // Государство и право. 1998. № 3.

22. Велиева Д.Е. Субъекты конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18.

23. Велиева Д.Е., Пресняков М.В. Социальное партнерство: новые подходы к решению экологических проблем // Экологическое право. 2008. № 6.

24. Виноградов Б.В., Боголюбов С.А., Назаревский В.Н. Определение зон экологического кризиса и бедствий на территории Российской Федерации и их законодательное регулирование // Государство и право. 1995. № 4.

25. Волков Г.А. О прокурорской и судебной практике об экологических правонарушениях // Государство и право. 1996. № 5.

26. Волков Г.А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1996. № 9.

27. Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. 2008. № 3.

28. Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий России // Журнал российского права. 2010. № 5.

29. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). М.: Юстицинформ. 2006.

30. Голиченков А.К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М., 1984.

31. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового обеспечения. М., 1991.

32. Голиченков А.К. Экологическое законодательство России: понятие, состояние, развитие // Экологическое право России на рубеже XXI века. М., 2000.

33. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие. М.: Городец. 2008.

34. Данилов-Данильян В.И. Новые механизмы финансирования окружающей среды в Российской Федерации // Зеленый мир. 1995. №22.

35. Долинская Л.М. Аренда и национальные парки // Закон. 2005. № 3.

36. Долинская Л.М. Организационно-имущественные предпосылки туризма и отдыха // Цивилист. 2007. № 2.

37. Дубовик О.Л. Экологические преступления. Комментарий к главе 26 УК РФ. М., 1998.

38. Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

39. Жевлаков Э. Квалификация незаконной охоты // Уголовное право. 2009. № 6.
40. Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001.
41. Игнатьева И.А. Отражение конституционных норм в экологическом законодательстве России: проблемы законодательной техники // Журнал российского права. 2003. № 5.
42. Игнатьева И.А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. № 2.
43. Игнатьева И.А. Цели и задачи экологического законодательства // Государство и право. 2002. № 7.
44. Игнатьева И.А. Принципы экологического законодательства // Государство и право. 2003. № 9.
45. Игнатьева И.А. Инкорпорация экологического законодательства: вопросы теории и практики. // Вест. Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2006. № 6.
46. Игнатьева И.А. Консолидация в экологическом законодательстве России: теоретические проблемы и особенности применения // Журнал российского права. 2007. № 2.
47. Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1.
48. Игнатьева И.А. Кодификация экологического законодательства: вопросы теории и практики // Вест. Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2007. № 5.
49. Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Издательство Моск.ун-та. 2007.
50. Катасонов В.Ю. Экологический аудит // Международный бизнес. 1995. № 3.
51. Кичигин Н.В. Каким быть новому закону об особо охраняемых природных территориях? // Журнал российского права. 2003. № 3.
52. Козырь О.М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения ядохимикатами. М., 1989.
53. Колбасов О.К. Возмещение гражданам экологического вреда // Государство и право. 1994. № 10.
54. Колбасов О.К. Международно-правовая охрана окружающей природной среды. М., 1982.
55. Колбасов О.К. Терминологические блуждания в экологическом праве. // Государство и право. 1999. № 10.
56. Колбасов О.К. Экология политика – право. М., 1976.

57. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). Под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс».

58. Краев Н.В. Правовое регулирование охраны и использования объектов животного мира, занесенных в Красные книги // КонсультантПлюс.

59. Краев Н.В. Правовое регулирование действий с зоологическими коллекциями // КонсультантПлюс.

60. Крассов О.И., Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсах // Законодательство и экономика, 1997. № 11/12.

61. Круглов В.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды в промышленности. Екатеринбург, 1995.

62. Кузнецова А.В. Особый правовой режим особо охраняемых территорий города Москвы // Экологическое право. 2008. №4

63. Кушербаев С.К., Исаев Д.Н. Великий Новгород – город российской славы, символ древней архитектуры, культуры и правового регулирования туризма // Туризм: право и экономика. 2009. №4.

64. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль // Государство и право. 1996. № 2.

65. Малая Т.Н. Природные ресурсы как объекты права собственности: о соотношении природоресурсного и гражданского законодательства в определении их режима // Экологическое право. 2009. № 5/6.

66. Малешин Н.И. Современные социально-экономические проблемы российских заповедников на примере Центрально-Черноземного государственного биосферного заповедника им. В.А. Алехина // Государство и право. 1995. № 7.

67. Моткин Г.А. Основы экологического страхования. М., 1996.

68. Моткин Г.А. Экономико-правовые основы страхования риска загрязнения окружающей среды // Государство и право. 1994. № 6.

69. Нарушение экологических прав граждан России. Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Зеленый мир. 2003. № 3/4.

70. Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсах // Законодательство и экономика. 1997. № 11/12.

71. Нарышева Н.Г. Арбитражная практика по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды и природных ресурсах // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 5.

72. Панкратов И.Ф. Законодательство Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях // Законодательство и экономика. 1998. № 11.

73. Петров В.В. Окружающая среда и здоровье человека (три формы возмещения вреда здоровью) // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1994. № 1.

74. Петров В.В. Экология и право. М., 1981.

75. Петров В.В. Экологические преступления – понятие и составы // Государство и право. 1993. №8.

76. Петрова В.В. Плата за загрязнение окружающей среды: платежи или налоги? // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1999. №3.

77. Петрова В.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

78. Петрова Т.В. Права на природные ресурсы в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. 2009. № 5/6.

79. Реймерс Н.Ф. Экология: теория, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994.

80. Серов Г.П. Экологический аудит. М., 1999.

81. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Экология и нарушение прав человека» // Зеленый мир. 2003. № 7/8.

82. Транин А.А. Национальные парки России: новое законодательство – старые проблемы // Государство и право. 1995. №3.

83. Транин А.А. Новейшее законодательство об особо охраняемых природных территориях России // Государство и право. 1996. № 6.

84. Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л., 1984.

85. Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000.

### **Интернет-ресурсы по дисциплине**

1. Министерство природных ресурсов и экологии РФ  
[www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru)

2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования  
<http://control.mnr.gov.ru>

3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору  
[www.gosnadzor.ru](http://www.gosnadzor.ru)

4. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору  
[www.fsvps.ru](http://www.fsvps.ru)

5. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей  
[www.rospotrebnadzor.ru](http://www.rospotrebnadzor.ru)

6. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды  
[www.meteorf.ru](http://www.meteorf.ru)

7. Федеральная служба государственной статистики  
<http://www.gks.ru/>
8. Федеральное агентство водных ресурсов <http://voda.mnr.gov.ru>
9. Федеральное агентство лесного хозяйства  
<http://rosleshoz.gov.ru>
10. Федеральное агентство по недропользованию  
<http://www.rosnedra.com>
11. Федеральное агентство по рыболовству <http://www.fish.gov.ru>
12. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом <http://www.rosim.ru>
13. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии <http://www.gost.ru>

### Обеспеченность основной учебной литературой в библиотеке ДГИНХ

| п/п | автор         | Название учебно-методической литературы для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине | Выходные данные по стандарту                         | Количество экземпляров в библиотеке ДГИНХ |
|-----|---------------|--|--|---|
|     | Петров С.     | Экологическое право России: конспект лекций  | М.:Приор-издат.,2010.-176с                           | Неограниченный доступ                     |
|     | Пуряева А.Ю.  | Экологическое право: учебник   | М.:Юстицинформ,2014.-312с                            | Неограниченный доступ                     |
|     | Румянцев Н.В. | Экологическое право России: учебное пособие для студентов вузов                              | М.:ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право,2015.-431с              | Неограниченный доступ                     |
|     | Солнцев А.М.  | Практикум по межд.эколог.праву: учебное пособие  | М.: Российский университет дружбы народов,2017.—160с | Неограниченное количество                 |

### Обеспеченность учебно-методической литературой

| №  | автор           | Название учебно-методической литературы для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине   | Выходные данные по стандарту | Количество экземпляров в библиотеке ДГИНХ |
|----|-----------------|--|------------------------------|---|
| 1. | Далгатова А.О.  | Учебно-методический комплекс по дисциплине «Экологическое право» для направления «Юриспруденция» профили подготовки «Гражданское право», «Уголовное право» | Махачкала: ДГИНХ,2013        | 48  |
| 2. | Магомедова Р.М. | Учебно-методический комплекс по дисциплине «Экологическое право» для специальности «Юриспруденция»   | Махачкала: ДГУНХ,2015        | 48  |

## ОГЛАВЛЕНИЕ:

|  |    |
|--|----|
| Введение.....  | 3  |
| Лекция 1. Понятие, предмет и методы экологического права. Источники экологического права ..... | 4  |
| Лекция 2. Понятие и виды природопользования.....   | 9  |
| Лекция 3. Управление в сфере регулирования природоохранных отношений.....                      | 14 |
| Лекция 4. Экологический контроль и экологическая экспертиза.....                               | 17 |
| Лекция 5. Охрана окружающей среды: правовой и организационный аспект .....                     | 26 |
| Лекция 6. Понятие и виды экологического вреда.....   | 31 |
| Лекция 7. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....                     | 37 |
| Лекция 8. Правовая охрана атмосферного воздуха.....  | 40 |
| Лекция 9. Правовой режим особо охраняемых природных территорий..                               | 44 |
| Лекция 10. Международно-правой механизм охраны окружающей среды.....                           | 48 |
| Список рекомендуемой литературы.....   | 56 |