

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный педагогический университет»
Институт менеджмента и права
Кафедра права и методики его преподавания

А. Е. ДМИТРИЕВ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Учебное пособие

Екатеринбург 2017

УДК 349.6(075.8)
ББК Х407я7
Д53

Рекомендовано Ученым советом федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Уральский государственный педагогический университет»
в качестве *учебного издания* (Решение № 752 от 22.12.2017)

Рецензенты:

Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии, доктор юридических наук.

Шайхатдинов Владимир Шамильевич, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы Уральской государственной юридической академии, доктор юридических наук.

Дмитриев, А. Е.

Д53 Экологическое право. Общая часть [Электронный ресурс]: учебное пособие / А. Е. Дмитриев; Урал. гос. пед. ун-т. – Электрон. дан. – Екатеринбург : [б. и.], 2017 – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

ISBN 978-5-7186-0970-7

Раскрыты основополагающие вопросы общей части экологического права. Рассмотрены правовые аспекты управления в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

Предназначено для студентов, изучающих экологическое право с применением дистанционных технологий, а также для широкого круга специалистов, интересующихся проблемами экологического воспитания населения.

УДК 349.6(075.8)
ББК Х407я7

ISBN 978-5-7186-0970-7

© Дмитриев А. Е., 2017
© ФГБОУ ВО «УрГПУ», 2017

Оглавление

Указатель сокращений.....	4
Предисловие.....	6
Глава I Предмет, метод, принципы, система и источники экологического права, право собственности на природные ресурсы и право природопользования.....	10
1.1. Предмет и метод экологического права.....	10
1.2. Принципы, система экологического права и его источники.....	17
1.3. Право собственности на природные ресурсы и право природопользования.....	23
Глава II Управление в области охраны окружающей среды и природопользования.....	32
2.1. Система органов экологического управления.....	32
2.2. Полномочия органов управления федерального, регионального, муниципального и локального уровней.....	37
2.3. Охрана окружающей среды в сфере природопользования.....	53
Глава III Предупреждение экологических правонарушений и ответственность за их совершение.....	61
3.1. Профилактика экологических правонарушений и их предупреждение.....	61
3.2. Роль правоохранительных органов в охране природы.....	68
3.3. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения.....	80
3.4. Возмещение экологического вреда.....	91
Библиографический список.....	109
Нормативно-правовые акты.....	110

Указатель сокращений

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации.

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации.

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации.

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Ведомости (СССР, РСФСР, РФ) – Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ).

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

СП (СССР, РСФСР, РФ) – Собрание постановлений Правительства (СССР, РСФСР, РФ).

Минатом России – Министерство РФ по атомной энергии (до 2004 года). Ныне приемником Минатома является Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Минздрав России – Министерство здравоохранения РФ.

Минтопэнерго России – Министерство топлива и энергетики РФ (до мая 2002 г.). Ныне преобразовано в Министерство энергетики РФ («Минэнерго»).

МНС России – Министерство РФ по налогам и сборам. Ныне – Федеральная налоговая служба.

МПР России – Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

МЧС России – Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Госгортехнадзор России – Федеральный горный и промышленный надзор России. Ныне – Ростехнадзор.

Госкомстрой России – Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Ныне – Госстрой.

Госкомрыболовство России – Государственный комитет РФ по рыболовству. Ныне – Росрыболовство.

Госкомэкология России – Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (до мая 2000 г.).

Госстандарт России – Федеральное агентство РФ по техническому регулированию и метрологии.

Росгидромет России – Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Роскартография (до 2009 года, с 2009 года функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии)– Федеральная служба геодезии и картографии России.

Рослесхоз – Федеральная служба лесного хозяйства России (до мая 2000 г.).

ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.

ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде.

МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии.

ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

Предисловие

Современный период развития общества характеризуется не только повышенным вниманием к вопросам рационального использования природных ресурсов, но и охраны окружающей среды, а также экологической безопасности.

Это обусловлено той ролью, которую они приобрели в условиях научно-технического прогресса (далее – НТП) и общественного развития. Они превратились в одну из важнейших задач государства, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан.

В годы «застоя», а в настоящее время и с кризисом в экономике, политике, духовной сфере обострилась экологическая обстановка в стране. Сегодня Россия переживает второй период реформ. Как не парадоксально это звучит, в действительности шаги, предпринимаемые Президентом РФ и Правительством РФ, направлены на серьезные изменения не только в сфере законодательства, но и в правоприменительной практике¹. Однако, по-прежнему, производительные силы в различных ее регионах осуществляются без должного учета экологических последствий и проведения единой природоохранительной политики, получает распространение потребительское отношение к природе.

Пока еще недостаточно обеспечивается комплексный подход к решению вопросов охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Слабо осуществляется деятельность по оздоровлению и охране окружающей среды и рациональному природопользованию. Поэтому необходимо больше внимания уделять мерам экологического, правового и воспитательного характера в области обеспечения охраны и рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, атмосферного воздуха, растительного и животного мира.

Поэтому должна существовать ответственность за выполнение намеченного. Принято считать – «Есть ответственность – есть власть, нет ответственности – нет власти».

Разумеется, в такой общественной системе, когда интересы человека во многом только декларированы, а разрушительные возможности НТП соизмеряются своей мощью с вековыми процессами, положительных моментов можно не ожидать. Природа и общество, человек и его окружающая среда стали основными факторами, определяющими настоящее и будущее нашей цивилизации.

Ни классовая, ни общечеловеческая оценка сущности экологического кризиса не дает основания считать, что он является неизбежным и закономерным порождением НТП. Применительно к России и всем странам СНГ, входившим ранее в СССР, можно назвать две основные группы причин этого социального явления.

Первая группа причин носит объективный характер. К ним, прежде всего, относится монополия государственной собственности на природные ресурсы и средства производства, исключая какие-либо экономические стимулы в охране окружающей среды. В одном лице государство, через свои предприятия и организации (министерства и ведомства) осуществляло:

¹ См.: Гольцбат, А. А. Сделка с землей в России [Текст]/ А. А. Гольцбат. М., 2007. С.10

- а) эксплуатацию природных ресурсов;
- б) государственный контроль за охраной природы;
- в) меры уголовной административной, гражданской ответственности за нарушение экологических требований.

Ясно, что при такой постановке дела эти меры контроля, надзора и ответственности не могли получить эффективной отдачи. Всё это привело безраздельному господству экономических потребностей над требованиями экологии, что в конечном итоге в СССР переросло экологический кризис.

Вторая группа причин имеет субъективный оттенок. Все они связаны с нерациональным расходованием денежных средств на нужды, не связанные с ростом благосостояния народа и улучшением окружающей природной среды.

Сегодня экологическая проблема в нашей стране, как и в большинстве стран мира, рассматривается в качестве одной из важнейших, она касается всех и каждого.

Неслучайно в конце XX в. и XXI в. века личность, общество, государство все больше предъявляют к правовому образованию принципиально новые требования, которые должны пополняться юридическими знаниями, как в профессиональной деятельности, так и в повседневной жизни. Современный период развития нашего общества характеризуется повышенным вниманием к вопросам рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

При написании предлагаемого учебного пособия особое внимание уделено стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 18.04.2017 № 178.

Экологическая безопасность Российской Федерации (далее - экологическая безопасность) является составной частью национальной безопасности.

Настоящая Стратегия – документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Правовую основу настоящей Стратегии составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и другие федеральные законы, Указ Президента РФ от 31.12.2016 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года и иные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации.

Настоящая Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Достижение целей экологической безопасности должно осуществляться путем проведения единой государственной политики, направленной на предот-

вращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности.

Природа и общество, человек и окружающая его среда стали основными факторами определяющими настоящее и будущее нашей цивилизации.

Ни классовая, ни общечеловеческая оценка сущности экологического кризиса не дает нам основания считать, что он является неизбежным и закономерным порождением НТП. Применительно к России и всем странам Содружества.

Однако одного факта существования Закона об экологической экспертизе недостаточно для реализации указанного права, обеспечения надлежащего качества окружающей среды. Чтобы закон «работал», необходим комплекс мер организационного, правового, финансового характера. Поэтому принятие закона, даже самого лучшего, не способно решить существующей проблемы. Не является исключением и комментируемый Закон.

Закон об экологической экспертизе является законом прямого действия, т.е. содержит очень мало отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам. Этим обусловлен тот факт, что субъекты Российской Федерации приняли очень мало собственных нормативных правовых актов в области экологической экспертизы, особенно актов законодательного уровня. При этом институт экологической экспертизы изучается не только учеными-юристами, но и в рамках иных научных направлений².

И хотя благие намерения вселяют надежду, одних желаний недостаточно. Так, в последние годы принято много нормативных актов, но эффективности от них недостаточно, в том числе и в области охраны окружающей среды. Законы должны приниматься на долгосрочную перспективу, если они часто изменяются – то теряют свою актуальность.

Что касается экологического состояния, то оно во многом зависит от состояния общества в целом. Поэтому радикальные изменения экологической политики на современном этапе предполагают коренную перестройку не только экономических и производственных, но и экологических отношений в обществе, что объективно предполагает:

- всеобщность, компетентность и непрерывность экологического воспитания и образования;
- обязательность преподавания экологических знаний в учебных заведениях;
- профессиональную экологическую подготовку руководящих работников и специалистов;
- распространение экологических знаний;
- научные экологические исследования;

Наша задача заключается в том, чтобы научиться в максимальной степени предвидеть последствия нашего вмешательства в устоявшемся в природе круговороте процессов и уметь нейтрализовать нежелательные результаты, сделать природу богаче. Воздействие человека на природную среду может носить глобальный характер. А это означает, что пути, формы и методы экономического

² См., например: Дьяконов, К. Н. Экологическое проектирование и экспертиза [Текст] : учеб. для вузов / К. Н. Дьяконов, А. В. Дончева. М. : Аспект Пресс, 2005. С. 384; Экологическая экспертиза [Текст] : учеб. пособие / В. К. Донченко, В. М. Путулько, В. В. Ростоскуев и др. / под ред. В. М. Путулько. М. : Изд. центр «Академия», 2004.

развития, НТП и организации общества, любая деятельность человека должны быть согласованы с действиями объективных законов природы, основаны на глубоком знании и правильном применении этих законов.

Экологическое право – чрезвычайно интересная дисциплина. Пожалуй, никакой другой предмет, изучаемый на юридических факультетах российских ВУЗов, не является столь масштабным и разнообразным. Здесь и классическое заповедное дело, и охрана животных, и вопросы мутации человека и клонирование живых организмов и многое-многое другое.

В то же время, понятно, что внимание студентов сосредотачивается в первую очередь на овладении такими дисциплинами, как уголовное и гражданское право, арбитражный и уголовный процесс. Но понадобятся ли они вам, если вода, воздух, почва станут непригодными для жизни? И не окажется ли так, что юристы, столкнувшись с очередной экологической катастрофой будут упрекать себя за недостаточное внимание к проблемам охраны окружающей среды и контроля за воздействием человека на нее?

Недаром во многих странах, в первую очередь, входящих в Евросоюз, несмотря на проявление финансового кризиса, обострение военных и международных конфликтов, нерегулируемые попытки беженцев, угрозы терроризма, партии зеленых играют все более значимую роль, и по всей видимости, эколого-ориентированная политика сегодня или завтра может стать определяющей тенденцией не только в рамках отдельных государств, но и в масштабах мирового сообщества³.

Развитие общественных отношений и бурное развитие НТП позволяет считать вывод ученых о выходе цивилизации на новую ступень развития. На этой ступени условия жизни на Земле входят в область «запретной» черты, когда любое преднамеренное или непреднамеренное вмешательство человека в природу ставит проблему выживания, как самую актуальную и важную для науки и практики. В этой области сделали вывод о невозможности ядерного конфликта прежде всего в связи с экологией – он может быть последним для землян, потому что в результате будет непредсказуемое изменение условий жизни всего живого на Земле в любых уголках, независимо от районов обмена ядерными ударами.

Придерживаясь же более прагматичного подхода, нужно констатировать, что освоение экологического права требует государственный стандарт юридического образования. Кроме того, лучше в период обучения получить необходимую информацию, чтобы потом при возникновении профессиональных проблем решать их с минимальными затратами времени и сил⁴.

³См.: Дубовик, О. Л., Чолтян Экологическое право в вопросах и ответах: учебное пособие. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. С.3.

⁴См.: Дубовик, О. Л., Чолтян Экологическое право в вопросах и ответах: учебное пособие. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. С.3, 4.

Глава I

Предмет, метод, принципы, система и источники экологического права, право собственности на природные ресурсы и право природопользования

Предмет и метод экологического права

Еще совсем недавно мало кто задумывался над тем, что понятия «экономика» и «экология» произошли от одного корня и тесно связаны как науки. Экономика – учение об умении вести хозяйство, экология – об умении вести свой дом. Сейчас нет людей на Земле, которых не волновали бы прямо или косвенно эти науки, от состояния которых во многом зависит жизнь современных и будущих поколений на планете Земля.

Природа – объективная реальность, существующая вне и независимо от сознания, естественная среда обитания человека во всем многообразии ее связей и проявлений⁵. В отношении человека она выполняет три важнейшие функции:

- экологическую – обеспечивает необходимый биологический режим жизни на земле;
- экономическую – источник удовлетворения материальных потребностей человека;
- нравственную – оказывает влияние на формирование духовного мира человека.

Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и природы, которые подразделяются на две группы: отраслевые и комплексные.

Отраслевые экологические отношения – это земельно-охранительные, недроохранительные, лесоохранительные, водоохранительные, отношения по охране животного мира, атмосферного воздуха.

Комплексные экологические отношения относятся к охране природных территорий, комплексов природно-заповедного фонда, лечебно-оздоровительных, рекреационных, санитарных зон, национальных парков, садов, государственных природных заказников и памятников природы.

Эти экологические отношения специфичны, поскольку они возникают и развиваются по поводу охраны природных объектов и окружающей среды в целом.

В целостности, в едином виде такого рода отношений не имеет в предмете своего регулирования ни одна из известных отраслей права.

Рассматривая экологическое право как науку, следует иметь в виду, что наука экологического права – это совокупность системы существующих в данное время знаний и представлений об экологическом праве и его основных понятиях. Изучая экологическое право как отрасль права, мы обращаемся к законодательству, анализируем и комментируем его нормы. В отличие от отрасли экологического права, предметом которого являются общественные экологиче-

⁵Философский словарь [Текст]. М., 1981. Ст. 295.

ские отношения, предмет науки экологического права составляет изучение самого экологического права в неразрывной связи с практикой его применения.

Однако предмет экологического права шире, чем предмет экологического права как отрасли, так как в него входят также изучение истории развития экологического права и законодательства, а также исследование перспектив развития и совершенствования экологического права. Поэтому достижения науки экологического права должны учитываться в последних нормативных актах по экологическому праву.

Предмет науки экологического права предполагает также анализ международного и зарубежного законодательства, его место в системе международного права и взаимодействие с российским экологическим правом.

Наконец, подходя к экологическому праву как к учебной дисциплине, следует отметить, что важное значение уделяется методике преподавания, способной учесть теоретические и практические вопросы необходимости знания норм права и практики их применения.

Под экологией же понимается наука, изучающая характер и условия воздействия живых организмов с окружающей природной средой обитания.

Глубокие знания природоохранного законодательства нужны не только работникам правоохранительных органов, но и работникам всех сфер народного хозяйства, образования, здравоохранения, естествознания и т.д.

Основными задачами эколого-правовой дисциплины являются:

- изучение законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды;
- овладение теоретическими и практическими навыками в механизме правовой охраны окружающей среды;
- воспитание эколого-правового сознания, необходимого для эффективной работы по обеспечению экологического правопорядка.

Основными задачами экологического права как учебной дисциплины, являются изучение законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды.

Для успешного решения экологических вопросов нужны не только специальные экологические прокуратуры, но и специализированные суды, арбитражные суды, органы внутренних дел. Необходимо также, чтобы в Конституционном Суде РФ, а также подобных судах в субъектах Федерации, хотя бы один из судей был специалистом по экологическому праву, для квалифицированного решения экологических вопросов.

В эпоху научно-технического прогресса все острее становятся отношения между природой и людьми, которые выражаются в таких формах как использование природы; ее охрана; восстановление и воспроизводство природных ресурсов.

В зависимости от того, в каком качестве выступает природа, отметим особенности ее использования:

- в сфере обитания она используется как сфере производственной и иной деятельности, т.е. как пространство для объектов промышленности, транспорта и т.д.;

- как источник блага, природа дает вещества, из которых мы изготавливаем материальные блага. Здесь природа выступает как мать богатства, а труд – его отец;

- природа является объектом человеческой деятельности.

Природа – сложная экологическая система. В ней все взаимосвязано между собой. Экологические процессы в окружающей среде должны проходить таким образом, чтобы они не отразились негативно на других элементах природы.

Например, если вырубил лес, то нарушается гидрологический режим, что отразится не только на качестве воздуха, но и на фауне и флоре, изменится природный ландшафт. Экологические и климатические процессы будут претерпевать изменения. Следует соблюдать пределы воздействия на природу. Для этого нужно тщательно продумывать где, как и каким образом размещать производство. Чрезмерное давление на природу, как правило, оказывает негативное воздействие на окружающую среду. В последнее время все больше говорится о допущенных просчетах не только в размещении различных производств, но и о несоблюдении правил охраны окружающей среды.

Непродуманно настроили не только предприятия, но и города, не создав соответствующих защитных мер от вредных воздействий на природную среду.

Человек не должен господствовать над природой, по отношению к природе, ему не нужно быть завоевателем. Природу необходимо изучать и учитывать гармонию окружающего нас мира.

Мы же ринулись природу покорять с высказыванием «крылатых» слов Мичурина: «Нечего ждать милости от природы, взять от нее – наша задача».

Нас не смущало то, что мы еще хорошо не разобрались с процессами, происходящими в природе, и что их нарушения могут повлечь непредсказуемые последствия.

Порой мы вели себя и ведем, по отношению к природе как варвары. Примеров этому достаточно: Новая Земля, полуостров Ямал, Семипалатинск, комбинат «Маяк» в Челябинской области и т.д. Мы столько допустили ошибок, особенно на Севере и Дальнем Востоке, где природа более ранима.

Необходимо уходить от бездумной эксплуатации природы и добиться ее сбалансированного использования. Нас слишком много, чтобы неэкономно пользоваться природой. Человек не более чем элемент природы. Он силен, но всегда сам зависит от природы. Это нужно учитывать, если мы хотим сохранить жизнь на земле.

В результате охрана окружающей среды имеет социальную основу. В ней как в фокусе находят свое отражение экологические, экономические, инженерно-правовые, политические, общественные и другие вопросы. Разумеется, от нее могут исходить и находить свое ответвление и другие направления: социальные, научные, экономические, общественные, правовые, политические, международные и даже космические, связанные с охраной природы.

Для решения экологических вопросов необходимы такие возможности как: экономические, технические, правовые, инженерные, научные, культурные, политические, международные и др.

Нас же интересуют экологические и правовые, на них мы остановимся подробнее. Экономика и право отражают существующую действительность и находятся в прямой зависимости от достижения научно-технического прогресса. Если в природу не вмешиваться, в ней происходит саморегуляция. В таких условиях нет проблем охраны природы. Когда человечество еще не достигло значительного развития в НТП, его вмешательство в природную среду не ощущалось. Однако, с развитием НТП, его возможности на влияние окружающей среды можно сравнить с геологическими процессами. Поэтому возможности НТП нужно использовать разумно, ибо саморегуляция в природе имеет свои пределы.

Многие века потребление природных ресурсов казались безбрежными, неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей. Постепенно она начала ему мстить: массовая вырубка лесов привела к образованию оврагов, оползней, смыву почвы; сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил качество питьевой воды; рост автотранспорта, индустриализации, урбанизации, лишаящие атмосферу необходимого количества кислорода; химизация и интенсификация сельского хозяйства привели к наличию вредных веществ в продуктах питания.

В наиболее развитых в промышленном отношении странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению специалистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) экологического кризиса, причем не только в масштабе всей планеты Земля. Основания для подобного вывода имеются: налицо исчерпаемость полезных ископаемых, которых с учетом разведанных данных хватит лишь на обозримое будущее в пределах 100-150 лет (отсюда вытекает необходимость поиска новых источников энергии); с этим же связан достаточно болезненный, надвигающийся новый предел мира – раздел добываемой из недр земли нефтяной и газовой продукции. Если к этому добавить повсеместно наблюдаемое загрязнение Мирового океана, уничтожение южноамериканской сельвы – легких планеты, утоньшение и прорыв озонового слоя Земли, еженедельное исчезновение одного или нескольких видов живых существ (навсегда!), то станет понятно, что тревоги по поводу сохранения биологического разнообразия Земли, условий выживания человека не являются беспочвенными и требуют пересмотра отношений человека и природы, организации взаимодействия общества и окружающей природной среды.

Современные экологические проблемы дошли и до нас, хотя вследствие громадности территории и некоторой «засоренности» мышления они пришли к нам несколько позднее, но тем скорее и компетентнее, с учетом международного опыта, надо их решать.

Согласно ежегодным государственным документам «О состоянии окружающей природной среды в РФ», составляемым и публикуемым с 1992 г., в состоянии, близком к экологическому бедствию, находится почти 10% территории нашей страны. Основные причины этого видятся в длительном интенсивном развитии народно-хозяйственного комплекса, игнорировании основных выработанных мировой практикой законов экономического развития, приоритетности тяжелой военной промышленности.

Ощутимыми проявлениями наших экологических трудностей становится загазованность атмосферного воздуха в крупных городах, уменьшение плодородия почв, и в первую очередь российских черноземов, недопустимое загрязнение среды в местах производства, складирования и уничтожения химического оружия и других отравляющих веществ, обезвоживание, а кое-где и потопление земель, провалы поверхности в местах активной добычи минеральных ресурсов.

Все это еще раз свидетельствует о том, что мы уже находимся в глубоком экологическом кризисе. В мире признано, что наступил экологический кризис, деградация, аргументы выражаются в следующем:

- деградация окружающей среды;
- нарушение озонового слоя;
- потепление климата;
- рост населения Земли.

В связи с этим выдвигаются следующие экологические решения данной проблемы:

- слепой оптимизм – нет экологического кризиса (представители большинства развивающихся стран);
- крайний нигилизм – гибель общества и человечества неизбежна (Ф. Джон – избежать катастрофы можно путем регресса);
- рационалистическое направление, которое выражается в следующем:
 - признание серьезности и важности охраны природы;
 - признание способности человечества решать проблемы.

Последняя экологическая концепция, рационалистическая, выражена в решениях Стокгольмской конференции 1972 г. В ней приняли участие 114 стран мира. В ее основе – экологическая доктрина России, в которую входит учение о стратегических целях и задачах исходящих из приоритета здоровья человека. Основной вопрос создания и обеспечения экологической безопасности был разработан в РФ – «Экологическая программа до 2005 г.».

Экологическое право разными учеными толкуется по-разному.

Так, профессор Б. В. Ерофеев считает, что это обычная отрасль права. По мнению профессора В. В. Петрова – это интегрированная правовая общность, включающая в свой предмет экологические отношения, в которые входят: земельное, лесное, водное и др. объекты природы. Отсюда и вытекает необходимость комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений, а значит и системного обучения в вопросах охраны природы.

То, что экологическое право – комплексная отрасль права, считают профессора А. А. Забелышенский, В. Н. Яковлев и др.

Но сказать, что в экологическое право входят лишь нормы, регулирующие земельные, горные, водные, лесные и другие отношения, было бы недостаточно. С экологическим правом взаимодействуют и другие отрасли права, такие как аграрное, хозяйственное, административное, уголовное, гражданское, трудовое, финансовое право и т.д.

Но не только правовые дисциплины взаимодействуют в экологической среде. В равной мере тесная связь наблюдается с экономическими, естествен-

ными, биологическими, инженерными, медициной, психологическими и даже историческими дисциплинами.

Трудно назвать такую отрасль, которая бы не взаимодействовала с экологическим правом. Здесь затрагивается весь окружающий нас мир, это «дом», в котором мы живем. Больше того, в связи с экологизацией процесса охраны окружающей среды все больше проявляется взаимосвязь с другими отраслями и их научными достижениями, в том числе и тесная связь с экономикой.

И это закономерно, ведь природа – всеобщий предмет труда.

Рассматривая предмет экологического права, нельзя не остановиться на методе, как способе воздействия на общественные отношения.

Метод правового регулирования – это совокупность определенных правовых средств и способов, при помощи которых отрасль права взаимодействует на общественные отношения, являющиеся ее предметом.

В экологическом праве ярче выделяются два способа воздействия на поведение человека с целью выполнения норм права: административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой способ исходит из неравного положения сторон – из отношений власти и подчинения.

Гражданско-правовой способ регулирования основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования.

При административном методе регулирования господствующее положение занимают запретительные, предупредительные, управомочивающие нормы. Такое положение соответствует требованию обеспечения выполнения экологических предписаний, требованию охраны окружающей среды.

Вместе с тем, в нынешних условиях все большее значение начинает приобретать экономический метод (способ) воздействия: влияние на охрану окружающей среды через материальные интересы в ее охране и рациональном использовании со стороны хозяйствующего субъекта.

Метод экологического права реализуется в практике правового регулирования через механизм экологического права путем экологизации хозяйственно-правового и смежных отраслей законодательства, установления политических, организационных, экономических, юридических гарантий исполнения экологических правовых требований.

Под экологией понимается наука, изучающая характер и условия воздействия живых организмов с окружающей естественной средой обитания, т.е. проблема планетарная.

Если рассматривать правовую экологию, то она как часть социальной экологии, базируется на естественных, экономических, инженерных науках и на психологических, культурных, эстетических особенностях. Из этого следует, что право отражает существующую действительность и находится в прямой зависимости от достижений научно-технического прогресса.

Экономика – это базис, а право выступает надстройкой над базисом.

Правовая экология может давать рекомендации по применению каких-либо норм. Из этого следует, что право не может быть выше тех достижений,

которое общество имеет. Когда речь идет об экологии, природе, то часто можно встретить такое понятие как:

- охрана природы;
- охрана окружающей среды;
- рациональное природопользование.

И вот здесь возникает вопрос, а какие из названных понятий шире, объемней. Одни утверждают, что понятие охраны природы шире понятия охраны окружающей среды. А так же шире, чем рациональное природопользование. Думается, что понятие охраны окружающей среды более широкое, так как оно включает в себя:

- природу как среду обитания;
- природу как источник ресурсов.

Случилось так, что мы старались научные достижения использовать как в личных, так и в общественных интересах, не задумываясь об окружающей среде. Из этого следует, что охрана природы включает две задачи:

- охрану среды, в которой мы живем;
- ее рациональное использование.

Если все утилизировать, значит, не было бы проблем охраны окружающей среды. Пока что вопрос с утилизацией большое место, особенно в нашей стране. Практика показывает, что в отходы уходит 98% природных ресурсов, а только 2% используются рационально. Это тара стеклянная, целлофан, шлаки, содержащие металлы, стружка, переработанная вода и т.п. Отсюда следует, что охрана окружающей среды шире, чем охрана природы, так как мы имеем в виду только природную среду, а та, которую человечество создает искусственно, в нее не входит.

Таким образом, нельзя не заметить, что во всех случаях прослеживается взаимодействие живых организмов (в том числе человека, общества) с природной средой, а не вообще с окружающей средой. Поэтому об экологии в буквальном ее понимании следует говорить лишь в тех случаях, когда речь идет о взаимодействии с природной средой. Именно здесь делается ударение на необходимость соблюдать законы развития природы, экологические закономерности, каковые, разумеется, отсутствуют в неприродной среде, куда мы включаем производственную бытовую сферу (улицы, площади, жилые районы – все, что окружает человека помимо природы).

Окружающая среда – это не предмет социальной экологии. В социальную экологию составной частью входит правовая экология. Под правовой экологией понимается совокупность норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

Одним из проявлений правовой экологии является экологическое право.

Экологическое право – совокупность 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 людей.

1.2. Принципы, система экологического права и его источники

История человечества свидетельствует о технократическом пути развития цивилизации. Это выражается в том, что для обеспечения процесса жизнедеятельности человек стремится преобразовать мир в соответствии со своими потребностями, результатом чего являются гигантские производительные силы, способные не только до неузнаваемости изменить облик планеты, но и уничтожить все живое на ней⁶.

А если учесть, что государство и право – это социально-политические институты, вызванные к жизни потребностями ее развития и регулирования⁷. Поэтому от их предназначения основополагающих начал (принципов) во многом будет зависеть система экологического права и охрана окружающей среды.

Рассматривая экологическое право как систему, следует отметить, что она обусловлена ее предметом. Первичными являются экологические отношения, а право производно от них. На наш взгляд, все объекты природы обусловлены единством таких характеристик как:

- все объекты природы в их естественном состоянии не имеют стоимости, так как к ним не приложен труд;
- использование природных ресурсов связано не только с учетом требований, как общественного развития, так и самой природой;
- между объектами природы существуют экологические связи, которые взаимно обусловлены;
- все объекты природы не только взаимосвязаны между собой и взаимообусловлены, но и невозможны друг без друга.

Например, без земли, воды, атмосферного воздуха не будет фауны и флоры. Загрязнение земли, воды, воздуха или одного из названных объектов может оказать определенное влияние не только на землю, растительность, животный мир, но и на здоровье людей.

Систему экологического права составляют правовые институты, расположенные в определенной последовательности в соответствии с экологическим законодательством. Под правовым институтом понимается группа правовых норм, регулирующая совокупность однородных общественных отношений.

В Общую часть включаются правовые институты, общие и единые для охраны и использования природы, такие как: предмет, система и источники экологического права; право собственности на природные ресурсы и право природопользования; управление в области природопользования и охраны окружающей среды; роль природоохранных и правоохранительных органов в охране природы; юридическая ответственность за экологические правонарушения, их предупреждение.

Особенная часть состоит из таких институтов как: правовой режим земель населенных пунктов; правовой режим земель сельскохозяйственного

⁶См.: Шимова, О. С., Соколов, Н. К. Экономика природопользования : Учеб.пособие. М.: ИНФРА – М, 2005.С. 35.

⁷См.: Теория государства и права: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп./ под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Первалова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 2000.С.62.

назначения; правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, обороны, запаса и иного назначения; правовой режим недр; правовой режим вод; правовой режим лесов; правовое регулирование охраны животного мира и использование его ресурсов; правовая охрана атмосферного воздуха; правовой режим особо охраняемых природных территорий; правовая охрана окружающей среды в промышленности и в сельском хозяйстве; правовой режим особо охраняемых территорий и объектов; правовой режим природных, курортных, лечебно-оздоровительных памятников природы; правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия.

Специальная часть включает в себя такие разделы, как: международное экологическое право; международно-правовое регулирование охраны окружающей среды, его задачи и принципы; организационно-правовой механизм международной охраны окружающей среды; государства как субъекты международного экологического права.

Если рассматривать объекты с позиции собственности, то можно дифференцировать их по следующим позициям:

- правоотношение собственности;
- правоотношение природопользования;
- управленческие правоотношения;
- охранительные отношения.

Стратегическая цель Российского государства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов сводится к следующему:

- обеспечение рационального использования природных ресурсов;
- обеспечение охраны окружающей среды в процессе использования отдельных природных объектов;
- охрана прав природопользователей.

Говоря о задачах, следует сказать и о принципах, так как они не только связаны между собой, но и касаются всех объектов природы. К таким принципам следует отнести:

- комплексный и системный подход к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетание научно-технического прогресса с бережным отношением к природе, рациональное природопользование и охрана окружающей среды;
- оптимальное сочетание в природопользовании, осуществляемое экономическими, экологическими, научными и другими мерами на основе закрепления в законе;
- сочетание национальных задач и интересов с интернациональными задачами и интересами в природопользовании и охране окружающей среды.

Задачи и принципы экологического права должны строиться так, чтобы максимально учитывались все возможности, благоприятствующие охране окружающей среды.

Рассмотрим, какие же факторы влияют на экологическое законодательство, это:

- экологическая ситуация в стране и даже во всем мире;

- уровень развития науки о природе;
- уровень достижения в технике и технологии.

Любая отрасль всегда характеризуется наличием отдельных источников – это признак ее самостоятельности как отрасли права. Тот или иной экологический закон, правительственное постановление, иной нормативный правовой акт государства есть форма выражения экологического права. С изменением материальных условий жизни возникает необходимость изменения действующего экологического законодательства. Правила поведения, облеченные в форму того или иного нормативного правового акта, становятся источником экологического права в формальном юридическом смысле.

Поэтому, когда говорят об источниках права в юридическом их понимании, имеют в виду не саму нормотворческую деятельность государства, обусловленную материальными потребностями жизни общества и не факторы, служащие причиной возникновения и развития правовых норм, выражающих волю законодателя. Под источниками в формальном, юридическом смысле понимаются различные формы закрепления результатов нормотворческой деятельности государства. Источники – это сами нормативные правовые акты, в которых официально выражаются правовые нормы. Выраженные в этих формах правовые положения, нормы, правила приобретают общеобязательный характер. Их исполнение обеспечивается силой государственного воздействия, если есть угроза пренебрежительного к ним отношения. По юридической силе правовых норм законы можно разделить на два вида: конституционные и обычные.

К первому виду законов относится Конституция РФ, а также законы, вносящие изменения или дополнения в те или иные положения Конституции РФ, конституции республик, а также уставы субъектов Федерации, входящих в состав РФ.

Остальные законы издаются на основе и в развитие конституционных. Это означает, что законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

Отличие Федеральных конституционных законов от обычных состоит в том, что они принимаются большинством, не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов Государственной Думы (ст. 108 Конституции РФ), а обычные законы принимаются простым большинством голосов, то есть за него должно быть подано 50% голосов, плюс один голос от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

К Федеральным законам, как источникам экологического права России, можно отнести такие как: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Земельный Кодекс, Водный Кодекс, Лесной Кодекс, Градостроительный Кодекс, Федеральные законы «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «О безопасном обращении с пестицидами и ядохимикатами». Эти и другие Федеральные законы составляют основу экологического права.

Значительную группу Федеральных законов, содержащих нормы экологического права, представляют Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс. В них содержится немало пред-

писаний, относящихся к природоохранным отношениям, которые будут рассмотрены ниже. Более того, в КоАП РФ и УК РФ содержатся составы экологических правонарушений (преступлений), за которые установлена и наступает соответственно административная или уголовная ответственность (в зависимости от степени общественного вреда или общественной опасности).

Более того, к законам, регулирующим экологические отношения, относятся и законы субъектов Российской Федерации.

Остальные нормативные правовые акты, именуемые подзаконными, должны приниматься на основе законов, в исполнение их и не противоречить им. Это – указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, положения, указания, приказы и инструкции министерств, комитетов, ведомств, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, а также решения, постановления и распоряжения органов местного самоуправления по вопросам охраны окружающей природной среды. Между подзаконными актами существует соподчиненность, иными словами, правовая иерархия. Так, акты органов местного самоуправления должны соответствовать не только законам, но и указам Президента РФ, нормативным предписаниям Правительства РФ. Нарушение этой иерархии неизбежно ведет к нарушению законности.

Любой нормативный правовой акт, в том числе и в области экологического права, действует в известных пределах времени, территории, круга лиц (субъектов права), на которых он распространяется.

Действие нормативного правового акта по времени начинается, как правило, с даты вступления в силу, которая указана в самом акте, а если даты нет, то через 10 дней со дня его официального опубликования.

По общему правилу, закон обратной силы не имеет, т.е. не распространяется на те отношения и факты, которые возникли до его принятия. Исключением являются нормативные правовые акты, в которых прямо указывается, что они имеют обратную силу.

Пространство (территория) действия нормативного правового акта экологического права зависит от того, каким органом он издан.

Круг лиц (граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций), на которых распространяется данный нормативный правовой акт, зависит от его содержания и назначения.

Законодательство не может находиться в отрыве от развития общества. Оно отражает реальное достижение в обществе. Нельзя ожидать от законодательства большего, чем тот прогресс, которого достигло общество. Право отражает уровень достигнутого в целом и не может быть выше научного, культурного развития общества.

Поэтому рассмотрим основные этапы развития экологического законодательства.

Такая попытка сделана в учебнике под редакцией доктора юридических наук, профессора В. В. Петрова «Природно-ресурсное право и правовая охрана окружающей среды», где названы эти этапы, но не раскрыты⁸.

⁸См.: Природно-ресурсное право и правовая охрана окружающей среды [Текст] : учебник / под ред. В. В. Петрова. М. : Юридическая литература, 1988. С. 30-36.

Наверное, было бы удобнее говорить о периодах, а затем рассматривать этапы.

Под периодами мы понимаем экологические, политические, экономические отношения, т.е. все то, что не может не отразиться на законодательстве. В связи с этим можно выделить два периода и три этапа развития законодательства. Основанием для этого служит качественно новый подход к охране окружающей среды.

Первый период обозначим с 1917 по 1985 г. Это время связано с определенными экономическими и политическими, социальными и экономическими свойствами общества. Они отразились и на отношениях охраны окружающей среды.

Второй период мы связываем с апрелем 1991 г., когда перестроечные процессы в нашей стране потребовали новых подходов в природоохранительном законодательстве. Ибо перестройка – это революция социальных идей, но, к сожалению, она в нашем обществе по ряду причин усложнилась и пока еще не дает желаемых результатов.

А теперь рассмотрим три этапа развития законодательства в нашей стране. Каждый из них является качественно новым подходом к природоохранительной деятельности.

К первому этапу мы относим 1917 по 1957 г., когда была отменена частная собственность на землю, недра, воды, леса, и все передано во всенародное достояние.

Второй этап с 1957 по 1968 г. Он характерен тем, что в это время еще не воспринимали природу как единое целое. Все воспринималось и осуществлялось с позиции экономической, направленной на отдельные природные объекты. На этом этапе впервые природа понимается как единое целое, как комплекс, как система. Поэтому на втором этапе ставится задача в экологизации всего законодательства.

В это время появляется ряд новых природно-ресурсовых актов союзного значения. Так, Совет Министров СССР принял постановление «О воспроизводстве и охране рыбных запасов во внутренних водоемах СССР» от 15 сентября 1958 г.;⁹ «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства» от 11 мая 1959 г.;¹⁰ «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране» от 4 сентября 1959 г.;¹¹ «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР» от 22 апреля 1960 г.¹² В этих актах содержатся нормы и положения об охране и использовании отдельных природных ресурсов.

На рубеже 1960-х годов, а точнее с 1963 по 1968 г. во всех союзных республиках были приняты законы об охране природы. В этих законах впервые был отражен юридический режим природных ресурсов, а также руководящие начала организации и обеспечения, и охраны природы и рационального использования. Но и на этом этапе в законах многое оставалось декларативного, носящего при-

⁹ См.: СП СССР [Текст]. 1958. № 16. Ст. 127.

¹⁰ См.: СП СССР [Текст]. 1959. № 10. Ст. 62.

¹¹ См.: СП СССР [Текст]. 1959. № 17. Ст. 135.

¹² См.: СП СССР [Текст]. 1960. № 9. Ст. 67.

зывы, что не улучшало экологическую обстановку и не обеспечивало в полной мере охрану природы, поэтому, существующая действительность вызывала необходимость очередного развития законодательства об охране природы.

На втором этапе были приняты и введены в действие «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1968 г.) и «Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1970 г.).

Вскоре состоялась сессия Верховного Совета СССР 1972 г. На ней полностью все вопросы были посвящены охране природы.

В результате вышло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов».

А сама сессия прошла под влиянием международной конференции ООН в Стокгольме.

Впоследствии были приняты и введены в действие:

- основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах (1975);

- основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (1977);

- законы СССР «Об охране атмосферного воздуха» и «Об охране и использовании животного мира» (1980);

- постановление ЦК КПСС от 07 января 1988 г. «О коренной перестройке природы в СССР», Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны».

Уже в этих постановлениях существенное заключалось в том, что предусматривалась плата за выбросы вредных веществ, за использование земель, вод, недр, лесов и т.д. Выплачиваемые суммы должны вкладываться в восстановление природы. Она просто необходима, так как к природным ресурсам нельзя подходить лишь потребительски.

Если говорить о новом качестве на третьем этапе, то в нем, возможно выделить две глобальные проблемы:

- рациональное использование природы закрепляется в плановом порядке, что до этого не предусматривалось;

- стала финансироваться охрана природы, чего раньше не осуществлялось.

Следует отметить, что на первом и втором этапах шел процесс обновления законодательства. Это вторая кодификация объектов природы.

Третий этап мы обосновываем распадом СССР и появлением достаточного количества новых природно-ресурсовых и природоохранных актов, таких как:

- Конституция Российской Федерации (от 12 декабря 1993 г.);

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (от 12 января 2002 г.);

- Земельный кодекс (от 30 октября 2001);

- Лесной кодекс РФ. Принят Государственной Думой 8 ноября 2006 г., одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 г.;

- Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;¹³

¹³СЗ РФ [Текст]. 1999. № 14. Ст. 1650.

- Закон «О недрах» с изменениями и дополнениями;¹⁴
- Закон «Об основах охраны здоровья граждан РФ» (от 21 ноября 2011 г.)¹⁵;
- Водный кодекс РФ и др.¹⁶.

Система источников экологического права представляет собой систему законодательства. Она постоянно совершенствуется в связи с проводимой в России подготовкой и принятием целого ряда Федеральных законов в области охраны окружающей среды.

Это Конституция Российской Федерации как источник федеральных законов в регулировании экологических отношений. Указы Президента Российской Федерации как источники экологического права. Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и ведомственное регулирование в системе источников экологического права. Большую роль имеет судебная и арбитражная практика в регулировании экологических отношений.

Особо важная роль принадлежит Конституционному Суду РФ, разрешающему дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, конституций республик, уставов субъектов РФ. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» было принято, что ЛК РФ по порядку принятия и положения Кодекса о лесном фонде соответствует Конституции РФ.

Таким образом, источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические отношения.

1.3. Право собственности на природные ресурсы и право природопользования

Собственность – основа любого общественного строя и общества. Она возникала еще на заре развития человечества, выразившись сначала в индивидуальном присвоении древними людьми своей добычи, а позднее и в коллективном (в охоте племени на крупных животных, добыча которых была не под силу одному человеку).

Ни о каком обществе не может быть речи там, где не существует той или иной формы собственности, поскольку всякое производство есть присвоение индивидуумом предметов природы в пределах определенной общественной формы и посредством нее.

Собственность – это отношения между людьми (группами людей) по поводу присвоения вещей и через эти вещи. Собственность на вещь может оставаться несмотря на отсутствие вещи (например, вещь была украдена). При этом собственник вправе обратиться за защитой нарушенных прав в соответствующие правоохранительные органы или в суд. И наоборот, собственность может

¹⁴СЗ РФ [Текст]. 1995. № 10. Ст. 823.

¹⁵ СЗ РФ [Текст]. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹⁶СЗ РФ [Текст]. 2006. № 23. Ст. 238.

прекратиться в то время, когда вещь имеется в наличии (не выполняются обязательства по договору залога, собственность передается другому лицу).

Для понимания содержания права собственности на природные ресурсы и права природопользования необходимо отметить, что после распада СССР этот важный правовой институт в РФ претерпел изменения.

Так, в республиках бывшего СССР существовало исключительное право государственной собственности на природные ресурсы. Республики, составляющие союз, исключались из числа собственников земли и поэтому не могли претендовать на какую-либо долю в общенародной собственности на природные ресурсы.

После распада СССР устранена монополия государственной собственности на природные ресурсы.

Главным элементом собственности является принадлежность ее объекта (вещи, имущества и т.п.) конкретному лицу (лицам), поэтому определяющим в собственности является субъект. По субъекту выделяются государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности (ст. 9 Конституции РФ).

В природе существует правило: чем разнообразнее природная система, тем она устойчивее. Естественное разнотравье лугов редко погибает от неблагоприятных климатических условий, а сеяные травы с монокультурным составом систематически гибнут. Аналогичное положение наблюдается и в экономике: чем шире состав форм собственности, тем устойчивее экономика страны, поэтому законодательством поддерживается разнообразие форм собственности и равным образом обеспечивается их защита (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ)¹⁷.

Устанавливая многообразие форм собственности, Российская Федерация гарантирует их равенство перед законом и развитие всех форм хозяйствования на природные ресурсы.

Граждане, как это определяется ст. 36 Конституции РФ, владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде, и не нарушает права и интересы иных лиц. Тем самым признаются недействительными все ограничения прав частной собственности на землю, что дает возможность соответствующим собственникам максимально использовать правомочия по владению, пользованию и распоряжению землей.

Центральное место среди экологических норм занимает Конституция РФ. В ст. 9 ч. 1 указывается, что земля и другие природные ресурсы в РФ используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории. В ч. 2 указывается, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Возрождение частной собственности на землю является одним из главных проявлений осуществляемой в России земельной реформы. Этот процесс идет в острейшей политической борьбе сторонников и противников введения частной земельной собственности.

¹⁷См.: Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: Учебник. 3е изд., перераб. М.: Юрайт – Издат., 2005. С. 97-98

Главной российской проблемой последних двух столетий является вопрос о земле: его пытались решить А.Н. Радищев, декабристы, народовольцы, социалисты, революционеры, аграрники-марксисты, приверженцы колхозного строя. Неоднократно проводились в России земельные реформы, но ни одна из них не была доведена до конца. Многие годы в нашей стране не могут окончательно определиться с правом собственности на землю. Хотя следует отметить, что за последние годы в этом направлении мы достигли значительных успехов. Но это совсем не означает, что общество окончательно определилось с частной собственностью на землю.

Дело в том, что по поводу собственности на природные ресурсы особенно существуют различные мнения. Имеются сторонники и противники, это еще раз говорит о важности темы и исключает равнодушие к ней.

Сторонники права частной собственности на землю полагают, что именно она будет способствовать изменению к лучшему ситуации в сельском хозяйстве. Фермерские хозяйства, основанные на частной земельной собственности, призваны стать альтернативой малоэффективной коллективной форме хозяйства. Противники же полагают, что введение частной собственности на землю будет чревато негативными для общества последствиями, связанными со спекуляцией землей, разорением определенной части крестьянства, которая будет вынуждена превратиться в батраков¹⁸.

Так, М. М. Бринчук считает, что частная собственность на землю призвана способствовать развитию сельского хозяйства. Земля при этом реализует свое главное качество – средство производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах – для создания производственной и социальной инфраструктуры¹⁹.

К отношениям, связанным с движением и использованием природных ресурсов возможно применение норм гражданского законодательства. Неполное совпадение гражданских отношений с природно-ресурсовыми могут иметь свои особенности. Так, например, неполное совпадение гражданских отношений с нормами земельного права вызвано, тем, что не всякие земли могут продаваться как обычный предмет товарного оборота (например, запрещается продажа в частную собственность земельных участков, выполняющих природоохранные функции, земель общего пользования и т.д.). Закон устанавливает предельные нормы земельных участков, находящихся у одного и того же собственника. Необходимо соблюдение целевого назначения земли, что предусмотрено земельным законодательством. При продаже и наследовании земельного участка нельзя изменять это назначение, особенно когда объектом сделок являются сельскохозяйственные угодья.

Важное значение имеет положение ст. 42 Конституции РФ, которая закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу.

¹⁸Иконицкая, И. А. Право собственности на землю в Российской Федерации. М., 1993. С.3.

¹⁹Бринчук, М. М. Экологическое право: Учебник. 2е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С.151, 152.

Окружающая природная среда – естественное условие жизни человека. Вместе с тем она является объектом хозяйствования людей, объектом их права собственности или пользования ею. Эти формы существуют в единстве своих взаимосвязей. Однако приоритетное значение здесь имеют экологические требования, так как они вытекают из естественных прав человека на жизнь и достойное условие существования.

В связи с этим, экологические и экономические признаки в институте собственности находятся во взаимодействии. Например, нельзя сказать, что земля в одном месте выступает как недвижимость, а в другом как составная часть окружающей природной среды. Она и то и другое в одном качестве – составная часть природной среды.

Однако в одном объекте могут сочетаться не только экономические и экологические признаки, но и порождаться ряд новых, дополнительных признаков, характеризующих этот институт, таких как:

- овеществленность;
- неотделимость.

Рассматривая вопрос права собственности на природные ресурсы по признаку овеществленности, следует иметь в виду, что при этом отсеиваются те природные ресурсы, которые, являясь составными частями природной среды, не могут быть по своим объективным качествам предметом присвоения и обращения в собственность. Например, атмосферный воздух, климатические ресурсы, солнечная энергия и тому подобное, не могут обращаться в собственность.

Так, атмосферный воздух используется для установления зоны юрисдикции государства, внешних и воздушных границ страны. Это обстоятельство имеет отношение не к собственности, а к суверенитету, т.е. не к экономической, а политической категории.

Поэтому, рассматривая воздухоохранное право, можно ли говорить о нем как о праве? Думается, что нет, вернее будет, если мы отметим, что эта отрасль в стадии своего развития. Из-за такой постановки вопроса, наверное, правильно будет, если мы станем говорить о воздухоохранном праве условно. Иногда можно услышать «воздушное право», но это не очень правильно, так как данное понятие ближе в гражданской авиации.

Имеется Воздушный кодекс, но и в этом случае речь идет о гражданской авиации.

В связи с этим правильней будет сказать «воздухоохранное право» или «атмосферное право», так как в этом случае речь идет не только об охране воздуха, но и атмосферы. Из этого следует, что воздухоохранное законодательство имеется, хотя права такого нет.

Воздух атмосферы – «предмет», необходимая среда для жизни не только человека, но и животных и растений. Поэтому стоит поддерживать его в естественном состоянии – в таком состоянии, которое нужно для нормального существования человека, животных и растений.

Собственность на природные ресурсы обусловлена такими признаками, как неотделимость объектов природы и собственности от окружающей природной среды. Потеря такой экологической связи ведет к прекращению состояния

собственности на природные ресурсы. Так право собственности на животный мир, как природный субъект, вытекает из принадлежности собственности другому объекту природы – лесу, воде.

Понятно, что дикие звери, рыбы и т.п. находятся в собственности того, у кого находится в собственности среда обитания – лесные и водные угодья.

Право природопользования представляет собой экономическое отношение между людьми по поводу природных благ. Поэтому использование природы не является предметом изучения экологического права. Оно интересует экологию лишь в той степени, в какой мере это влияет на состояние природной среды и особенности ее охраны.

В процессе природопользования человек в своих интересах использует полезные свойства окружающей природной среды:

- экономические;
- экологические;
- культурные;
- оздоровительные.

Это природопользование осуществляется в двух видах использования природы: общего и специального пользования.

Общее природопользование не требует какого-либо специального разрешения. Оно осуществляется гражданами в силу принадлежащих ему естественных прав, возникающих и существующих как результат его рождения и существования. Например, пользование атмосферным воздухом, водой для питьевых, коммунально-бытовых и лечебно-оздоровительных нужд.

Специальное природопользование реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешения компетентных органов государства. Оно носит целевой характер и по видам используемых объектов подразделяется на землепользование, пользование недрами, животным миром и атмосферным воздухом.

Таким образом, принято различать два основания возникновения природопользования:

- из закона;
- по специальному разрешению.

Право пользования недрами из закона возникает у собственников земельных участков, добывающих общераспространенные полезные ископаемые для своих нужд (песок, камень, глину и др.).

Право по специальному разрешению возникает в отношении иных видов недропользования (геологического изучения, сбора минералогических и других коллекций и т.д.).

Рассматривая вопрос водопользования, следует отметить, что юридические и физические лица вправе пользоваться водоемами, состоящими в государственной собственности, которые представляются в порядке общего и специального водопользования. Признаки общего водопользования не требуют разрешения государственных органов, так как не оказывают серьезного воздействия на состояние водных объектов, тогда как специальное водопользование

оказывает сильное воздействие на водные объекты, поэтому оно осуществляется на основе разрешения органов государственной власти.

Лесопользование возникает на основе разовых разрешений или договоров, которые заключаются между субъектами лесного права. Разновидностью права лесопользования является аренда лесных ресурсов. Арендаторы пользуются всеми правами лесопользователей. Субъектами права лесопользования могут быть юридические и физические лица.

Пользователями животного мира могут быть граждане РФ, юридические лица, иностранцы, лица без гражданства. Право пользования возникает на основании разрешения, договора аренды охотничьих угодий, договора о временном пользовании охотничьими и другими угодьями, выдаваемого компетентным органом.

Специальное природопользование связано со значительным потреблением природных ресурсов. В этой части оно соотносится с Конституцией РФ или с отраслевым природоресурсовым законодательством:

- Гражданским кодексом РФ;
- Земельным кодексом РФ;
- Лесным кодексом РФ;
- Водным кодексом РФ;
- Законом РФ «О недрах»;
- Федеральным законом «О животном мире»;
- Законом «Об охране атмосферного воздуха»;
- Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Таким образом, институт природопользования, как и комплексная отрасль экологического права, в составе которой он рассматривается, является комплексным. Он включает в себя как совокупность норм, регулирующих отношения по использованию отдельных объектов природы (земель, лесов, недр, вод) и составляющих институты земельного, лесного, горного и водного права, так и нормы, устанавливающие правила комплексного природопользования и выходящие за рамки указанных отраслей права. Сюда же относятся и нормы об использовании и охране животного и растительного мира и атмосферного воздуха.

Это соответствует как земельным, лесным, горным, водным фаунистическим отношениям в отдельности, так и природоохранительным отношениям в целом, отражающим существующие экологические связи между отдельными элементами природы и природного комплекса в целом.

В совокупности – это однородные общественные отношения, что позволяет говорить о едином правовом институте – право пользования. Этому отвечает и структура природоохранительного законодательства, которое подразделяется на два вида: отраслевой и общей, находящиеся в органической взаимосвязи.

Служебная роль данного правового института состоит в том, что он должен обеспечивать выполнение трех основных задач охраны природы: рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей человека природной среды.

В этом заложен глубокий смысл, который означает рациональное, научно обоснованное природопользование. Но для того, чтобы оно было таковым,

необходимо соблюдение ряда условий. К ним в первую очередь относятся: хорошие знания природы, ее законов, их учет во всех сферах хозяйственной деятельности, а также понимание необходимости оптимального соотношения многообразных назначений природы (производственного, научного, оздоровительного, воспитательного, эстетического). Только хорошо зная природу, можно заниматься ее коренной перестройкой и интенсивной эксплуатацией.

Поэтому необходимо изучать и учитывать законы природы. Соблюдение этих условий должно обеспечиваться всеми возможными организационно-правовыми мерами, такими как: включение в Государственный план научно-исследовательских работ и использования достижений науки и техники в народном хозяйстве специального раздела (программы) «Комплексные проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов»; разработка научно-технического прогноза возможных изменений в биосфере в результате развития отраслей на перспективу ближайших десятилетий и мероприятий по максимальному предотвращению отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, а также по развитию научных исследований, обеспечивающих решение важнейших проблем охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; разработка государственных планов по рациональному использованию природных ресурсов и по охране природы как составной части планов развития промышленности, сельского хозяйства; включение экологических требований в задания на проектирование предприятий, сооружений, новых технологических процессов.

Что касается непосредственно условий эксплуатации природных ресурсов, то главное в правовом требовании рационального природопользования – это соблюдение данных науки и закрепленных в нормах права научно-технических правил природопользования. Например, в сельском хозяйстве – агротехнических, в лесном – лесотехнических и т.д.

Обеспечение рационального, научно-обоснованного природопользования организационно-правовыми мерами преследует не только цель охраны природы. Имеется и обратная связь: чем разумнее будут использоваться природные богатства, тем больше успехи будут достигнуты в промышленности, сельском хозяйстве, науке, а также здоровее будут условия жизни человека, ибо природа – и первоначальный источник материальных благ, и естественная среда обитания людей.

Для полного решения проблемы сочетания научно-технического процесса с охраной природы в процессе эксплуатации ее богатств потребуются еще значительные дополнительные условия со стороны общества и государства. Сегодня еще многое во взаимоотношениях общества и природы неясно. Охрана природы в современном понимании – новая область знаний. Пока еще человечество не имеет достаточно целостной теории своих взаимоотношений с окружающей природной средой. В этом направлении еще предстоит много поработать всему человечеству. Свой вклад в решение этой сложной проблемы призвана внести и наука природоохранительного права.

Разумеется, в этом направлении должен работать широкий комплекс всех наук. Иначе говоря, отношения земля-, лесо-, недро-, водопользования и другие

отношения природопользования становятся в указанных условиях центральными не только в соответствующих отраслях права, но и в целом общества и государства.

Многообразная роль природы вызывает и многообразие форм ее использования. Природопользование – это не обязательно хозяйственная эксплуатация природных ресурсов. Природа может быть использована в качестве:

- естественной среды жизни и деятельности людей;
- пространственного базиса производственной деятельности;
- источника сырья для производства других продуктов;
- в целях оздоровительных, научных, воспитательных, этических.

Разумеется, между этими формами природопользования имеется определенная связь и зависимость. Поэтому человеку необходимо исключать из хозяйственной эксплуатации и сохранять как эталон отдельные участки ненарушенной природы. Он создает заповедники, заказники, заповедные зоны, природные парки, зеленые и рекреационные зоны и т.п. И чем дальше, тем больше будет в этом необходимость.

Содержание права природопользования есть совокупность прав и обязанностей природопользования, которые дифференцируются в зависимости от целого ряда факторов: видов природных ресурсов, их целевого назначения; субъектов природопользования. Есть и общие права и обязанности всех природопользователей. Например, обязанность использовать природные ресурсы строго по целевому назначению, наиболее рационально и т.д.

Таким образом, природопользование – это проявление таких принципов правовой охраны природы, как:

- сочетание научно-технического прогресса с бережным отношением к природе, экономичным и рациональным использованием ее ресурсов;
- планирование природоохранительных мероприятий;
- комплексность охраны природы;
- сохранение и улучшение природной среды в интересах настоящего и будущих поколений;
- правильное сочетание национальных и межнациональных задач охраны природы.

В заключении хотелось бы отметить, что ограничение права собственности на землю, другие природные ресурсы следует считать как экологическую связанность этого права, т.е. установление экологически обоснованной с учетом состояния науки и техники, юридически оформленной в законодательных и иных нормативных правовых актах системы условий и процедур реализации права собственности на природные ресурсы, которые обеспечивают предупреждение экологических рисков, запреты заведомо негативного воздействия на окружающую среду. Этот принцип формирует и законодательство, и поведение. Предполагается, что данный принцип имеет ведущее значение в сфере права собственности.

Следующее основное ограничение является социальным. Осуществление права собственности на природные ресурсы не может препятствовать праву граждан на благоприятную окружающую среду. Никто не может осуществлять

право собственности, создавая необоснованные ограничения отдыху граждан, удовлетворению их эстетических потребностей, охране здоровья и проч.²⁰

В заключение хотелось бы отметить, что отношение к природной среде, её ресурсам является мерой социальных и технических достижений человеческого общества, характеристикой уровня цивилизации. Современный человек должен понимать свою не свободу (мы зависим всегда и везде от...) и осознавать как высшую ценность для себя состояние гармонии в природе (равновесие, сохранение баланса). Для общества (государства) человек не может быть высшей ценностью, тем более его права и свободы (Конституция РФ). То же касается собственности. Не может земля принадлежать кому-то, так можно скупить всю планету. Это человек принадлежит Земле. Человек есть составляющая биомассы.

На фундаментальном уровне законами наследственности мы подвергаем сомнению принципы нашего существования. Человек может жить только в реальном времени и пространстве. Прошлого нет. Будущее не наступило. Порожденные человечеством частнособственнические отношения не дают нам сегодня прибывать здесь и сейчас. А иногда состояния человек не знает.

Поэтому любая суть закона, правил поведения, морали может быть рассмотрена только в комплексе с природообразующими факторами. А не абстрактно от материального мира²¹.

«Именно на уровне планетарного сознания, на уровне мироощущения единства человеческой цивилизации, насущной необходимости духовной интеграции всё ещё существенно различных социумов возможен выход из накопившихся проблем»²².

Но при этом даже перед собственностью на природные ресурсы конституционное право не противоречит охране окружающей среды, а соответствует их объявлению общественным достоянием.

²⁰ Дубовик, О. Л., Чолтян, Л. Н. Экологическое право в вопросах и ответах : Учебное пособие. 4-е издание. М., 2017.

²¹ Смородинников, А. В. Где блуждает общество, выделившись из природы или о некоторых аспектах современного познания права. Образовательное право и правовое образование: теоретические и практические аспекты обеспечения единого правового пространства. Материалы 2^й межрегиональной научно-практической конференции 14-16 ноября 2002 г., Екатеринбург. Часть 2. Теоретические и практические проблемы правового образования. Екатеринбург 2003. С.159-160.

²² См.: Гершунский, Б. С. Философия образования для XXI века. М., 1998. С.214.

Глава II

Управление в области охраны окружающей среды и природопользования

2.1. Система органов экологического управления

Управление – это целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Управление – имманентное свойство социальных систем. В свою очередь системность является ключевой характеристикой любой социальной организации²³.

Говоря об управлении в области природопользования и охраны окружающей среды, следует отметить, что оно осуществляется представительными и исполнительно-распорядительными органами власти, наделенными соответствующими властными полномочиями.

В СССР управление в области природопользования и охраны окружающей природной среды осуществлялось множественной системой органов. Так, в 1970–1980-е годы в СССР управлением и охраной окружающей среды занимались одновременно 16–18 министерств и ведомств. Отдельные природные объекты (вода, воздух) находились в ведении не одного, а нескольких ведомств одновременно. Как правило, функции государственного контроля, которыми наделялось соответствующее министерство или ведомство, совмещались с эксплуатацией подконтрольного объекта природы. Получалось, что министерство и ведомство от имени государства контролировало само себя. Отсутствовал координационный орган, объединяющий всю природоохранительную деятельность в одно целое.

В результате перестройки, в 1988 г., в масштабе бывшего СССР, был создан Государственный комитет охраны природы. Подобные комитеты были созданы в России и других республиках бывшего СССР. Надеялись, что данному комитету дадут надлежащие полномочия, но из этого ничего не получилось.

Во-первых, его председатель не стоял над министерствами и ведомствами, которые сами себя контролировали.

Во-вторых, некоторые министерства и ведомства должны были передать свои штаты в Госкомприроду СССР, но этого не произошло. Больше того, даже не было принято положение о Государственном комитете охраны природы.

При таком отношении к экологическим вопросам образованные комитеты не смогли стать координаторами всей природоохранной деятельности, едиными центрами комплексного управления природопользованием в заем многочисленных ведомственных структур. Поэтому, в 1991 г. российский комитет по охране природы был упразднен, а вместо него было образовано Министерство экологии и природных ресурсов РФ. В его состав вошли преобразованные в комитеты природоохранные службы гидромед, лесного хозяйства, водных ресурсов, охраны и использования недр, рыболовства. На базе шести реорганизо-

²³ См.: Добрынин, Н. М. Теория и практика государственного управления: Учебник. 2-е изд. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. С. 20

ванных министерств и комитетов был создан природоресурсовый блок, соединяющий в едином центре всю службу охраны окружающей среды.

Однако и этот эксперимент был неудачным. Образованный природоресурсовый блок оказался мало управляемым, так как руководитель экологической службы государства должен обладать большими полномочиями, чтобы мог воздействовать на любое министерство или ведомство и подчиняться напрямую либо высшим представительным органам власти РФ, либо Президенту РФ.

Обеспечение рационального природопользования и охрана окружающей среды – задача всего государственного механизма, всех государственных органов. Вместе с тем в системе государственных органов выделяются специальные органы, главной функцией которых является обеспечение рационального использования и охраны природных ресурсов и окружающей среды в целом.

Как предусмотрено Конституцией Российской Федерации (ст. 72), природопользование охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов – республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Наиболее общей классификацией органов государственной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды является деление их на органы общей и специальной компетенции. К первым на федеральном уровне относятся: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ; ко вторым: министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Значительным изменениям за последние годы подвергались как система, так и функции органов специальной компетенции. Так, в соответствии с указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁴ были упразднены Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Комитет РФ по водному хозяйству и комитет РФ по геологии и использованию недр, и на их базе образованы Министерство природных ресурсов РФ и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и природных ресурсов. Было установлено также, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти создаются федеральными органами исполнительной власти с разрешением Правительства РФ для осуществления полномочий указанных органов в регионах. Создание, реорганизация и ликвидация указанных территориальных органов, назначение на должность и освобождение от нее их руководителей осуществляются соответствующим органом исполнительной власти Российской Федерации после консультации с органами исполнительной власти субъектов РФ. Содержание территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на государственное управление, кроме территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, финансируемых по другим статьям бюджета.

²⁴См.: СЗ РФ [Текст]. 1996. № 34. Ст. 4082.

Система органов исполнительной власти специальной компетенции подвергалась существенным изменениям в соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁵. Были упразднены Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, Государственный комитет по земельной политике, Федеральная служба лесного хозяйства России. Функции Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и федеральной службы лесного хозяйства России и часть функций Государственного комитета РФ по земельной политике передана Министерству природных ресурсов РФ. Впервые была образована Федеральная служба земельного кадастра России, которой передана часть функций упраздненного Государственного комитета РФ по земельной политике.

Современная система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁶ и последующими нормативными правовыми актами.

Важная роль возложена по использованию и охране природных ресурсов на Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

Согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219, Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесного хозяйства, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводства лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федерального агентства по гидропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов. Оно осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Вопросами управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды занимаются также Министерство экономического развития РФ и Министерство сельского хозяйства РФ.

Эффективность управления должна оцениваться по экономическим, экологическим, гигиеническим и социальным показателям.

²⁵ См.: СЗ РФ [Текст]. 2000. № 21. Ст. 2168.

²⁶ См.: СЗ РФ [Текст]. 2004. № 11. Ст. 945.

Экологическая функция управления является комплексной. Она охватывает широкую сферу деятельности – экономическую, политическую, научную, правовую и т.д.

Экономической основой такого управления является преимущественно государственная, общенародная собственность, хотя сегодня уже бесспорно, что право частной собственности является неотъемлемой частью системы прав и свобод граждан РФ.

Политическая основа этого управления в том что, экономика и политика тесно взаимосвязаны. Экономические возможности способствуют проведению политических решений и, в свою очередь, политические идеи определяют основные цели экологической политики общества. Они направлены на рациональное природопользование, защиту окружающей среды, охрану здоровья и создание наиболее благоприятных условий жизни человека.

Научная основа управления – обоснованное планирование, обеспечивающее рациональное использование природных ресурсов страны на основании научных достижений.

Правовая основа управления состоит в наличии природоресурсового законодательства, других отраслей российского законодательства, образующих нормативную базу для деятельности органов государства по выполнению поставленных перед ними управленческих задач.

Уровень управления зависит от состояния НТП, развитости общества. Эти достижения используются во взаимодействии с природой. Юридическими основаниями управления являются такие особенности как:

- возможность страны управлять, опираясь на государственную и политическую власть, территориально;
- право собственности на объекты природы.

Рассмотрим, что влияет на государственное управление в целом в области природопользования и охраны окружающей среды. К таким факторам относятся:

- обострение экологической ситуации;
- достижение НТП и его использование;
- степень осознания обществом экологической опасности;
- степень экологического и культурного развития общества.

Если рассматривать развитие процессов управленческой деятельности в области окружающей охраны среды, то их необходимо разделить на два этапа.

Первый этап – до 1985 г. На этом этапе процессы управленческой деятельности не могли быть эффективными, так как неэффективной была сама система экологических и политических институтов, а также государственное управление. Не было стимулов к рациональному природопользованию. По существу на этом этапе во всем присутствовало кризисное состояние.

Второй этап связан с изменениями в экологической сфере. К этим изменениям, на наш взгляд, следует отнести:

- постановку на первое место человека и его интересов;
- экологические и экономические интересы, считающиеся рыночными;
- изменение государственного устройства;
- формирование нового центра, его структуры;

- преодоление командно-административной системы;
- изменение региональных подходов, повышение роли местных властей в области окружающей среды.

Но, к сожалению, названные изменения пока остаются в основном пожеланиями. Хочется верить, что это временное явление. Разумеется, управление в природопользовании необходимо рассматривать с позиции правового государства, где главными должны быть личность и закон. Управление должно характеризоваться как единством, так и дифференциацией.

Когда мы говорим о единстве, имеем в виду природу в целом. Когда говорим об отношении управления к определенным объектам природы, имеем в виду землю, леса, воды, недра, животный мир, атмосферный воздух и, прежде всего, здоровье людей.

Таким образом, если на первом этапе природоохранная деятельность была неэффективна из-за самой системы государства, то на втором этапе прозрели, понимаем, красиво излагаем на бумаге. В Конституции РФ провозглашается право на жизнь. Но на какую жизнь? Да, жизнь это колоссальный дар! Наша задача – достойно ее прожить, сохранить природное величие. Что касается Закона, то его воля зависит от политиков, экономистов, с сочетанием аналитиков и юристов. Что касается юристов, то они на наш взгляд, имеют консультативное значение, а также обеспечивают техническую подготовку Закона.

Так при бытности Министерства экологии и природных ресурсов РФ, оно и не имело достаточных полномочий в полной мере решать экологические вопросы, но зато тогда оно больше было нацелено решать общие экологические задачи.

Теперь же образованное Министерство природных ресурсов и экологии РФ, с одной стороны, обязано охранять природу, а с другой реализует меры направленные на удовлетворение потребностей экономики РФ. Таким образом, порой Министерство природных ресурсов и экологии РФ служит прикрытием отдельных ведомств, когда у последних интересы даже не могут совпадать с охраной окружающей среды. Министерству природных ресурсов РФ отводится незавидное положение. Мы выживаем за счет природных ресурсов, слабо развиваем промышленность и сельское хозяйство.

Если в СССР недостаточно делалось в области охраны окружающей среды, но недостатки хотя бы прикрывались декларациями. То теперь и прикрытие исчезло. Все отмеченное дает основание считать, что мы в области охраны окружающей природной среды не только продвинулись вперед, но еще более отстали.

Хочется верить, что наступит время, когда руководство страны повернется к народу, проявит волю и не на словах, а на деле будет заботиться о нем. Такое прозрение должно привести к третьему этапу развития процессов управленческой деятельности в нашей стране в области охраны окружающей среды. Сегодня наше управление похоже на врача, который диагноз ставит верный, а лечит плохо.

Таким образом, управление в области охраны окружающей среды – это исполнительно-распорядительная деятельность соответствующих органов по практической реализации принадлежащих государству природных объектов, а также по обеспечению научно-обоснованного и рационального использования природ-

ных ресурсов и охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений, а также и по обеспечению режима законности в этих отношениях.

2.2. Полномочия органов управления федерального, регионального, муниципального и локального уровней

Рассматривая вопросы управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, следует отметить, что полномочия Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований имеют первостепенное значение.

О важности этих вопросов следует исходить из содержаний ст. 71 и 72 Конституции РФ, ответ на эти вопросы содержится в нормативно правовых актах в ранге федеральных законов.

Например, согласно ст. 9 Земельного кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся: установление земельных отношений; установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений обороноспособности земельных участков; государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного земельного кадастра; установления порядка изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; изъятие для нужд Российской Федерации земельных участков, в том числе путем выкупа; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сфере лесных отношений определены в гл. 9 в ст. 81–84. В гл. 4 ст. 24–36 подробнейшим образом раскрываются полномочия органов государственной власти РФ в области водных отношений.

Рассматривая эти вопросы в сфере регулирования отношений недропользования в соответствии со ст. 3 Закона «О недрах» федеральные органы государственной власти обладают следующими полномочиями: определение и реализация федеральной политики недропользования; установление общего порядка пользования недрами и их охраны; разработка соответствующих стандартов (норм, правил); защита прав пользователей недр и интересов граждан РФ; государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и т.д.

Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О животном мире», Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» эти вопросы решают с учетом полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ исходя из права собственности на объекты природы.

В Законе РФ «Об охране окружающей среды» в ст. 5 определены полномочия Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, такие как: обеспечение проведения федеральной политики в области экономического развития РФ, разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; установление порядка осуществления государственного мониторинга и государственного контроля в области охраны окружающей среды; установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды; установление порядка определения размера платы за выброс и сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов; установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление и др.

В области природопользования и охраны окружающей среды построена система федеральных органов исполнительной власти. Так, на федеральном уровне субъектами управления в рассматриваемой сфере являются Правительство РФ, которое осуществляет общее управление, и соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют специальное управление.

Современная система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁷ и последующими нормативно правовыми актами. Она осуществляет следующие полномочия:

- Вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства, установленной п. 1 указанного Положения, и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства.

На основании и в исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты, регламентирующие следующие виды деятельности:

- порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензией на пользовании недрами;

- порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;

- классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;

²⁷СЗ РФ [Текст]. 2004. № 11. Ст. 945.

- методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;
- порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью;
- форма бланка лицензии на пользование недрами;
- региональные перечни видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным;
- порядок и методика проведения лесоустройства на территории лесов, не входящих в лесной фонд;
- порядок утверждения лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства;
- перечень показателей государственного учета лесного фонда, а также формы соответствующих документов;
- критерии отнесения лесов третьей группы к резервным лесам, а также перечень особо защитных участков лесов;
- перечень показателей государственного лесного кадастра;
- методики экономической оценки лесов;
- региональные правила рубок (наставления);
- санитарные правила, регламентирующие мероприятия по защите лесов фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, от вредителей и болезней леса;
- перечень видов побочного лесопользования;
- перечень противопожарных мероприятий, осуществляемых лесопользователями, и требования к разработке планов таких мероприятий;
- положение об авиационной охране лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд;
- перечень должностных лиц государственной лесной охраны Российской Федерации;
- порядок осуществления мониторинга лесов;
- порядок организации и проведения лесных конкурсов и аукционов;
- формы лесорубочного билета, ордера, лесного билета, порядок учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю;
- размер минимальной площади лесов, не входящих в лесной фонд, при которой необходимо проведение лесоустройства;
- требования к использованию и охране водохранилищ, каскада или системы водохранилищ;
- перечень видов специального водопользования;
- перечень должных лиц, осуществляющих государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики);
- форма декларации безопасности гидротехнических сооружений;
- порядок формирования и регламент работы экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений;

- формы бланков лицензий на водопользование и распорядительных лицензий;
- порядок ведения Российского реестра гидротехнических сооружений;
- порядок проведения очистки водных объектов от затонувшей древесины;
- нормативно-методические документы по проектированию водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов и по ведению государственного мониторинга водных объектов и др.²⁸.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Она согласно Положению²⁹ осуществляет контроль и надзор:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- за геологическим изучением, рациональным использованием, охраной недр;
- за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- за использованием и охраной водных объектов;
- за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области охраны морской среды и природных внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;
- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдение норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий; выполняет функции:

- административного органа по Конвенции от 3 марта 1973 г. о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в Российской Федерации – в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;
- выдает в установленном порядке лицензии (разрешения): на добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации; добычу объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими; содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания

²⁸ См.: *Положения* о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 [Текст] // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6585.

²⁹ СЗ РФ [Текст]. 2004. № 11. Ст. 945.

объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций и др.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, руководство которой осуществляется Правительством РФ, обеспечивает потребности государства, физических и юридических лиц в гидрологической и гелиографической информации, информации о загрязнении окружающей среды. Работы федерального значения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях определены в Федеральном законе от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», как работы в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, в том числе исследования гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в Мировом океане, Арктике и Антарктиде, исследования состояния ионосферы и магнитного поля Земли, исследования в околоземном космическом пространстве в части изучения и прогнозирования радиационной обстановки, по предметам ведения Российской Федерации.

Работы же регионального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях охарактеризованы как работы в области смежных с ней направлений, обеспечивающие реализацию полномочий субъектов РФ по предупреждению чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный орган исполнительной власти в деятельности гидрометеорологии и смежных с ней областях, в установленном порядке утверждает перечень работ федерального значения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, организует и обеспечивает проведение таких работ, осуществляет иную деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции и взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, основными функциями которого являются:

- организация работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;
- проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации;
- ведение федерального и территориального фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;
- управление в пределах своей компетенции федеральным имуществом в сфере недропользования, в том числе управление государственным фондом недр;
- осуществление в установленных пределах и порядке полномочий собственника в отношении необходимых для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятием, федеральным казенным предприятием и государственным учреждением, подведомственным Агентству:

- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного учета работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также для целей, не связанных с их добычей, и включение их в государственный реестр, ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление мониторинга состояния недр;

- предоставление в установленном порядке права пользования недрами;

- оказание государственных услуг, связанных с проведением: в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование недрах, а также проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр³⁰.

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства³¹. Его основными функциями являются:

- обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнение мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;

- предоставление прав пользования участками лесного фонда;

- обеспечение проведения лесоустройства;

- оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешения видов лесопользования;

- осуществление государственного мониторинга лесов;

- ведение государственного учета лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;

- ведение государственного лесного кадастра;

- рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Агентство в установленных пределах и порядке осуществляет полномочия собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятием, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству.

³⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004г. [Текст] // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1463.

³¹ См.: Там же. Ст.1462.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти. Его основными функциями являются:

- обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;

- предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности;

- разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;

- обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнению вод;

- оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности;

- ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений, осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования.

Ряд важных функций по охране окружающей природной среды возложен на Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Как предусмотрено постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. «О федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», она осуществляет:

- обеспечение органов государственной власти, Вооруженных сил Российской Федерации, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;

- организацию составления прогнозов погоды, водности, урожая хозяйственных культур, глобальных и региональных изменений климата;

- обеспечение работы противолавинной службы;

- определение в установленном порядке перечня работ федерального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, организацию и обеспечение их выполнения;

- участие в установленном порядке в проведении гидрометеорологической экспертизы проектов строительства и проектов освоения территорий;

- согласование в установленном порядке условий гидрометеорологического и геологофизического обеспечения плавания судов, полетов летательных аппаратов, работы космонавтов в открытом космосе, проведение спасательных операций;

- исследования гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в Мировом океане, Арктике и Антарктиде, а также в околоземном космическом пространстве в части изучения и прогнозирования радиационной обстановки, состояния ионосферы и магнитного поля Земли;

- утверждение перечня приборов, аппаратуры и других технических средств наблюдений по профилю своей деятельности.

Отдельные функции по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов возложены на Министерство сельского хозяйства РФ. Согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450³², Министерство сельского хозяйства РФ принимает следующие нормативные правовые акты:

- правила использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

- методики расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания;

- порядок и условия проведения бонитировки племенной продукции (материала);

- порядок государственной регистрации селекционных достижений в животноводстве и семеноводстве, пестицидов и агрохимикатов, лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, в том числе изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов;

- порядок изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства;

- правила в области ветеринарии;

- порядок проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации;

- условия применения селекционных и биотехнологических методов в области племенного животноводства;

- правила ведения селекционных достижений;

- правила и нормы в области племенного животноводства;

- правила и нормы в области мелиорации земель;

- нормы естественной убыли в сфере сельского хозяйства и отраслях промышленности, отнесенных к ведению Министерства;

- перечни особо опасных и карантинных болезней животных;

- перечень промысловых видов водных биологических ресурсов, видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа;

- перечень карантинных объектов (вредителей растений, возбудителей болезней растений и растений (сорняков));

- перечень видов животных, особи которых используются в качестве племенных;

- положение о регистрации оригинаторов сорта сельскохозяйственного растения;

- устав службы на судах рыбопромыслового флота;

³² См.: *Положение* о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации [Текст] // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

- порядок исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

- нормативные правовые акты по другим вопросам установленной сферы деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральной службы и федеральных агентств.

Важную роль в системе органов, осуществляющих контроль за рациональным использованием и охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, призвана играть Межведомственная комиссия Совета безопасности РФ по экологической безопасности. Она создана в целях реализации возложенных на Совет безопасности РФ задач в области обеспечения экологической безопасности. К ее функциям, в частности, относятся:

- подготовка предложений Совету безопасности РФ по выработке и реализации основных направлений внутренней и внешней политики страны в области экологической безопасности Российской Федерации;

- оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства и подготовка предложений Совету безопасности РФ по их предотвращению;

- оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности;

- подготовка предложений Совету безопасности РФ по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и других отраслях экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также ликвидацией зон экологического бедствия или неблагополучия на территории Российской Федерации;

- рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных целевых программ, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений Совету безопасности РФ;

- подготовка предложений по проектам решений Совета безопасности РФ и информационно-аналитических материалов к его заседаниям по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации;

- участие в подготовке материалов по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и документов Президента РФ;

- организация проведения по поручению Совета безопасности РФ экспертизы проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам, касающимся экологической безопасности Российской Федерации.

Региональный уровень управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в субъектах РФ основан на полномочиях этих субъектов в данной сфере. Так, ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации вопросы пользования, владения и распоряжения землей,

недрами, водами и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Разграничение полномочий Федерации и ее субъектов в данной сфере осуществляется в федеральных законах о видах природопользования и об охране окружающей среды. Так, Земельный кодекс РФ в ст. 10 относит к полномочиям субъектов Федерации изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов РФ, разработку и реализацию региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ. Кроме того, субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности.

Значительный круг полномочий субъектов РФ в области использования и охраны природы осуществляется в отношении вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, особо охраняемых объектов.

Статья 25 Водного кодекса РФ определяет полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области водных отношений. Эти полномочия в своей основе содержат такие особенности как: владение, пользование, распоряжение и управление водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ.

Широкий круг полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений. Статья 82 Лесного кодекса РФ относит к полномочиям субъектов РФ не только владение, пользование, распоряжение лесными участками, но и устанавливает ставки платы за лесные ресурсы, утверждает порядок и нормативы и иные установленные настоящим кодексом, другими федеральными законами полномочия.

Статья 4 Закона РФ «О недрах» относит к полномочиям субъектов РФ в области недропользования: принятие нормативных правовых актов; распоряжение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения; определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения; установление порядка пользования в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения; лицензирование видов деятельности, связанной с использованием участков недр регионального и местного значения.

Целый ряд полномочий в области охраны и использования объектов животного мира осуществляют субъекты РФ. Они принимают нормативно-правовые акты, разрабатывают и реализуют территориальные программы, устанавливают территориальные правила, лимиты и нормативы в области использования объектов животного мира, относящихся к собственности РФ, организуют охрану, воспроизводство объектов животного мира и среду их обитания, организуют ведение государственного учета численности животного мира и их использования, ведут государственный мониторинг и государственный ка-

дастр животного мира, государственный контроль за использованием объектов животного мира и т.д.

Широкие полномочия имеют субъекты Федерации в области охраны атмосферного воздуха. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» к этим полномочиям относятся: проведение политики РФ в области охраны атмосферного воздуха соответствующей территории; принятие нормативных правовых актов; разработка и реализация региональных целевых программ по этим вопросам; участие в организации государственного мониторинга атмосферного воздуха и обеспечение его проведения; координация деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха и др.

Весьма важные полномочия имеют субъекты Федерации в области охраны окружающей среды. Статья 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к таким полномочиям относит разработку и издание нормативно правовых актов, контроль за их исполнением, разработку и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов, разработку, утверждение и реализацию целевых программ, организацию и осуществление в порядке, установленном законодательством РФ государственного мониторинга окружающей среды, государственный контроль в области охраны окружающей среды, экономическую оценку воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности, предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, ограничение, приостановление или запрещение хозяйственной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства и т.д.

Более того, полномочия субъектов Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды дают им возможность разрабатывать и применять соответствующие нормативные правовые акты, а также создавать органы исполнительной власти по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Кроме того, в ст. 6 указанного федерального закона предусмотрено, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Так, ст. 11 Земельного кодекса РФ закрепляет положение о том, что к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решения вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Кроме того, органами местного самоуправления осуществляется управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Из этого следует, что применительно

к развитию земельных отношений органы местного самоуправления обладают компетенцией двоякого рода. Во-первых, это общее регулирование полномочий органов местного самоуправления как субъекта права муниципальной собственности, во-вторых, полномочия по обеспечению комплексного социально-экономического развития муниципального образования и контроля за использованием земель.

Статья 94 Земельного кодекса РФ закрепляет право местного самоуправления устанавливать порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий местного значения, и ст. 87 порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории земель, находящихся в муниципальной собственности. В соответствии со ст. 24 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления могут предоставлять в безвозмездное срочное пользование земельные участки из земель, находящихся в муниципальной собственности. Наконец, ст. 72 Земельного кодекса РФ возлагает на органы местного самоуправления муниципальный земельный контроль за пополнением земель на территории муниципальных образований.

Статья 27 Водного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относит:

- владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- осуществление мер по охране таких видов объектов;
- установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядок расчета и взимание этой платы³³.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских органов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, относятся, установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

К полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов в области водных отношений кроме полномочий собственника, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.

Закон «О недрах» наделяет органы местного самоуправления следующими полномочиями в сфере регулирования отношений недропользования (ст. 5):

- участие в решениях вопросов связанных с соблюдением социально-экономических и экономических интересов территорий при предоставлении недр в пользование и отвод земельных участков;

³³ См.: СЗ РФ [Текст]. 1995. № 47. Ст. 4471.

- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения правил разработки месторождений полезных ископаемых;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, несвязанных с добычей полезных ископаемых;
- введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, природных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Согласно ст. 84 ЛК РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством РФ.

Животный мир в пределах РФ является государственной собственностью, поэтому органом местного самоуправления могут лишь передаваться отдельные государственные полномочия в области охраны и использования объектов животного мира (ст. 8 Федерального закона «О животном мире»). В тоже время на органы местного самоуправления возложена организация охраны животного мира (ст. 19).

Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»³⁴ в ст. 6 относит к полномочиям органов местного самоуправления контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель в пределах своей компетенции. Кроме того, согласно ст. 3, органы местного самоуправления могут признать территорию лечебно-оздоровительной местностью, курортом местно-

³⁴СЗ РФ [Текст]. 1995. № 9. Ст. 713.

го значения на основании специальных курортологических, гидрологических и других исследований.

Так, в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых территориях»³⁵ (с изм. и доп. от 30 декабря 2001 г.) установлено, что особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления (ст. 2). В ст. 3 указанного Федерального закона закреплено, что управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления. Из этого следует, что органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями (ст. 35).

В настоящее время неизмеримо возрастает воздействие человека на окружающую среду в условиях ускорения научно-технического прогресса. Это воздействие имеет положительную и отрицательную стороны. Применение новых технологических решений: ультразвука, лазера, радиоактивных элементов и т.д., может при неправильном обращении наносить вред здоровью человека. Так, в химической промышленности эти затраты составляют 25–30%. Без строительства очистных сооружений не может быть пущен ни один завод.

Однако необходимо, чтобы эти сооружения функционировали постоянно и с достаточной степенью надежности. Важно принять меры по недопустимости разовых выбросов и сбросов, последствия которых будут сказываться на окружающей среде в течение многих лет. Для этого надо постоянно совершенствовать систему, не только не допускать экономического вреда, но и совершенствовать систему экономической оценки наносимого вреда и меры правового воздействия. Необходимо уметь оценивать не только случившееся отрицательное воздействие, но и предвидеть возможный ущерб в будущем, если не будут приняты соответствующие меры.

И хотя управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды в организациях имеет длительную историю, актуальность этих проблем остается. Поэтому вопросы организации и деятельности экологических служб на предприятиях были и остаются предметом научных исследований отдельных авторов. Так, В. В. Круглов в 1980 г. защитил в московском университете кандидатскую диссертацию на тему «Права и обязанности промышленного предприятия по охране окружающей среды».

По этой проблеме посвящена работа А. Е. Дмитриева, В. П. Иванова³⁶.

М. Н. Клепиков подготовил в 1988 г. и защитил в московском университете кандидатскую диссертацию на тему «Ведомственная экологическая служба в промышленности». В диссертации рассмотрено понятие экологической службы, определяются ее структура и функции, дается характеристика ведомственной экологической службы промышленности, исследовано правовое положение

³⁵СЗ РФ [Текст]. 1995. № 12. Ст. 1024.

³⁶Дмитриев, А. Е. Экономические и правовые вопросы охраны окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев, В. П. Иванов. Владивосток, 1985.

экологических служб министерств и промышленных объединений, а также предприятий и производственных объединений³⁷.

В действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» нормативную основу управления природопользованием и охраной окружающей среды в организациях нельзя признать достаточной, так как по этому вопросу содержится лишь положение ст. 67 о производственном контроле в области охраны окружающей среды (производственном экологическом контроле). Из содержания указанной статьи, производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органах исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответствующий государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» затрагивает вопросы подготовки специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, этому посвящена ст. 73. Можно также упомянуть ст. 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48 и др., которые касаются вопросов в области охраны окружающей среды в ходе эксплуатации промышленных объектов.

Особенность управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды на локальном уровне состоит в том, что оно в основном осуществляется в рамках отдельных предприятий. И решаются задачи в области природопользования и охраны окружающей среды применительно и к охране окружающей среды, применительно к конкретному уставу предприятия с учетом его особенностей. Поэтому основными направлениями деятельности экологических служб организаций можно считать следующие:

- организация работы всех подразделений и служб в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- планирование природоохранной деятельности;
- организация внедрения современных малоотходных и безотходных технологий, средств автоматизированного контроля сбросов в окружающую среду;
- контроль за соблюдением в организации требований в области охраны окружающей среды;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников по вопросам природопользования и охраны окружающей среды;
- взаимодействие с государственными и муниципальными природоохранными службами и правоохранительными органами.

³⁷ Воронин, Б. А. Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б. А. Воронин. Уфа, 1994. С.13-14.

Рассмотрим, на примере как эта деятельность осуществляется в АО «Уралэлектромедь», где природоохранная работа организована следующим образом. Основными направлениями этой работы являются: охрана атмосферного воздуха; охрана водного бассейна; охрана почв от загрязнения твердыми отходами производства.

Возглавляет и координирует деятельность подразделений по природоохранным вопросам главный инженер АО. Непосредственно же этими вопросами занимается экологическая лаборатория. Лаборатория является самостоятельным структурным подразделением и включает аналитическую службу, участок по контролю за эксплуатацией вентиляционных систем и бюро по охране окружающей среды. На основании данных экологического контроля каждые 3–5 лет проводится инвентаризация всех источников выбросов в атмосферу, сбросов загрязняющих веществ в водные объекты и источников образования промышленных отходов. В ходе этой работы формируется банк данных и выявляются наиболее неблагоприятные, с точки зрения влияния на окружающую среду, источники и объекты.

На основе данных инвентаризации производится разработка нормативов предельно допустимого воздействия на объекты окружающей среды.

Деятельность АО «Уралэлектромедь» по охране окружающей среды ведется в соответствии со среднесрочными экологическими программами, разрабатываемыми на 5 лет, а также годовыми планами природоохранных мероприятий. В экологической программе содержится анализ экологической и производственно-экономической обстановки на предприятии, перечень приоритетных проблем природопользования и охраны окружающей среды, мероприятия по достижению предельно допустимых сбросов и выбросов, источники и объемы финансирования, ожидаемые результаты и эффективность выполнения природоохранных мероприятий. Конечной целью экологической программы является снижение вредного влияния производства на окружающую среду в зоне действия предприятия до безопасного уровня. Для достижения этой цели руководством АО были избраны следующие направления:

- внедрение новых природных технологий;
- строительство нового и модернизация существующего водоочистительного и газоочистительного оборудования.

Первоочередной задачей был определен перевод производства на бессточную систему водопользования. Параллельно с работами по переводу предприятия на бессточную систему водопользования решается вопрос об организации очистки ливневых стоков предприятия.

Для выполнения своих полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды органы местного самоуправления вправе создавать специальные природоохранные органы.

Из сказанного можно сделать вывод о не только недостаточной нормативной основе, но и о разрозненном подходе в сфере природопользования и охраны окружающей среды. И что в большей степени касается локального уровня. Их задача содержится в уставах организации, в их положениях о природоохранной деятельности, в должностных инструкциях работников, в ло-

кальных методических документах по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Основными направлениями деятельности экологических служб организаций можно считать следующее:

- организация работы всех подразделений и служб в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- планирование природоохранной деятельности;
- организация внедрения современных и безопасных технологий, средств автоматизированного контроля сбросов и выбросов в окружающую среду;
- контроль за соблюдением в организации требований в области охраны окружающей среды;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников по вопросам природопользования и охраны окружающей среды;
- взаимодействие с государственными и муниципальными природоохранными службами и правоохранительными органами.

Таким образом, в России сложилась развитая система законодательства о природопользовании и охране окружающей среды. Это законодательство состоит из следующих групп актов:

- законы;
- подзаконные акты;
- ведомственные акты;
- акты местного самоуправления.

Особенность законодательства об охране окружающей среды состоит в том, что наряду с природоохранными актами в него включаются акты гражданского, административного, финансового, трудового и других отраслей российского законодательства. Все эти акты между собой тесно взаимосвязаны, полномочия органов управления федерального, регионального, муниципального и локального уровней – это исполнительно-распорядительная деятельность по практической реализации природных ресурсов, и охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений, а также по обеспечению режима законности в этих отношениях.

2.3. Охрана окружающей среды в сфере природопользования

Природопользование понимается как совокупность всех форм воздействия человека на природу, включая ее охрану, освоение и приобретение³⁸.

Поэтому право природопользования представляет собой совокупность установленных законодательством норм и правил, обуславливающих деятельность физических и юридических лиц по использованию земли, ее недр и других природных объектов, экологических и иных жизненно важных интересов и потребностей граждан, общества и государства.

Так, охрана окружающей среды в сфере природопользования предусматривается на общегосударственном уровне. Конституция РФ в ч.1 ст.9 провоз-

³⁸ См.: Реймерс, Н. Ф. Охрана природы и окружающей человека среды. Словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992. С.203-204.

глашает: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территории». Данная норма содержит оценку природных ресурсов как основа жизни и деятельности народов и указывает на два вида отношения к природным ресурсам – их использования и охрану. Конституционная оценка имеет абсолютный характер, юридически объявляя землю, воду, воздух, равно как и леса, животный мир, недра тем, без чего невозможно человеческая жизнь, т.е. необходимы, неотъемлемым условием поддержания жизни, объектом деятельности человека и средством обеспечения его потребностей. Адресатом данной нормы являются народы, проживающие на территории Российской Федерации – суверенного государства. Поэтому использование и охрана природных ресурсов – неотъемлемое право и обязанность Российской Федерации. Именно это норма самым непосредственным образом обосновывает экологическую функцию государства³⁹.

Для охраны окружающей природной среды в сфере природопользования необходимы не только правовые основы информационного обеспечения, но и содержание проблемы и необходимые сведения о ней.

Информационное обеспечение охраны окружающей среды – это сбор, переработка, хранение и обязательно подготовка к использованию информации, которая необходима для оценки состояния собственно окружающей среды, экологической деятельности и принятия различного рода решений в этой области. Наиболее показательными примерами одного из направлений информационного обеспечения являются слежение за погодой, подготовка метеопрогнозов и другие связанные с этим виды работ.

Информационное обеспечение охраны окружающей среды включает в себя:

- необходимую информацию к объектам обеспечения;
- процессы работы с информацией, завершающиеся ее подготовкой к использованию;
- распределение или предоставление информации возможным пользователям;
- использование информации, влекущее оценку ее качества и полноты.

Вся эта деятельность регламентируется правом. Правовое регулирование информационного обеспечения необходимо, так как оно:

- может задеть различные интересы, включающие безопасность страны;
- нуждается в четких процедурах и установление ответственности за возможную неуплату, искажение, сокрытие информации, что может повлечь принятие неверных решений и огромный ущерб.

Информация о взаимодействии с окружающей средой и ее охране возникает уже в результате деятельности человека и существует либо как общедоступная, либо как латентная, нуждающаяся в выявлении, фиксации и осознании. Трудности, здесь существующие, состоят в том, что:

- правильно определить информационную потребность, т.е. установить, какая информация действительно является экологической, относящейся к охране окружающей среды, нужна людям и может быть ими использована;

³⁹ См.: Дубовик, О. Л. Чолтян, Л. Н. Экологическое право в вопросах и ответах: учебное пособие. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Проспект, 2017. С.56.

- создать эффективные структуры и четко наладить процессы, необходимые для собирания, закрепления и обработки этой информации;
- реально обеспечить возможности доступа к информации для ее надлежащего использования;
- создать все необходимые условия правильной (для данного уровня знаний) оценки информации;
- своевременно и эффективно использовать информацию на благо общества, а не во зло ему.

Экологическое право частично решает эти задачи, создавая правовые основы, условия для всех этапов работы с экологической информацией, т.е. для информационного обеспечения охраны окружающей среды⁴⁰.

При этом охрана окружающей среды в сфере природопользования во многом от того как исполняются права и обязанности по пользованию природными объектами так как оно тесно связано с экономикой, является правовой формой содержания экономических отношений пользования.

Права и обязанности по пользованию природными объектами тесно связаны с экономикой, являясь правовой формой содержания экономических отношений природопользования. Одновременно праву природопользования присущи собственная форма и содержание, между которыми существует неразрывная связь. Изучение их имеет важное значение для правильной характеристики права природопользования.

Содержание права природопользования понимается как совокупность основанных на законе и взаимосвязанных между собой правомочий владения и пользования природными объектами, которыми наделяют в установленном порядке граждан и юридических лиц.

Владение и пользование являются двуединым правомочием, поскольку пользоваться природным объектом можно только при условии одновременного владения им. Правомочие владения служит предпосылкой осуществления любого природопользования. Формами его проявления являются, например: право на огораживание полученного в пользование земельного участка, установление порядка пользования либо запрета на пользование им иными лицами.

Правомочие природопользования представляет основанную на законе возможность хозяйственной эксплуатации или иного использования природного объекта путем извлечения из него полезных свойств, его потребления для производственных или личных нужд. Правомочие природопользования проявляется в правах и обязанностях по использованию природного объекта.

Объем и состав прав и обязанностей, входящих в содержание права природопользования, которыми наделяются конкретные природопользователи по использованию предоставляемых им природных объектов, множественностью их целевого назначения, различным статусом субъектов права природопользования. Между отдельными конкретными видами прав и обязанностей в области природопользования имеются существенные различия.

⁴⁰ См.: Там же. С. 67-68.

Основным общим правом землепользования, например, является право самостоятельного хозяйствования на земле. К этой категории прав относится право собственников и владельцев земельных участков по своему усмотрению в их границах осуществлять в установленном порядке без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина и т.д.), не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Основными общими правами пользователей недр являются использование предоставленного им участка недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии; самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие законодательству; использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией и действующим законодательством; использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии; ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода; проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией; обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была представлена⁴¹.

Водопользователи по своему усмотрению осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом. Вмешательство со стороны органов исполнительной власти в деятельность водопользователей, связанную с использованием водных объектов, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных Водным кодексом и иными федеральными законами⁴². Аналогичные права защиты имеют все природопользователи, независимо от того, каким природным объектом они пользуются⁴³.

Пользователь животным миром осуществляет принадлежащее ему право владения и пользования объектами животного мира на условиях и в пределах, установленных законом, лицензией и договором с органом государственной власти, представляющим соответствующую территорию, акваторию для осуществления пользования животным миром⁴⁴.

Обязанности, входящие в содержание права природопользования, по их значению для природопользователей можно свести к двум основным видам – позитивным и негативным.

⁴¹ См.: Федеральный закон от 3 марта 1995 г. №27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №10.Ст.823.

⁴² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №47.Ст.4471.

⁴³ См.: Там же.

⁴⁴ См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ «О животном мире»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №17.Ст.1462.

Позитивные обязанности предписывают совершать определенные действия. Примерами их являются обязанности рационально использовать природные объекты в соответствии с их целевым назначением; применять экологически совместимые технологии; осуществлять природоохранные мероприятия; своевременно и правильно производить плату за пользование природными объектами и загрязнение окружающей природной среды.

Негативные обязанности состоят в запретах осуществлять определенные действия. Примерами их могут быть запрещение ухудшения состояния окружающей природной среды на территории в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, несоблюдение установленного порядка природопользования, нарушения прав и законных интересов третьих лиц.

Права и обязанности, входящие в содержание права природопользования, подразделяют на общие, предназначенные для всех или большинства природопользователей, и специальные, предназначенные для отдельных определенных видов использования природных объектов.

Важное значение в числе природопользователей не собственников имеет пользование природными объектами в соответствии с целями предоставления их в пользование. Это право является одновременно также обязанностью природопользователей – не собственников. Каждый природопользователь имеет право на возмещение причиненного ему ущерба и вместе с тем обязан возместить ущерб, причиненный им другим субъектом права.

К общим правам природопользователей можно отнести право на выброс и сброс вредных веществ и на захоронение отходов. Однако осуществление данного права допускается на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей среды.

Общими обязанностями природопользователей являются несовершенные действия, нарушающие законы, права и законные интересы других природопользователей, пользование предоставленными природными объектами в соответствии с установленными законом нормами и правилами, в том числе экологическими.

К рассматриваемой категории обязанностей относятся общие экологические требования, которые необходимо выполнять при эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и осуществлении другой деятельности. В соответствии с ними юридические лица и граждане обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды⁴⁵.

Юридические и физические лица должны обеспечивать соблюдение установленных нормативов качества окружающей природной среды на основе соблюдения утвержденных технологий, внедрения экологически опасных технологий и производств, надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов, проведения мероприятий по охране природных объектов и воспроизводству природных ресурсов.

⁴⁵ См.: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. №2060 – 1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. №10.Ст.457.

Общей обязанностью всех природопользователей является выполнение заключений, постановлений, представлений и иных законных решений органов государственного управления, в том числе специально уполномоченных на то органов государственного контроля за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов⁴⁶.

Одной из основных обязанностей природопользователей по законодательству об охране окружающей природной среды является ведение совместно с государственными природоохранными органами и органами государственной статистики количественного и качественного учета природных ресурсов и вторичного сырья и определение их экологической и экономической оценки.

По водному законодательству, например, водопользователь обязан вести в установленном учет забираемых, используемых и сбрасываемых вод, количества загрязняющих веществ в них, а также систематическое наблюдение за водными объектами и их водоохранными зонами и представлять указанную информацию бесплатно и в установленные сроки в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда. По подземным водным объектам информация должна представляться также и в государственный орган управления использованием и охраной недр.

Запрещаются или в установленном порядке признаются неправомерными действия природопользователей так же, как и органов государственной власти, нарушающие антимонопольные требования законодательства.

Основные специальные права природопользователей установлены законодательством и зависят от вида природопользователя и целевого назначения природного объекта, предоставляемого в пользование, и субъекта права природопользования. К числу этих прав можно отнести, например, следующие.

Некоторые категории субъектов права природопользования (колхозы, совхозы и т.д.), ведущие хозяйственную деятельность, наделены правами, являющимися в большинстве случаев одновременно и обязанностями, по внутрихозяйственному управлению закрепленными за ними природными объектами. Это управление представляет собой, в основном, распределение и перераспределение природных объектов, передаваемых первичными природопользователями во вторичное пользование, учет и контроль в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

Предприятия и организации – природопользователи при обращении в органы государственной власти и управления имеют право на получение от них на договорной основе информации о состоянии окружающей природной среды⁴⁷.

Специальные обязанности, предусмотренные законом, можно показать на следующих примерах. Такие природопользователи, как предприятия и организации, обязаны, например, разрабатывать и проводить мероприятия, направленные на предупреждение и ликвидацию загрязнения окружающей среды. Временный землепользователь обязан привести нарушенный им участок земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Специаль-

⁴⁶ См.: Там же.

⁴⁷ См.: Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №20. Ст.641.

ной обязанностью является рекультивация земель, то есть приведение земельных участков в состояние, пригодное для сельскохозяйственных или иных нужд, земельных участков по окончании использования их для строительства, добычи полезных ископаемых.

Права природопользователей на осуществление определенной деятельности, входящие в содержание права природопользования, могут быть ограничены в порядке, установленном законом. Это делается для обеспечения соблюдения прав и законных интересов других природопользователей и граждан, а также интересов общества и государства. Природопользователи при реализации предоставленных им правомочий не имеют права осуществлять свою деятельность вне пределов установленных ограничений.

Наряду с конституционно установленными ограничениями осуществления права свободного использования природных ресурсов, которые изложены выше, существует множество других ограничений права природопользования.

Ограничения прав и обязанностей природопользователей могут вводиться при необходимости в том порядке, установленном законом, для обеспечения экологической безопасности населения, охраны окружающей природной среды и ее отдельных объектов. Ограничения могут устанавливаться вплоть до запрета отдельных видов природопользования. Так, запрещены распашка земель и применение ядохимикатов в пределах водоохраных зон источников питьевого водоснабжения. Запрещается любая деятельность, противоречащая целям, задачам и правовому режиму особо охраняемых природных территорий и объектов. Ограничены либо полностью запрещены на определенной территории или на определенные сроки в порядке, установленном законодательством, могут быть осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также использование отдельных видов животных. Такие ограничения и запреты могут устанавливаться в целях сохранения и воспроизводства животных. Не допускаются действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Право пользования ограничивается посредством установления в законе так называемых особенностей прав его осуществления. Такие субъекты права, как собственники, владельцы и пользователи земельных участков, примыкающих к поверхностным водным объектам, например, могут использовать водные объекты только для своих нужд в той мере, в какой это не нарушает права и законные интересы других лиц. Эти субъекты права не должны препятствовать использованию указанных водных объектов и их берегов для организации судоходства и иных нужд, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ. Приведенные особенности установлены Водным кодексом РФ.

Право ограничения природопользования может выражаться в форме сервитутов (водные, земельные и т.д.). Водный кодекс РФ, в частности, установил, что право ограниченного пользования водными объектами выступает в формах публичного и частного водных сервитутов. Публичный водный сервитут означает, что каждый может пользоваться водными объектами общего пользования, если иное не установлено законодательством РФ.

Частный водный сервитут означает, что в силу договора или на основании судебного решения права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц. При этом общие положения о сервитутах, предусмотренных гражданским законодательством, применяются к водным сервитутам в той мере, в какой это не противоречит требованиям Водным кодекса РФ.

В этом кодексе определены и виды водных сервитутов через цели, для которых они могут устанавливаться. Видами водных сервитутов является забор воды без применения сооружений, технических средств и устройств; использование водных объектов для водопоя и прогона скота, в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств. Водным законодательством РФ могут быть установлены и другие виды водных сервитутов. Для осуществления водных сервитутов получение лицензии на водопользование не требуется.

Законами установлены гарантии осуществления и защиты прав природопользования. Природопользователи по своему усмотрению осуществляют принадлежащее им право пользования природным объектом. Действия природопользователей, осуществляемые с нарушением прав и законных интересов других лиц или наносящие вред состоянию природного объекта, не допускаются. Вместе с тем вмешательство со стороны органов исполнительной власти в деятельность природопользователей, связанную с использованием природного объекта, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных экологическими и иными федеральными законами.

Этими законами могут быть ограничены отдельные права природопользования, приостановлены или запрещены в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов иных лиц.

Водным законодательством запрещается, например, сброс сточных и дренажных вод в водные объекты, отнесенные к содержащим природные лечебные ресурсы, особо охраняемым, а также в зоны и округа санитарной охраны водозаборов, в первую и вторую зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, в места туризма, спорта и массового отдыха населения, в местах нереста и зимовки ценных и особо охраняемых видов рыб, в места обитания ценных и занесенные в Красную книгу видов животных и растений.

Глава III

Предупреждение экологических правонарушений и ответственность за их совершение

3.1. Профилактика экологических правонарушений и их предупреждение

Сегодня охрана окружающей среды и рационального использования ее ресурсов в условиях бурного роста промышленного производства стала одной из актуальнейших проблем современности. Результаты воздействия человека на природу необходимо рассматривать не только в свете развития технического прогресса и роста населения, но и в зависимости от социальных условий, в которых они проявляются. Отношение к природной среде является мерой социальных и технических достижений человеческого общества, характеристикой уровня цивилизации.

Научно-технический прогресс (далее НТП) расширил возможности использования природных ресурсов, в невиданных масштабах увеличил производственную деятельность человека. Это привело к усложнению взаимоотношений с окружающей средой, как сказал известный французский ученый Ж. И. Кусто: «Прежде природа угрожала человеку, а сейчас человек угрожает природе».

Современный период развития нашего общества характеризуется повышенным вниманием к вопросам рационального использования ресурсов природы и охраны окружающей среды. Это обусловлено той ролью природных ресурсов, которую они приобрели в условиях НТП.

Охрана природы стала составной частью экологического и социального развития РФ. Они превратились в одну из важнейших задач органов государства, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан.

В настоящее время еще не везде по-хозяйски относятся к природе. Нередко появляется узковедомственный подход, местничество и расточительность в использовании сырьевых ресурсов, браконьерство, расхищение природных богатств. Это происходит в силу таких причин, как недостатки в планировании, и организации использования богатств, бесхозяйственность, корыстные побуждения отдельных лиц и т.д.

На практике нередко переоценивается юридическая ответственность и недооценивается профилактика. Разумеется, при любых неправомерных действиях ставится вопрос о восстановлении нарушенных прав с помощью возмещения убытков. В гражданском праве это нашло широкое применение. А вот в области охраны природы возмещение не всегда может компенсировать негативные явления.

Здесь процессы могут быть необратимыми, например, из-за необдуманных действий людей навсегда и безвозвратно исчез ряд видов фауны и флоры. Вот почему особое значение должно уделяться профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений в области охраны окружающей природ-

ной среды. Она должна рассматриваться в системе государственных, общественных, технических, организационных, правовых и других мер.

В этой связи следует выделить две подсистемы:

- индивидуальная и общая экологическая профилактика;
- специальная профилактика экологических правонарушений.

К первой подсистеме следует отнести такие меры как:

- совершенствование экологического сознания в обществе в целом и отдельных его граждан;
- повышение нравственного и культурного уровня, система массовой экологической информации и просвещение населения;
- создание системы всеобщего и непрерывного образования в области охраны природы, выработка навыков рационального использования, подготовка и переподготовка кадровых специалистов;
- развитие экологического движения.

Ко второй подсистеме следует отнести такие меры как:

- эколого-правовое воспитание, уважение к нормам экологического законодательства, в том числе и к нормам, устанавливающим юридическую ответственность;
- экологический контроль, экологический надзор и экологическая экспертиза.

В этой подсистеме необходимо учитывать не только общие экологические меры, но и особенности специальных познаний отдельных объектов природы, а также действующее законодательство по всем их направлениям, таким как: земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух и т.д.

Рассмотрим профилактические меры по охране окружающей среды.

К ним относятся:

- система массовой экологической информации и просвещение населения;
- система всеобщего, комплексного и непрерывного образования и воспитания в области охраны природы;
- развитие общественного экологического движения;
- совершенствование органов управления и структур;
- система гарантий исполнения и соблюдения экологических требований;
- меры, которые установлены в ст. 1–3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», где говорится об экологическом воспитании, образовании и научных исследованиях, участии граждан общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды.

Раскрывая экологические правонарушения, следует выделить следующие причины: общие, частные, конкретные, юридические.

К общим причинам относятся:

- противоречия между обществом и природой;
- противоречия между правом государственной собственности на природные ресурсы и формой присвоения;
- отчуждение народа от собственности;
- монополизм государства, ведомств;
- ориентация на ложные цели и приоритеты в использовании природных ресурсов.

Истоки безнравственности и вандализма начались с событий 1917 г., когда разрушали памятники, храмы, оскверняли прошлое. Такое даже не все завоеватели себе позволяли.

Только смягчение обстановки, гласность позволили обсуждать такие вопросы как: Чернобыль, Байкал, Аральское море, Семипалатинский полигон, Маяк Челябинской области, Новая земля, полуостров Ямал и многие другие экологические проблемы. Я уже не говорю о поворотах рек, загрязнении вод и воздуха, нетерпимую экологическую обстановку во многих городах, воздействие нитратов на здоровье людей – вот далеко не полный перечень тем, находящихся сейчас в центре общественного внимания.

Поэтому в Конституции РФ в ст. 42 и в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» ст. 11 гарантируется право и обязанности граждан в области охраны окружающей среды.

Более того, в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержатся принципы охраны окружающей среды такие как:

- соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана воспроизводства и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- учет природных и социально экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду;
- гласность в работе и тесная взаимосвязь с общественными организациями и населением в решении природоохранных задач;
- международное сотрудничество в охране окружающей природной среды.

Однако на бумаге это красиво изложено, но в жизненной ситуации сегодня не простое время и экологические вопросы могут еще сильнее загоняться в глубь, что лишь усугубляет и без того плачевную ситуацию.

Дело в том, что экологические преступления далеко не исчерпываются биологическими и социальными особенностями. Здесь влияют и такие факторы как: политические, экономические, географические, демографические, национальные особенности, а также государственное устройство, соседство государств и т.д.

Значительная роль в обеспечении охраны окружающей природной среды отводится правоохранительным органам. Это:

- осуществление контрольно-надзорных функций;
- профилактика и предупреждение правонарушений;
- применение юридической ответственности за нарушение требований законодательства об охране природы.

Предупредительно-профилактические меры включают в себя проведение смотров и месячников соблюдения законодательства, проверок использования природных ресурсов, пропаганду правовых знаний. Что касается мер принуждения, то в их число входят: вынесение административного предупреждения, пресечение правонарушений, восстановление нарушенных прав, связанных с охраной природы, применение мер юридической ответственности.

Следует отметить, что правоохранительные органы в этом направлении свои возможности не всегда используют в полной мере. Причины этому разные, а именно:

- слабая экологическая подготовка;
- недостаточность профессиональных юристов-экологов;
- несовершенство органов управления в экологической деятельности;
- значительные расходы на военные, космические нужды, а также многочисленные штаты чиновников в ущерб решению экологических проблем.

При профилактике экологических правонарушений необходимо учитывать ситуацию в обществе, которая зависит от политических, правовых, экономических и материально-технических условий.

Известно, что все экономисты природной среды тесно связаны между собой, поэтому они не могут защищать одну часть природы, оставляя незащищенной другую. Но, тем не менее, Закон исходит из определенной иерархии ценностей. Думается, что когда на первое место ставится защита и охрана жизни и здоровья человека – это правильно. Но это совсем не означает, что снижается интерес к другим объектам природы, таким как земля, вода, воздух, недра и т.д., а также той или иной фауне и флоре.

Для успешного предупреждения экологических правонарушений, а значит и нормального состояния экологии нужна полная и достоверная информация о ней.

Пока же ее еще недостаточно проанализировали, хотя в последние годы наблюдаются некоторые положительные моменты.

В любом обществе граждане должны знать реальное экологическое состояние. Так в ст. 42 Конституции РФ говорится: «Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоя-

нии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Не случайно в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» имеется гл. XV «Экологический контроль». В его ст. 64–69 раскрываются такие важные задачи, как:

- задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля);
- государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль);
- права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
- производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль);
- муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) и общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль);
- государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Согласно ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с приказом Министерства природных ресурсов от 10 июня 2002 г. № 354, государственный контроль осуществляется Государственной службой контроля в сфере природопользования и экологической безопасности МПР РФ. Эта служба осуществляет свои функции совместно с другими государственными органами, к ведению которых отнесены вопросы окружающей среды. Возможно, в дальнейшем контрольные функции данной службы будут переданы, либо разделены между вновь создаваемыми в структуре МПР РФ федеральными агентствами и службами.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777, это:

- объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, ядерной энергетике, федеральным транспорту, путям сообщения, информации и связи;
- объекты, связанные с обеспечением обороны и безопасности, относящиеся к оборонному производству, производству ядерных веществ и наркотических средств;
- объекты, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в то числе землях лесного фонда РФ;
- объекты, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране природные объекты;
- объекты для размещения более 1 000 т в год отходов первого и второго класса опасности;

- объекты, имеющие более 15 млн м³ годовых сбросов сточных вод или относительно меньшие валовые, но более токсические сбросы;
- объекты, имеющие более 500 т годовых выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;
- объекты, расположенные на территории водосборных площадей трансграничных водных объектов, производящие сброс или удаление иным способом вредных веществ в поверхностные или подземные водные объекты;
- объекты, отнесенные законодательством РФ к категории опасных производственных объектов, на которых используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества, представляющие опасность для природной окружающей среды.

Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами, в порядке, установленном НПА органов местного самоуправления.

Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации прав каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Он осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению.

И хотя контроль непосредственно предусматривается законодательством, однако в этом большая роль принадлежит подзаконным актам, так как невозможно все предусмотреть в законах.

Например, Государственный земельный контроль согласно ст. 71 Земельного кодекса РФ осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Они осуществляют контроль за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами. Государственный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

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

Большое значение в профилактике экологических правонарушений занимают правоохранительные органы. Но не следует забывать, что у каждого из них имеются еще свои основные функции, с которыми они, как правило, еле-еле

справляются. Например, МВД, прокуратура, суды значительные усилия направляют на преступность. От общего числа всех правонарушений экологические составляют 5–7%. Так из 2 820 отмененных по протестам прокуроров (за 1993–2003 гг.), 2 660 были отменены после обращения в суд или арбитражный суд.

По эколого-хозяйственным делам в портфеле высшего арбитражного суда стабильно рассматриваются 5–10% от общего числа споров. Столь слабое проявление экологических функций в деятельности правоохранительных органов объяснимо не только кризисным состоянием общества, но и неэффективностью самой системы управления, как и всей системы нашего государства, так и в области окружающей природной среды.

Охраной окружающей среды должны заниматься не вообще все, что означает никто, а специализированное ведомство, наделенное большими полномочиями, которое могло бы противостоять различным ведомствам, которые нередко руководствуются только ведомственными интересами. Поэтому экологическое ведомство должно стоять над министерствами и ведомствами и подчиняться Президенту РФ, хотя бы на уровне Председателя Правительства РФ.

Большое внимание следует уделять общей и индивидуальной профилактике.

Общая профилактика характерна тем, что она проводится с охватом широкого круга лиц (это выступления по радио, телевидению, статьи в печати, а также перед населением с лекциями и беседами).

Индивидуальная профилактика отличается от общей тем, что она проводится по отношению к конкретному лицу или группе лиц, совершивших экологические правонарушения или склонных к их совершению.

К мероприятиям, улучшающим охрану окружающей природной среды, относятся:

- разработка природоохранной политики государства;
- совершенствование природоохранного законодательства;
- организация деятельности правоохранительных органов и общественности в охране природы;
- выделение достаточных ассигнований на охрану природы;
- строительство природоохранных сооружений и реализация научных достижений в этой области;
- широкая пропаганда населению об охране окружающей природной среды, приобретение навыков и знаний в области рационального использования природных ресурсов и природоохранной деятельности.

В связи с этим, основными задачами, приоритетными направлениями и механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются: сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благополучной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственно и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата⁴⁸.

⁴⁸ См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2015 года».

3.2. Роль правоохранительных органов в охране природы

Вопросы об охране природы волнуют человечество. Ее сущность заключается в сохранении, восстановлении и максимально возможном улучшении природных условий на Земле, которые являются благоприятными для жизни людей, прогресса производства и культуры, соответствуют насущным человеческим потребностям, позволяют обществу существовать и развиваться в настоящее время и в будущем⁴⁹.

Вопросы об охране природы – это вопросы о взаимодействии человека и окружающей среды. Истории известны случаи, когда люди как-то пытались регулировать такое взаимодействие. В античном Риме, например, действовали земельные кадастры, существовали они в Греции и Египте. В России Петром I была намечена система правовых мер по охране природы: введена жесткая регламентация рубок леса, установлены правила ведения лесного хозяйства и учреждена служба лесного контроля.

Специальным Указом предусматривались строгие меры за засорение Невы и других рек. Однако эти и другие меры носили узко утилитарный характер и не могли рассматриваться как выражение природоохранительной деятельности общества⁵⁰.

Даже в настоящее время экологическое движение без широкой гласности народа еще не может быть полностью осознано. Так, в СССР и в настоящее время, многие якобы занимались охраной природы, а действенного ведомства, которое бы занималось охраной окружающей среды, не было и нет. Все эти недостатки порождали и порождают преступное отношение к природе, прежде всего со стороны министерств и ведомств, предприятий и организаций – основных загрязнителей и разрушителей природной среды.

Сегодня нет мощного экологического ведомства, которое бы стояло над министерствами и ведомствами, а экологические вопросы возможно решать только тогда, когда будет такое ведомство. По-прежнему, министерства и ведомства сами себя контролируют. В ст. 1 Федерального закона «Об окружающей среде» раскрываются основные понятия окружающей среды. В ней говорится: «В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

- окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;
- природная среда (далее также – природа) – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;
- компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и другие организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

⁴⁹ Колбасов, О. С. Природа под охраной закона [Текст] / О. С. Колбасов. М., 1975. С. 4–5.

⁵⁰ Дмитриев, А. Е. Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев. Хабаровск, 1984. С. 3.

- природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;
- природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и/или объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;
- антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;
- естественная экологическая система объектов – существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы воздействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией;
- природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;
- природный ландшафт – территория, которая не подвергалась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях;
- охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также – природоохранная деятельность);
- качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, биологическими и иными показателями и/или их совокупностью;
- благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;
- негативное воздействие на окружающую среду – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;
- природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;
- использование природных ресурсов – эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;

- загрязнение окружающей среды – поступление в окружающую среду вещества и/или энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду;

- загрязняющее вещество – вещество или смесь веществ, количество и/или концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

- нормативы в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные нормативы) – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

- нормативы качества окружающей среды – нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда;

- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;

- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и/или отдельные компоненты природной среды, а в пределах конкретных территорий и/или акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

- нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов) – нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

- технологический норматив – норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции;

- нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также нормативы предельно допустимых концентраций) – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания хими-

ческих веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде, деградации естественных экологических систем;

- нормативы допустимых химических воздействий – нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

- лимиты на выброс и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов (далее также – лимиты на выброс и сбросы) – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды;

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

- мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогнозы изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

- государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) – мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

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

- требования в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные требования) – предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными документами в области охраны окружающей среды;

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

- наилучшая существующая технология – технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов;

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

- экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;

- экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»⁵¹.

Правоохранительные органы должны максимально использовать свои возможности по соблюдению всеми лицами экологического законодательства.

Прокурорский надзор, его предмет и пределы, полномочия прокурора, формы и средства по устранению нарушений закона имеют ряд специфических признаков, отличающих его от методов контроля за законностью со стороны других государственных органов.

Во-первых, прокурорский надзор имеет самые широкие границы, которыми не обладает ни один государственный орган. Он распространяется на все министерства, ведомства, представительные и исполнительные органы власти, а также на деятельность их должностных лиц. Прокуратура осуществляет надзор и за исполнением указов Президента РФ. В этом заключается принципиальное отличие прокурорского надзора от иных видов надзора и контроля (административного, технического, экологического и т.д.).

Не распространяется прокурорский надзор на органы судебной власти и отдельных граждан.

Во-вторых, при осуществлении прокурорского надзора, прокурор не вмешивается в хозяйственную, управленческую и оперативную деятельность организаций, учреждений и должностных лиц (исключение составляет надзор за расследованием преступлений). Прокурор не обладает никакой административной властью и не управляет поднадзорными ему организациями.

Эти функции исполняются на уровне Федерации – Генеральной прокуратурой РФ в лице ее соответствующих отделов и управлений, на уровне республик, краев, областей – республиканская, краевая, областная прокуратура, на уровне города, района – городская, районная прокуратура.

Важными вопросами практики прокурорского надзора является эффективность исполнения протестов прокурора.

В законе «О прокуратуре» (ст. 6) говорится о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, в том числе из протестов, подлежат исполнению в установленный срок, а должностные лица и граждане, которые не приняли меры к их выполнению, привлекаются к ответственности.

Возможностями прокуратуры влиять на охрану природы являются протесты, представления, предостережения, возбуждения административного и дис-

⁵¹ См.: *Об охране окружающей среды* [Текст] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 12 января 2002 г.

циплинарного производства по делу, возбуждения уголовных дел, предъявления исков за причиненный вред.

Однако все эти меры прокуратурой используются крайне слабо. Например, выступая в программе «Итоги» 18 февраля 2001 г. депутат Государственной Думы РФ А. Голиков сообщил, что в Подмоскowie под видом заросшей территории кустарником отвели одной из фирм 100 га. Земли. А на самом деле на указанной территории произрастал лес первой группы. Попытались установить фирму, но адрес оказался липовым. Желая установить адрес под различными предложениями препятствует милиция. Хотя за последние годы создаются экологические прокуратуры. Комплектование в указанные подразделения (службы), как правило, осуществляется поспешно из-за нехватки специалистов в области экологии.

В равной мере это касается всех правоохранительных органов, занимающихся экологическими вопросами.

Обобщая практику экологического надзора прокуратуры, Генеральная прокуратура отметила следующие недостатки в работе:

- не ведется настойчивая борьба с нарушениями природоохранительного законодательства, не в полной мере прокурорами используются предоставленные им права для привлечения к ответственности за совершение экологических правонарушений;

- государственными органами экологического и санитарно-эпидемиологического надзора не передаются в ряде случаев материалы о нарушениях природоохранительного законодательства и причиненном ущербе, либо передаются, но несвоевременно, с отсутствием информации, необходимой для возбуждения уголовного дела или административного преследования;

- к уголовной ответственности, как правило, привлекаются браконьеры и лесонарушители, а должностные лица, по вине которых загрязняются воздух, водоемы, земля, леса остаются в большинстве своем безнаказанными.

Для устранения этих и других недостатков в работе прокуратуры приказом Генерального прокурора предписывается планировать и проводить на предприятиях, в учреждениях, организациях проверки по соблюдению природоохранительного законодательства, шире привлекать специалистов и общественность к работе в комплексных комиссиях по выявлению фактов и причин нарушения экологического законодательства и для разработки методики исчисления ущерба, причиняемого экологическими правонарушениями.

В прокуратуре должна существовать четкая система контроля за прохождением поступающих документов о принятых решениях, вплоть до решения судов или органов административного надзора о привлечении к ответственности, взыскании причиненного ущерба.

Значительная роль по охране природы возлагается на суды. В широком смысле под судебной практикой понимаются все решения судов, связанных с применением законодательства об охране окружающей природной среды.

В указанном смысле это решения Пленумов и определения коллегии Верховного Суда РФ, принятые по охране окружающей природной среды. Они взаимосвязаны. В постановлениях Пленума Верховного Суда обобщается опыт,

накопленный судами, отмечаются их ошибки и недостатки, дается разъяснение по применению соответствующих положений закона.

Эти указания и разъяснения высших судебных органов конкретизируются и преломляются в отдельных решениях районных и городских судов, где принимаются эколого-правовые нормы в конкретных жизненных ситуациях.

Впервые к обобщению накопленного судебного опыта в применении природоохранительного законодательства Верховный суд СССР обратился в 1972 г.

Пленум Верховного суда СССР 11 апреля 1972 г. принял постановление, которое заложило основы судебной практики по охране окружающей природной среды на длительные годы. Для развития данного постановления было принято постановление Пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 г. С принятием данного постановления признаны недействующими на территории РФ следующие постановления Пленума Верховного суда: № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» от 7 июля 1983 г., № 2 «О выполнении судами постановления Верховного Суда СССР от 16 января 1986 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» от 3 июля 1985 г. № 9 «О выполнении судами руководящих разъяснений пленума Верховного Суда СССР о практике применения законодательства об охране природы»⁵² от 30 ноября 1990 г.

Российская правовая доктрина относит постановления пленумов Верховного суда к нормативным, но не правовым актам. В них встречаются четыре группы норм:

- нормы-разъяснения тех или иных предписаний закона;
- нормы-толкования действующего законодательства;
- нормы-напоминания судами о существующем законодательстве, слабо-применяемые судами;
- нормы-рекомендации по обобщению передового опыта судов при рассмотрении природоохранительных дел, либо по усмотрению недостатков, вскрытых при обобщении практики.

Такой комплекс норм относится как к уголовным, так и к гражданским делам. При рассмотрении уголовных эколого-правовых дел главной задачей является обеспечение принципа неотвратимости наказания, при рассмотрении гражданских дел обеспечение принципа полного возмещения причиненного вреда⁵³.

Практика свидетельствует о том, что иногда дела в судах рассматриваются не только несвоевременно из-за большой нагрузки, но из-за слабой квалификации судей по экологическим вопросам, а также нежеланием обострять отношения с местными властями.

Редко организуются выездные сессии в судебных процессах, слабо привлекаются общественные обвинители, проявляется мягкость в приговорах. Неслучайно в области охраны природы убытки из-за этого составляют десятки миллиардов рублей.

В ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации рассматриваются задачи судопроизводства в арбитражном суде. В ней говорится:

⁵²Российская газета [Текст]. 24 ноября 1998 г.

⁵³Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] :учебник /В. В. Петров. М., 1995. С. 378–379.

«Задачами судопроизводства в арбитражном суде является: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности»⁵⁴.

Разумеется, если свои интересы отстаивают множество лиц или мощная организация, то в этом случае к ним могут прислушаться. Но если отдельный гражданин, либо небольшая группа лиц – надежды меньше. Дело в том, что от административных органов (властей) пока еще во многом зависят правоохранительные органы. Особенно органы внутренних дел.

В соответствии с действующим законодательством ОВД включен в круг правоохранительных органов, осуществляющих функции по охране прав личной, государственной и общественной собственности на природные объекты по охране природы.

Деятельность Министерства внутренних дел РФ и его руководящих должностных лиц регламентируется Положением о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 21 декабря 2016г. № 699⁵⁵.

К основным задачам МВД относятся:

- разработка и применение в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, по обеспечению общественной безопасности;
- организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;
- руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности;
- совершенствование нормативно-правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности;
- совершенствование работы с кадрами, их профессиональной подготовки, обеспечение правовой и социальной защищенности сотрудников и военнослужащих системы Министерства;
- развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

Важное место в борьбе с экологическими правонарушениями отводится органам полиции.

Задачами полиции являются:

- обеспечение безопасности личности;
- предупреждение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- защита частной, государственной, муниципальной и иной формы собственности;

⁵⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]. М. : Изд-во «НОРМА», 2000.

⁵⁵ СЗ РФ. 2016. № 52. Ст. 7614.

- оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов;
- обязанности и права милиции содержатся в ст. 10 и 11 Закона «О милиции».

Вместе с тем отмечается, что анализ природоохранительной деятельности в системе МВД России свидетельствует, что за последние годы улучшение в этой области не наступило.

В целях устранения указанных серьезных недостатков природоохранной деятельности в учреждениях, подразделениях и предприятиях МВД России были намечены такие мероприятия:

- принятие безотлагательных мер по разработке и осуществлению мероприятий, направленных на снижение негативного влияния производственно-хозяйственной деятельности учреждений, подразделений и предприятий МВД;
- обеспечение разработки норм предельно допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и других видов вредного воздействия на окружающую среду;
- обеспечение взаимодействия с территориальными органами, занимающимися природоохранной деятельностью, в том числе финансирование мероприятий за счет средств местного бюджета, проведение своевременных проверок, распространение передового опыта.

Создавать в органах МВД, ГУВД, УВД постоянно действующие комиссии по экологическим проблемам из представителей заинтересованных служб для организации контроля и координации деятельности в регионах.

В области природоохранительной деятельности ОВД выполняет многообразные функции. Его отраслевые службы (охрана общественного порядка, разрешительная система, следствие, уголовный розыск ОБЭП, ГИПДД и др.) в области охраны окружающей среды решают многообразные функции⁵⁶.

В одних случаях ОВД привлекают к ответственности, в пределах прав, предоставленных им законом, а в других – оказывают содействие иным компетентным государственным, общественным органам по привлечению к ответственности нарушителей природноресурсного и природоохранительного законодательства.

Работники милиции проводят профилактические мероприятия, обнаруживают преступления, разыскивают и задерживают нарушителей, а в случаях, когда граждане совершают уголовные преступления, принимают необходимые меры по их привлечению к ответственности.

Милиция в случаях отнесения преступлений к их подследственности возбуждает уголовные дела или проводит по ним дознание, либо предварительное следствие.

При обнаружении работником милиции административно-правового проступка в области использования и охраны природных объектов, он составляет административный протокол и направляет его в компетентный государственный орган (административную комиссию при районной или городской админи-

⁵⁶Дмитриев, А. Е. Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды. С. 17.

страции, государственную охотничью инспекцию, санитарную инспекцию и т.д.), где определяется вид наказания.

Самостоятельно, в объеме представленных милиции прав, она принимает такие меры административной ответственности, как изъятие запрещенных орудий и средств использования природных ресурсов (незаконных орудий и средств использования охоты, незаконно добытой продукции, вынесение представлений об отстранении от должности лиц систематически нарушающих природноресурсовое законодательство).

В условиях реализации Федерально-целевой программы «Экология и природные ресурсы России (на 2000–2010 гг.)» возникает необходимость расширения административной деятельности за рамками природоохранной организации ее соответствия с комплексным подходом обеспечения экологической безопасности. В целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере охраны окружающей среды в МВД создана соответствующая комиссия. В ее задачи входит осуществление контроля за выполнением решений органов власти, законов и подзаконных актов, приказов и указаний МВД РФ по вопросам охраны окружающей среды. Она обеспечивает выполнение требований и нормативов по охране окружающей среды от вредного воздействия автотранспорта, разрабатывает мероприятия по профилактике правонарушений, укреплению законности и правопорядка в области охраны природной среды. Осуществляет методическое руководство комиссиями по окружающей среде, функционирующими в МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

Однако сегодня мы вынуждены говорить о таком широком распространении в обществе явлений, как правовой беспредел. Если правовой нигилизм предстает как направление общественно-правовой мысли, отрицающее социальную ценность права, как элемент, черта, свойство общественного сознания и национальной психологии⁵⁷, то понятие «беспредел» утверждается не только в сознании, но и в действиях, в образе жизни миллионов россиян. А если учесть, что нарушители экологического законодательства затрагивают интересы граждан, к тому же многие считают, что их это не касается, да и вообще все эти экологические бедствия на фоне социальной нищеты остаются без внимания.

В этих условиях органы внутренних дел оказались неспособными профессионально выполнять в обществе свойственные им функции. По сути, они отстранились от охраны прав и свобод граждан, их здоровья и жизни, сами испытывают социальную, правовую защищенность.

Деятельность правоохранительных органов должна быть построена таким образом, чтобы они сами смогли защищать каждого человека и в то же время сами не представляли бы угрозу для общества. Следует, на наш взгляд, отказаться от экстенсивного способа развития правоохранительных органов, поскольку он ограничен финансовыми и кадровыми ресурсами России, а в политическом отношении ведет к образованию полицейского государства.

России нужна система МВД, ориентированная на защиту личности, гражданского общества и государства от преступных посягательств, на обеспечение

⁵⁷Туманов, В. А. О юридическом нигилизме [Текст] / В. А. Туманов // Пульс реформ. М., 1989.

правопорядка. Вся российская правовая система нуждается в развитии на основе широкого социально-культурного подхода, рассматривающего право, правовое регулирование, как составные части национальной духовной жизни⁵⁸.

Ряд природоохранных функций выполняет противопожарная служба МЧС РФ.

Они совместно с органами управления лесным хозяйством отвечают за определение норм противопожарного оборудования и средств тушения лесных пожаров, контролируют техническое состояние этого оборудования.

Представители ОВД входят в республиканские, краевые и областные комиссии по борьбе со стихийными бедствиями, в задачу которых входит осуществление контроля за соблюдением противопожарных правил предприятиями, организациями, гражданами.

Нами были названы лишь основные функции правоохранительных органов по охране окружающей среды.

Из этого нетрудно сделать вывод, что охрана природы – это не только задача государства, но и дело всего народа, однако цементирующей основой должно являться специальное ведомство, при активной поддержке государства и всего общества.

Поэтому будет недостаточно, если мы не рассмотрим участие общественных организаций и отдельных граждан в области охраны окружающей среды, прежде всего, взаимодействие граждан на общественных началах с правоохранительными органами, в котором значительная роль отводится общественным организациям и гражданам. Природоохранительная деятельность не должна проводиться лишь одними государственными органами. Работа эта должна опираться на широкую общественную поддержку граждан, т.к. долг каждого гражданина – соблюдать порядок в охране природы.

Самое страшное это загрязнение не только экологии, но и загрязнение совести.

Пока в нашей стране нет достаточной идеологии. Более 70 лет все было национализировано, а значит – «ничейное». Гражданин без собственности во многом теряет свое значение как личность. Это пагубно сказывается на обществе, особенно на детях и молодежи. В этих условиях создаются предпосылки к равнодушию.

Не случайно говорят: «Не бойся врага, он только убьет; не бойся предателя, он может предать; но бойся равнодушного, он может все».

В таких условиях создается благоприятная среда для преступности и безнравственности, что порождает вандализм, особенно в отношении природы, которая беззащитна. Поэтому общество не должно оставаться равнодушным, а все возможности массовой информации должны использоваться в борьбе с правонарушителями. Правоохранительные органы обязаны шире практиковать участие общественности в деле борьбы с лицами, хищнически истребляющими природные богатства.

⁵⁸ Вараксин, В. В. Природопользование и охрана окружающей среды. Природоохранительная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы) [Текст] / В. В. Вараксин. Екатеринбург, 2004. С. 157.

Общественные формирования в природоохранительной деятельности по своему целевому назначению могут принимать участие в следующих направлениях:

- создавать специализированные общественные организации для осуществления природоохранительных и природоведческих мероприятий, например, общества охраны природы;

- общественные формирования создаются для исполнения контрольно-надзорной деятельности в области охраны природы и наделяются для этого соответствующими властными полномочиями для борьбы с нарушителями. Например, общественные инспекции рыбоохраны, общественные охотничьи инспекции и др.;

- могут создаваться другие общественные организации, в той или иной степени участвующие в природоохранительной работе (профсоюзные, молодежные и т.п.).

Так, например, в настоящее время в основном получили распространение два вида общественных инспекций по охране природы, которые имеют свою специфику и неравнозначные по своему фактическому и правовому положению это:

- общественные инспекции по охране природы, образованные при местных организациях охраны природы, т.е. универсальные общественные инспекции;

- общественные движения, образуемые соответствующими государственными органами, осуществляющие отраслевые направления в природоохранительной деятельности такие как:

- общественная охотоинспекция;

- рыбоохранная инспекция;

- лесная инспекция;

- земельная инспекция.

В ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» раскрываются полномочия граждан в области охраны природы. В ст. 12 определяются права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. В ст. 15 говорится о системе государственных мер по обеспечению прав и благоприятную окружающую среду.

Эффективность применения экологического законодательства была бы значительно выше, если бы принципиально или до конца соблюдался один из основополагающих принципов экологического контроля – независимость государственного контроля. Вполне обоснованно снова встает вопрос о создании централизованной системы экологического контроля подчиненного не правительству, как органу ответственному за экономику, а Президенту РФ.

Дело в том, что нельзя ограничиваться лишь правоохранительными органами и общественностью. В стране сложная ситуация: правоохранительные органы практически не справляются с криминальными преступлениями (авралы, рейды и т.п.); низкая зарплата у работников правоохранительных органов, особенно ОВД, которую не возможно опротестовать путем митингов и забастовок, а прирабатывать на стороне времени нет, здесь уже не до экологии; правоохранительные органы всегда в той или иной степени зависимы от властей, вот почему мы ведем речь о создании независимого экологического органа, в струк-

туре которого должны находиться правоохранительные экологические подразделения, так как задача этого органа человек и его природные достояния.

Пока же получается так, что каждая правоохранительная служба действует сама по себе в области охраны окружающей природной среды.

И хотя на органы прокуратуры согласно ст. 1 закона «О прокуратуре РФ» возлагается координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, она эту деятельность не успевает, как следует координировать в уголовной направленности, не говоря уже об экологических правонарушениях.

Правоохранительные органы, в том числе и прокуратура не справляются должным образом даже с криминальными преступлениями. Например, большая часть заказных убийств остаются нераскрытыми. Авторитет правоохранительных органов падает. От этого правоохранительные органы еще больше зависят от властей, т.к. при таких результатах работы руководитель любого правоохранительного ведомства может быть отстранен от занимаемой должности.

Поэтому настало время, когда необходим не только централизованный экологический орган, подчиненный не правительству, а Президенту, а также все виды экологических правоохранительных органов с экологическим судом, а в Конституционных судах необходимо иметь представителей судей экологической направленности, чтобы в случае разногласий, эти вопросы могли решать в конституционном порядке.

Но, а если пойти еще дальше, то вопросы прав человека не могут ограничиваться рамками одной стороны, так как и экологические проблемы выходят за рамки отдельно взятой страны.

Но это уже вопросы отдельной темы. Раскрывая вопрос роли правоохранительных органов в охране природы применительно к создавшейся ситуации в России, следует отметить, что нужна реальная правовая база для охраны природы и рационального природопользования, стоящая на фундаментальной основе. Это должно открыть возможность правоохранительным органам целенаправленно и планомерно заниматься предупредительной деятельностью по охране природы, пресекать посягательства на природные богатства и активно воздействовать на нарушителей законов и других нормативных актов по охране окружающей среды, привлекать виновных к административной и уголовной ответственности.

3.3. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. №21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (далее – Постановление №21)⁵⁹ судам рекомендуется при рассмотрении дел об экологически правонарушениях руководствоваться положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в

⁵⁹ Российская газета. 31 октября 2012 г.

том числе нормами Земельного⁶⁰, Лесного⁶¹, Водного⁶² кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 10 января 2002г №7 «Об охране окружающей среды»⁶³ (далее – закон об охране окружающей среды) другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования. Судам надлежит выяснить, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правонарушения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья).

Охрана природы, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в настоящий период развития нашего общества стали одним из важнейших функций государства и получили правовое закрепление на уровне Конституции РФ.

В условиях современного развития индустрии, топливно-энергетического комплекса и другие ресурсопотребляющих отраслей народного хозяйства в области охраны окружающей природной среды возникает много проблем.

Совершенно очевидно, что, если человек не хочет «оставить после себя пустыню», он должен знать наиболее общие законы природы, кратко сводящиеся к следующим утверждениям, не противоречащим основным представлениям естественных наук, законам диалектики и исторического материализма:

- все связано со всем;
- за все надо платить;
- ничего не проходит бесследно;
- природа знает лучше.

В настоящее время необходимо не только поддерживать условия в «земном доме» человечества в благоприятном для него состоянии, исправлять ошибки, допущенные непреднамеренной практикой природопользования («за все надо платить!»), но и создавать условия для выживания человека и всего живого на Земле как биологических видов⁶⁴.

Существующая в России система мер ответственности за экологическое правонарушения пока еще не может быть признана достаточно эффективной.

К тому же еще не полностью устранено несоответствие между законодательством, закрепляющим правила природопользования и ответственностью за нарушение определенных правил эксплуатации природных ресурсов.

Так в ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указаны виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

В ст. 76 Федерального закона говорится о разрешении споров в области окружающей среды.

⁶⁰ Российская газета. 30 октября 2001 г.

⁶¹ Российская газета. 8 декабря 2006 г.

⁶² Российская газета. 8 июня 2006 г.

⁶³ Российская газета. 12 января 2002 г.

⁶⁴ Адаменко, В. Н. Экологическая программа СССР : задачи и пути реализации [Текст] / В. Н. Адаменко. Л., 1990. С. 3.

Можно рассматривать еще ошибку, отличающую саму концепцию Федерального закона «Об охране окружающей среды», где связаны экологические правонарушения с существованием установленных нормативов, в части предельно допустимых концентраций (ПДК), как критерии качества воды и атмосферного воздуха.

Такой подход не полно отражает токсикологическое состояние воды или воздуха.

Во-первых, по ряду особо вредных веществ ПДК до сих пор не установлены. Сейчас определено лишь несколько тысяч таких веществ, а промышленность выбрасывает в окружающую среду десятки, если не сотни тысяч таких веществ. По расчетам специалистов, для установления ПДК по одному веществу требуется 1–2 года работы и существенные затраты. Сколько же требуется времени и средств, для разработки ПДК по всем веществам?

Во-вторых, контролирующие органы могут проводить исследования лишь по весьма небольшому количеству вредных веществ, содержащихся в пробах воды, воздуха, грунта, растительности.

Противоречия и затруднения в применении законодательства имеются и в других нормативных актах. Очень редко применяются на практике ст. 25–251, устанавливающие ответственность за загрязнение вод и атмосферного воздуха.

Обратимся к ГОСТу 17.1.1.02–77 «Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов». Там в числе названных объектов указываются: водостоки (реки, каналы, ручьи), водоемы (озера, водохранилища, пруды), моря (океаны, внутренние, территориальные), подземные воды (бассейны, месторождения, водонасосные горизонты), ледники (материковые, горные). Как видно, из водостоков в Уголовном кодексе указаны только реки, упущены каналы и ручьи.

Понятие сточных вод в подзаконных актах четко не определено.

В приложении 4 к «Правилам охраны поверхностных вод» «Типовое положение»), утвержденном 21 февраля 1991 г., под сточными водами понимается хозяйственно-бытовая сточная вода населенных мест, дождевая (снеговая) сточная вода. Но это неполное определение, так как говорится только о сточных водах со стационарных источников. Означает ли это, что сброс неочищенных вод от передвижных источников загрязнения нельзя квалифицировать по данной статье? То же самое можно сказать и о понятиях отходов (отбросов).

В подзаконных актах нет их четкого определения (в частности, нет указаний на химические вещества).

Строго говоря, ряд случаев аварийных сбросов нефтепродуктов с передвижных источников загрязнения (нефтеналивные суда и т.п.) выпадает из сферы действия названной статьи. На практике это нередко приводит к тому, что специальный закон отменяет правовой принцип, а общий закон не работает.

Следовательно, в подобных ситуациях вынуждены заниматься правовым жонглированием, в частности, применять, где это можно, ст. 250 Уголовного кодекса РФ «Загрязнение вод».

Практика показывает, что загрязнение водных объектов может происходить и, как правило, происходит воздушным путем. При этом химические вещества мо-

гут распространяться на сотни километров от источника загрязнения. Однако подобные случаи загрязнения названной правовой нормой не охватываются.

В подзаконных актах нет четкого определения ситуаций с загрязнением атмосферного воздуха вредными для здоровья людей отходами промышленного производства. Действующие санитарные правила и нормы предусматриваются только для обеспечения чистоты воздуха в пределах селитебных территорий и в местах массового отдыха населения.

Противоречия и затруднения имеются и в других нормативных актах.

Так, говоря об эколого-правовой ответственности, следует остановиться на двух ее частях:

- Первая часть вытекает из правоохранительных правоотношений в результате нарушений требований охраны природной среды, образуя состав эколого-правовых отношений;

- Вторая часть ответственности наступает из трудовых, административных, гражданских, уголовных правоотношений, образующих в связи с применением соответствующих санкций за допущенные (в части первой) отношения.

Эти две части ответственности составляют единое целое, действующее по принципам синхронности и адекватности. Каждому правонарушителю должна соответствовать определенная санкция.

Можно было продолжить противоречия и затруднения, как в применении законодательства, так и в возмещении вреда, нанесенного в связи с использованием земель, недр и др. природных ресурсов.

Принцип адекватности способствует определению тяжести противоправных действий, которые определяются:

- характером совершенного;
- размером причиненного вреда и его использованием;
- формой вины причинителя вреда;
- повтором содеянного.

Наряду с системой мер ответственности за нарушение законодательства об охране природы, нужна и наиболее гибкая система мер материального поощрения предприятий и организаций, граждан, пользующихся природными ресурсами, которые бы стимулировали осуществление мероприятий по наиболее рациональному использованию и охране, как объектов природы, так и окружающей среды.

С развитием общественных отношений и НТП роль права возрастает, что вызывает необходимость усиления значения юридической науки. В то же время имеются причины, которые в той или иной мере предопределяют экологические правонарушения.

К общим причинам экологических правонарушений, в том числе и преступлений, можно отнести следующее:

- наличие экологического типа взаимодействия общества и природы. Оно проявляется в том, что на первом месте стоит потребление природных ресурсов, а только потом их охрана и воспроизводство, т.е. в обществе господствует потребительская психология по отношению к природе;

- необходимо считаться с законами природы и учитывать их особенности, прежде чем применять НТП, проявление которого порой соизмеримо с вековы-

ми процессами. Поэтому применение и внедрение ряда научных достижений необходимо предусматривать в законодательном порядке, что должно исключать ряд негативных особенностей, таких как: волюнтаризм, а порой и непреднамеренные преступные проявления к окружающей природной среде;

- основная часть природных ресурсов находится в государственной либо муниципальной собственности (недра, леса, животный мир и т.д.). В связи с этим у части населения присутствует равнодушие, безразличное отношение к использованию природных ресурсов, в том числе и к экологическим правонарушениям;

- отсутствие какого-либо экологического воспитания, а также мировоззренческих установок, которые должны начинаться с семьи, дошкольных учреждений и заканчиваться определенным экологическим образованием;

- скудность средств, выделяемых государством для охраны окружающей природной среды, которые используются для других нужд.

Специальные причины можно условно разделить на следующие: экономические, организационные, правовые.

Для характеристики вопроса об ответственности за нарушение законодательства об охране природы существенное значение имеет уяснение теоретических вопросов юридической ответственности, которая представляет собой обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенные правонарушения.

Содержанием правовой ответственности является применение к нарушителям мер воздействия, характер и направленность которых зависит от существа противоправного действия и его результата.

Ответственность в области охраны природы обладает как общими чертами данной юридической категории, так и специфическими особенностями, благодаря которым она именуется эколого-правовой ответственностью. Целью ее является обеспечение законности в отношениях по использованию и охране окружающей природной среды и экологического правопорядка.

Перечень всех нарушений природоохранительного законодательства содержится в действующих нормативных актах. По объему посягательства можно выделить семь групп правонарушений:

- порча земель, загрязнение их отходами производства и сточными водами, невыполнение обязанностей по их приведению в состояние пригодное для использования по назначению;

- невыполнение правил пользования недрами, а также требований по охране окружающей природной среды от вредного влияния работ, связанных с эксплуатацией недр;

- загрязнение и засорение водоемов;

- повреждение леса промышленными отходами – химикатами и сточными водами;

- загрязнение атмосферного воздуха опасными для здоровья людей и внешней среды веществами;

- загрязнение среды обитания наземных и водных животных;

- уничтожение и повреждение памятников природы;

- нарушение режима заповедных и других охраняемых территорий.

Так, в 1993 г. органами государственного экологического контроля было обследовано 146 606 предприятий и организаций по выполнению Закона РФ «Об охране окружающей природной среды». Установлено, что 24 490 из них превышает норму выбросов загрязняющих веществ. Зарегистрировано 1 840 случаев залповых, аварийных сбросов вредных веществ, которые повлекли миллиардные ущербы народному хозяйству и здоровью человека.

За нарушение природоохранительного законодательства привлечено 35 509 граждан и должностных лиц. Сумма взысканных штрафов составила 847,6 млн р., 21 должностное лицо привлечено к уголовной ответственности.

За невыполнение экологических требований органами государственного экологического контроля приостановлена деятельность 650 экологически вредных предприятий.

Эффективность этой деятельности была бы гораздо выше, если бы была централизованная система экологического надзора, подчиненного не правительству, как органу, ответственному за экономику, а Президенту РФ.

С каждым из этих нарушений связаны определенные юридические последствия.

Приведенный перечень охватывает весьма широкий круг, допускаемых на практике правонарушений, за которые наступает определенная законом ответственность⁶⁵.

Экологический вред необратим. Его вред антропологический, который зависит от существа противоправного действия и его результатов⁶⁶.

В зависимости от степени общественной опасности при нарушении природоохранительного законодательства, виновные могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Дисциплинарная ответственность характерна тем, что она предполагает применение санкций за экологическое правонарушение, совершенное лицом при исполнении своих трудовых (служебных) обязанностей. При этом инициатива привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности может исходить от администрации, контролирующих и правоохранительных органов, включая и прокуратуру.

Административная ответственность, как разновидность эколого-правовой ответственности, обладает всеми ее признаками. Но помимо этого имеет целый ряд специфических особенностей.

В данном случае – это не только нарушение административного правонарушения, но и нарушение правоохранительного законодательства. К таковым относятся: предупреждение, штраф, конфискация незаконно добытой продукции и запрещенных законом орудий и предметов, явившихся средством совершения правонарушений, временное лишение права пользования определенными благами природы. Эти меры могут применяться как в отдельности, так и в сочетании.

Наиболее распространенной мерой административной ответственности является штраф. Основанием административной ответственности является адми-

⁶⁵Дмитриев, А. Е. Экономические и правовые вопросы охраны окружающей среды. С. 31–32.

⁶⁶Там же. С. 31.

нистративный проступок. Субъектом применения принуждения в данном случае чаще всего выступает государственный орган или суд. Важная особенность административной ответственности – большое количество органов, имеющих право применять соответствующие санкции. Особенностью такого рода ответственности является отсутствие устойчивых организационных связей между субъектом принуждения лицом, допустившим определенное правонарушение, т.е. здесь нет служебной подчиненности. Административная ответственность имеет место в рамках внеслужебного подчинения. Привлечение виновных к ответственности происходит в административно-процессуальном порядке.

Так, например, административный проступок – это не только нарушение норм административного законодательства, но и нарушение норм, земельного, водного, лесного и других отраслей природоохранного законодательства. Применяемые санкции за совершение административных проступков в области природопользования и охраны окружающей среды, определены в кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ⁶⁷).

Этим вопросам посвящена гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования» (ст. 8.1–8.40). Так ст. 8.1 посвящена ответственности за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономического обоснования проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, предприятий, сооружений или иных объектов, ст. 8.6 – за порчу земель, ст. 8.10 – за нарушение требований по рациональному использованию недр, ст. 8.13 – за нарушение правил охраны водных объектов, ст. 8.21 – за нарушение правил охраны атмосферного воздуха, ст. 8.25 – нарушение правил лесопользования, ст. 8.29 – за уничтожение мест обитания животных и др.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются административными комиссиями при городских, районных, поселковых и сельских администрациях, а также их районными (городскими) комиссиями по делам несовершеннолетних, государственной инспекцией, должностными лицами. Административными полномочиями также обладают ОВД с их отраслевыми службами.

Действенной мерой административной ответственности является приостановка работ предприятия, нарушившего установленные правила пользования объектами природы, до устранения вскрытых нарушений. Эта мера применяется, когда другие меры воздействия не дали положительных результатов.

Весьма целесообразно применение конфискации орудий охоты и лова рыбы и т.п., которые имеют цель не только наказать, но и лишить браконьера возможности продолжать нарушение установленных норм.

Гражданско-правовая ответственность выполняет три основные функции: оказывает материальное воздействие на нарушителя;

- ликвидирует последствия правонарушения;

- служит в качестве предупредительной и воспитательной меры.

Гражданско-правовая ответственность наступает в тех случаях, когда в результате несоблюдения соответствующих норм и правил, причиняется вред

⁶⁷СЗ РФ [Текст]. 2002. № 1. Ст. 1.

окружающей природной среде, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам. Такую ответственность несет как юридическое, так и физическое лицо. В соответствии со ст. 1064 Гражданского кодекса РФ, имущественный вред (материальный) вред возмещается виновной стороной в полном объеме.

За причинение материального ущерба предприятию, учреждению, организации, должностные лица, другие работники несут материальную ответственность в соответствии с нормами трудового законодательства.

Возмещение вреда производится добровольно, либо по решению суда или арбитражного суда. При этом ущерб подлежит возмещению понесшей его стороне, в том числе и гражданской (их имуществу, собственности, здоровью). С согласия сторон или по решению суда вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей среде за счет его сил и средств (например, провести дезактивизацию зараженного участка местности, вывести токсичные отходы производства в безопасное место и т.д.).

За 1992–1997 гг. по гражданско-правовой ответственности о возмещении ущерба за нарушение природоохранного законодательства количество таких дел возросло с 4 600 до 5 600⁶⁸.

Основанием гражданско-правовой ответственности является наличие имущественного вреда или убытков, вина правонарушителя, противоправность его поведения и причинная связь между его действиями и возникшими убытками.

Возмещение за ущерб, причиненный природным объектам, имеет некоторое сходство со штрафом, хотя последний обычно взыскивается в бесспорном порядке, тогда как возмещение ущерба – только в случае причинения вреда, с учетом его размера и через суд.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства об охране природы наступает только в тех случаях, когда виновные совершают преступные действия в отношении природных ресурсов. За совершение указанных общественно опасных деяний установлены те или иные виды уголовной ответственности, предусмотренные УК РФ⁶⁹. Основным признаком преступления является общественная опасность. Предметом преступления здесь являются природные ресурсы, как находящиеся в естественном состоянии, так и используемые в хозяйственной деятельности.

Субъектами преступления в области экологии являются должностные лица и граждане.

Объективная сторона выражается в деянии (действии или бездействии) рассматриваемых преступлений, способствующих или создающих угрозу причинения вреда природоохранительным отношениям.

Круг преступных деяний по отношению к природным ресурсам, за которые предусматривается уголовная ответственность, определяется уголовным законодательством.

⁶⁸ Меркушев, А. Е. Об ответственности за нарушение норм экологической безопасности [Текст] / А. Е. Меркушев // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1997. № 4.

⁶⁹ См.: *О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации* [Текст] : федер. закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

Однако обострение экологической обстановки на современном этапе вызывает усиление средств уголовно-правовой защиты природы.

Действующая гл. 26 УК РФ посвящена экологическим преступлениям.

Практическая деятельность свидетельствует о слабости функционирования эколого-уголовных норм УК РФ. В этой области ситуация мало меняется, а контрольные и правоохранительные органы, в том числе суды, рассматривают ничтожно мало дел о подобных нарушениях. Так, за 1991 г. судами РФ рассмотрено 1 341 уголовное дело, в том числе по незаконной охоте, незаконной рубке леса – 135, незаконному рыболовству – 699.

Например, за преступное посягательство на экологическую безопасность в 1995 г., по сравнению с 1990 г., количество осужденных увеличилось на 166%. При этом число осужденных за незаконное занятие рыбным и другим водным промыслом возросло на 112,8%, а число осужденных за незаконную порубку леса увеличилось на 206%. За такие, наиболее разрушительные по своему воздействию преступления, как загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей и животных ресурсов моря, за пятилетний отрезок времени осуждалось каждый год соответственно по 10–12 и 3–7 чел.

Судами также рассматриваются дела о возмещении ущерба за нарушение природоохранного законодательства. За 5 лет количество таких дел возросло с 4 600 до 5 500. Астраханский областной суд обобщил практику привлечения к ответственности за нарушения природоохранительного законодательства. В 1994 г. рост браконьерства составил 59% по сравнению с 1993 г. Из всех лиц, привлеченных к уголовной ответственности, только 12% приговорены к лишению свободы, а к остальным применены иные меры наказания⁷⁰. В последние годы наметилась тенденция сужения применения мер в отношении лиц, совершивших экологические правонарушения, в пользу применения административных мер воздействия. Это обстоятельство не должно вызывать беспокойство, т.к. административные санкции достаточно суровые и эффективные. Их своевременное (оперативное) применение способствует предупреждению экологических правонарушений. Главное – это чтобы ответственность была неотвратимой.

Комплексность применения перечисленных юридических мер воздействия на правонарушителей в сочетании с воспитательными (профилактическими) мерами способствует, в конечном счете, оздоровлению окружающей среды.

Разумеется, это лишь небольшая часть совершаемых правонарушений, причины этому следующие:

- экологические;
- организационные;
- правовые.

Но не только по составам экологических преступлений возникают вопросы при решении экологически проблем, но и по способам их разрешения. До сих пор суды неохотно принимали к своему производству дела, связанные с защитой экологических прав, кроме того, обращений граждан за судебной за-

⁷⁰ Меркушев, А. Е. Об ответственности за нарушение норм экологической безопасности [Текст] / А. Е. Меркушев // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1997. № 5.

щитой экологических прав было немного. Однако судебная практика постепенно накапливается.

Больше того, количество дел, связанных с защитой экологических прав будет возрастать. Сложность процедур рассмотрения таких дел усугубляется из-за отсутствия учета в уголовно-процессуальном законодательстве особенностей расследования экологических преступлений.

В равной степени это касается всех объектов природы. Так, например, связь земельного права, регулирующего отношения по поводу использования земель, с водным, лесным, горным правом обусловлена тем, что Земля – важнейшая часть всей биосферы, вместилище всех других связанных с нею природных объектов: лесов, вод, животного и растительного мира, полезных ископаемых и иных ценностей недр земли. Без использования земли практически невозможно использование других природных ресурсов.

При этом, бесхозяйственность по отношению к земле, немедленно, или в последующем будет наносить вред всей окружающей природной среде, приводить не только к разрушению почв, их эрозии, засолению, заболачиванию, химическому загрязнению, но и сопровождаться ухудшением условий использования других природных ресурсов (засорение вод продуктами эрозии почв, потеря запасов вод при орошаемом земледелии, истощительные рубки, а также сокращение площади лесов при неоправданном изъятии земель гослесфонда, загрязнение и сокращение территорий, служащих средой обитания животного мира и т.д.). Поэтому нормы законодательства о рациональном и комплексном использовании земель повышают эффективность норм иных природоресурсовых отраслей водного, лесного, горного, др. законодательств.

Из всех объектов природы в правовом отношении нормы земельного права наиболее разработаны, так как земля является всеобщим средством труда и главным цементирующим звеном природного комплекса. Но даже по земельному праву мы сегодня не имеем разработанного действующего земельного процесса, как это имеет место в уголовной или гражданской сферах, где таковые имеются. Поэтому в земельном праве необходим земельный процесс, что облегчит судебные земельные споры.

Земельно-правовые споры разрешаются в судебном порядке.

В ст. 64 Земельного кодекса РФ говорится: «Земельные споры рассматриваются в судебном порядке. До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на рассмотрение в третейский суд».

Сегодня же бесспорно, что право частной собственности должно быть неотъемлемой частью системы прав и свобод граждан РФ. Сейчас настало время, когда рыночные отношения требуют большего правового урегулирования всех объектов природы и, в первую очередь, земельных.

Как уже было отмечено, все объекты природы взаимосвязаны и взаимообусловлены и составляют единую систему (семью). Ее главой является Земля. Земельное право наиболее урегулировано и разработано и занимает особый приоритет среди всех природных объектов, поэтому судебные органы должны специализироваться и в этом направлении земельных и других споров. Сегодня лишь глава

в УК РФ не удовлетворяет потребности в рассмотрении экологических преступлений, необходим раздел, а в перспективе необходим специальный кодекс.

Изложенные выше идеи относительно формирования земельного процесса не являются бесспорными сегодня, поскольку земельные споры пока рассматриваются в рамках гражданского процесса, как и другие категории экологических правовых споров. Однако, уже сегодня существует потребность не только в углублении специализации судей по вопросам экологических и земельных споров, но и подборе присяжных заседателей в этом направлении, необходима их подготовка, специализация.

Следующим этапом совершенствования в этой области, на наш взгляд, должен быть не только самостоятельный экологический и земельный процесс, но и выделение самостоятельных экологических судов. Неслучайно обращается внимание судов на важность обеспечения правильного и эффективного применения законодательства об ответственности за совершение экологических правонарушений. Высокая степень общественной опасности этого вида правонарушений обусловлена тем, что объектом посягательства являются стабильность окружающей среды и природоресурсовый потенциал, а также гарантированное ст. 42 Конституции РФ право, каждого на благоприятную окружающую среду⁷¹.

Судам следует иметь в виду, что при рассмотрении дел, связанных с нарушением экологического законодательства, особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Необходимо также выяснить, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а также, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости⁷².

Так, согласно официальной статистике, в России до 2012 года всего зарегистрировано 2302,2 тысяч преступлений, в том числе 27,58 тысяч экологических преступлений. Удельный вес этих преступлений, в общем числе зарегистрированных составил 1,2%. В то же время за 2010 год было зарегистрировано 2628,8 тысяч преступлений, из 39,16 тысяч экологических преступлений, удельный вес преступлений данной категории – 1,5%. Из этих данных следует, что в 2012 году в сравнении с 2010 годом зарегистрировано почти на 12 тысяч меньше экологических преступлений. При этом, в последние 5 лет наблюдается тенденция снижения регистрируемых преступлений как в целом, так и экологических преступлений.

По линии МВД РФ, в январе-декабре 2013 года зарегистрировано 24,73 тысяч преступлений, что на 10,4% меньше, чем за аналогичный период прошлого

⁷¹ Дмитриев, А. Е. О некоторых аспектах юридической ответственности за нарушение экологического законодательства [Текст] : сб. науч. трудов / А. Е. Дмитриев // Экономико-правовая ситуация в России: история и современность. Екатеринбург, 1999. С. 174–185.

⁷² О практике применения судами законодательства об ответственности за экологическое правонарушение [Текст]: постановление Пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 г.

года. В январе-августе 2015 года зарегистрировано 16,87 тысяч экологических преступлений, что на 0,5% меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

Но не только отмеченные особенности вызывают необходимость в углублении специализации судов экологической направленности, но и в целях обеспечения правильного и единообразного применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения.

За совершение экологических правонарушений, т.е. виновных противоправных деяний, нарушающих природоресурсное законодательство и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную, гражданско-правовую, материальную ответственность, а предприятия, учреждения, организации – административную и гражданско-правовую.

Актуальным для российской и зарубежной практики является вопрос о субъекте экологических преступлений, совершенных от имени и в интересах предприятия – юридического лица. Можно ли в этом случае привлекать к уголовной ответственности юридическое лицо или же ответственность все равно будет нести физическое лицо – работник или руководитель такого предприятия? С учетом того, что российское законодательство на предусматривает возможности привлечения юридических лиц к уголовной ответственности, в том числе за экологические преступления, Постановление №21 разъясняет, что к лицам, использующим свое служебное положение при совершении преступлений, предусмотренных частью 3 ст. 256, частью 2 ст. 258 и пунктом «в» части 2 ст. 260 Уголовного Кодекса Российской Федерации, следует относить как должностных лиц, так и государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, не являющихся должностными лицами, а также лиц, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческой организации независимо от формы собственности или некоммерческой организации, не являющихся государственным или муниципальным учреждением⁷³.

В доктрине также освещается проблема привлечения к уголовной ответственности не самих предприятий, а их должностных лиц и работников.

Больше того, представители по экологическим направлениям, по мнению автора, должны будут входить в Конституционный Суд РФ, а также находиться в структурах субъектов Федерации, то есть в составе конституционных судов республик и уставных судов краев, областей и автономных образований.

3.4. Возмещение экологического вреда

Возмещение экологического вреда – это имущественная ответственность граждан и юридических лиц за причиненный вред окружающей среде, здоровью и имуществу граждан и иных субъектов загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрешением естественных экологических систем и другими

⁷³ См.: СЗ РФ. 1996. №25. Ст.2954

экологическими правонарушениями. Эта ответственность устанавливается в основном в соответствии с нормами, содержащимися в гражданском законодательстве, которая в настоящее время стала намного значимой, чем прежде. Это обусловлено переходом страны к рыночным отношениям, которые усилили возмещением экологического вреда, а институт экологического вреда стал одним из центральных институтов в системе экологического права.

Правовое значение данного института по мнению Г.А. Мисник⁷⁴ обусловлено выполняемыми им функциями, к которым относятся, во-первых, обеспечение реализации субъективных экологических прав и экологических интересов, во-вторых, восстановление нарушенных экологических прав; в-третьих, предотвращение экологических правонарушений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности человека.

Вопросы правового регулирования возмещения экологического вреда приобретают все большее значение в связи с необходимостью обеспечения устойчивого развития общества, предупреждения и ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и привлечения негосударственных ресурсов в сферу охраны окружающей среды. В настоящее время основная доля расходов на цели восстановления нарушенного состояния окружающей среды приходится на государственный бюджет.

По данным Контрольного управления Президента РФ за 2004–2005 гг. на ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф было направлено 7,4 млрд р., из которых доля федерального бюджета составила 92,8%, бюджетов субъектов Российской Федерации – 7%, средств страховых компаний – 2%. При этом в доходах федерального бюджета за 2004 г. платежи за негативное воздействие на окружающую среду составили 2,6 млн р., доходы от взимания штрафов и полученные от возмещения вреда составили 1,7 млн р.⁷⁵

Приведенные данные свидетельствуют о том, что затраты природопользователей на ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду в сумме со штрафами, взимаемыми с виновных, не покрывают реальные потери общества. Причина этого заключается в недостаточной разработанности правовой базы регулирования возмещения ущерба в сфере природопользования и охраны окружающей среды, неразвитости правоприменительной практики, отсутствии единого методологического подхода к решению вопроса расчета размера причиненного ущерба и доказыванию юридически значимых фактов по данной категории правовых споров. Иски, направляемые в суды по экологическим правонарушениям, в основном ограничиваются требованиями только о взыскании платы за сверхнормативное загрязнение окружающей среды, а не полноценным возмещением ущерба, причиненного окружающей среде.

Задача разработки обоснованной модели возмещения экологического вреда имеет многоплановый характер. С одной стороны, разработка такой модели направлена на решение основной экологической проблемы, а именно,

⁷⁴ См.: Мисник, Г. А. Возмещение экологического вреда в Российском праве [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г. А. Мисник. М., 2008. С. 2–6.

⁷⁵ Об исполнении федерального бюджета за 2004 г. [Текст] : федер. закон от 15 апреля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. 1. Ст. 1781.

предотвращение и ликвидацию загрязнения окружающей среды. Однако это лишь один из аспектов данной задачи. Приведенные выше статистические данные свидетельствуют также об экономической значимости рассматриваемого вопроса. Переложение основного бремени ответственности за негативные последствия хозяйственной деятельности природопользователя на государство не только затрудняет решение экологических проблем, но также способно повлечь негативные экономические последствия для государства и общества. С другой стороны, не всегда экономически реально взыскание компенсации даже в «сокращенном» виде из-за отсутствия у предприятия достаточных средств на ликвидацию последствий нарушения. Необходимо учесть также социальную значимость рассматриваемой проблематики. Экологический вред создает угрозу для жизни и здоровья человека, для существования его социальной среды. С этой точки зрения совершенствование механизма возмещения экологического вреда следует рассматривать как задачу социальной значимости.

До недавнего времени возмещение вреда, причиненного загрязнением окружающей среды, являлось прерогативой государства. В законодательстве прямо закреплялся перечень субъектов, наделенных правом заявлять иски о возмещении вреда окружающей среде. К ним относились федеральные органы государственной власти. В действующем законодательстве (ст. 5, 6, 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды») право предъявления исков о возмещении вреда окружающей среде предоставлено не только федеральным органам власти, но также органам государственной власти субъектов Российской Федерации, гражданам и некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды.

Тем самым, законодатель признает существование самостоятельных экологических интересов названных субъектов. Однако вопрос о юридическом содержании этих интересов, основаниях их защиты в случае причинения вреда окружающей среде, в законодательстве не раскрыты, что позволяет считать указанные нормы декларацией. Между тем, защита экологических прав и интересов различных групп субъектов права должна составлять сущность и цель правового регулирования возмещения экологического вреда.

Цели правовой охраны окружающей среды находят отражение в государственной стратегии устойчивого развития России, в которой закрепляются основные направления государственной политики в данной области. В соответствии с п. 2 Государственной стратегии устойчивого развития России, утвержденной Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 восстановление нарушенных экологических систем признается целью государственной политики только применительно к экологически неблагополучным территориям. Между тем задачи предупреждения и возмещения экологического вреда должны занимать центральное место в ряду задач правового регулирования охраны окружающей среды, определять смысл и содержание всего экологического законодательства.

Отсутствие указания на меры по возмещению экологического вреда в перечне основных общих направлений деятельности государства в данной области, по нашему мнению, не имеет научного обоснования и порождает скептическое отношение представителей государственных органов к этой форме участия

государства в обеспечении охраны окружающей среды. В целях оптимизации правового регулирования отношений в данной сфере необходимо внести дополнение в содержание Государственной стратегии устойчивого развития России, указав в числе основных направлений деятельности государства обеспечение возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Состояние действующего законодательства, регулирующего возмещение экологического вреда, характеризуется существенными противоречиями, которые фактически парализуют действие данного института. Основная причина несовершенства законодательства состоит в том, что правовое регулирование данных отношений осуществляется без должного учета специфических черт экологического вреда. Учет особенностей экологического вреда, на наш взгляд, должен составить основу выделения специфических правил возмещения экологического вреда.

Сегодня отсутствует целостный правовой механизм возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением. Существующие в действующем законодательстве нормы малоэффективны. В литературе вопрос об эффективности действия гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды рассматривается с позиций достижения превентивной и компенсационной цели такой ответственности. Достижение компенсационной цели требует учета двух основных особенностей применения данного института в области охраны окружающей среды. Во-первых, множественность субъектов, заинтересованных в получении такой компенсации. Во-вторых, дифференциация целей такой ответственности на компенсационную (возмещение убытков) и восстановительную (восстановление нарушенного положения в природе).

Существующий механизм регулирования возмещения экологического вреда построен без учета превентивной направленности данного института. Как отметил Е. А. Суханов, «большинство посвященных ответственности норм гражданского и хозяйственного законодательства ориентировано на регламентацию отношений, возникающих в связи с уже наступившими правонарушениями – неисполнением обязательств или «непосредственным» причинением вреда, а не на борьбу с их возникновением. Нормы об ответственности должны занимать самостоятельное место в системе гражданского права.

Г. А. Мисник выделяет следующие причины низкой эффективности действующего механизма возмещения экологического вреда:

- неразвитость нормативно-правовой базы регулирования данных отношений;
- отсутствие доктринальных основ доказывания экологического вреда и причинной связи как условий гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда;
- отсутствие единой методологии расчета оценки экологического вреда;
- несовершенство законодательства о порядке предоставления экологической информации заинтересованным лицам как одной из важнейших гарантий реализации права на возмещение экологического вреда;
- отсутствие необходимой законодательной основы страхования экологических рисков, целью которого является защита экологических интересов граждан, имущественных интересов юридических лиц и публичных образований от действия факторов природного и техногенного характера, обладающих

свойством экологического риска, обеспечение реального возмещения экологического вреда;

- неразвитость правоприменительной практики;
- низкий уровень экологического правосознания руководящих и иных работников предприятий и организаций;
- отсутствие отлаженного механизма выявления и регистрации правонарушений в данной области.

В действующем законодательстве предусматриваются две самостоятельные правовые меры, направленные на обеспечение восстановления окружающей среды – гражданско-правовая ответственность за причинение экологического вреда и платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Представляется, что разграничение правовых механизмов имеет практическое и научное значение, поскольку создает юридическую основу определения объема гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда и расчета размера платы за негативное воздействие.

Поэтому здесь необходим комплексный подход, который предполагает формирование модели гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда на основе согласования норм о гражданско-правовой ответственности за причиненный экологический вред и платежах за негативное воздействие на окружающую среду, объединенных компенсационной направленностью.

Вред, причиненный экологическим правонарушением предприятия, учреждения, организации и граждане, причинившие его, обязаны возместить в полном объеме в соответствии с действующим законодательством. Согласно гражданскому законодательству имущественная ответственность за противоправное причинение вреда состоит в полном возмещении причиненного ущерба, включая упущенную выгоду.

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, производится добровольно, либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

В результате, усиление гарантий возмещения экологического вреда предполагает, по мнению Г. А. Мисник, расширение перечня презумпций, используемых в целях доказывания основания гражданско-правовой ответственности, конкретизацию права на доступ к экологической информации, выработку единой модели оценки экологического риска как элемента экологического страхования, а также такие разработанные положения.

Проблема применения правовых норм о возмещении экологического вреда связана с тем, что наука и практика, как правило, бессильны в определении реального ущерба, наступающего при негативном воздействии на состояние окружающей среды. Отсутствие методического единства по вопросу об оценке ущерба, вызванного негативным воздействием на окружающую среду, приводит к серьезным недостаткам в правовом регулировании.

При оценке вреда, вызванного негативным воздействием на окружающую среду, не учитываются существенные различия экономического и правового понятия экологического вреда. Экономические потери появляются у собственника природных ресурсов не только тогда, когда возник реальный вред (деградация экологических систем, истощение природных ресурсов), но и тогда, когда негативное воздействие на окружающую среду связано с опасностью возникновения реального вреда. В последнем случае экономический вред находит выражение в виде затрат на предотвращение будущего вреда окружающей среде. Экономическое определение вреда имеет более широкие границы в отличие от правового понятия «вред окружающей среде».

Ущерб как правовая категория – это уничтожение или повреждение наличного имущества, потеря прибыли, расходы, призванные обеспечить наиболее полное восстановление материальных и личных нематериальных благ потерпевшего, которым причинен вред.

В целях решения данной задачи правовое понятие «экологический вред» должно в максимальной степени соответствовать его экономическому содержанию. С учетом характера негативных последствий и формы проявления экологический вред следует разделять на реальный и вероятный (предотвращенный).

Возмещение экологического вреда следует рассматривать как комплексный правовой институт, который включает в себя нормы различной отраслевой принадлежности, а именно, нормы гражданского, финансового и экологического права, регулирующие отношения по поводу восстановления нарушенных экологических прав человека, государства или муниципальных образований за счет имущественной сферы причинителя вреда либо третьих лиц, указанных в законе.

Гражданско-правовой формой возмещения экологического вреда является гражданско-правовая ответственность. Административной формой возмещения вреда в данной сфере являются платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

Право заявления исковых требований о компенсации экологического вреда в пользу государства означает законодательное признание законного экологического интереса, носителем которого является государство.

В целях определения юридических границ права государства на возмещение экологического вреда необходимо установить объем и содержание экологических прав государства.

Хотя в законодательстве прямо не устанавливаются экологические права государства и муниципальных образований, не определяется их содержание, однако из смысла законодательства, регулирующего возмещение экологического вреда, следует, что государство и муниципальные образования признаются субъектами экологических прав. Вопрос о юридическом содержании данных прав, пределах их реализации требует законодательного решения.

В правовом регулировании возмещения экологического вреда применение диспозитивного метода оценки экологического вреда должно получить более широкое развитие, поскольку именно данный метод в полной мере соответствует объективным условиям развития рыночной экономики. В связи с этим необходимо внесение изменений в природоресурсное и природоохранное зако-

нодательство, направленных на унификацию подходов к установлению правил оценки экологического вреда на основе закрепления диспозитивного подхода к определению способов названной оценки.

Разработка методик оценки экологического вреда должна быть признана обязанностью государственных органов, поскольку такая мера рассматривается как гарантия реализации права на возмещение вреда в случаях, когда объективно невозможна оценка вреда по фактическим затратам на восстановление природного объекта. Однако применение таких методик должно осуществляться на диспозитивной основе, что в наибольшей мере соответствует условиям рыночной экономики.

Нормативный метод оценки экологического вреда не может рассматриваться как императивно установленный либо приоритетный по отношению к методу оценки фактических затрат, поскольку такой подход противоречит принципу полного возмещения вреда, предусмотренному в гражданском (п. 1 ст. 15 ГК РФ) и экологическом законодательстве (ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В российском законодательстве нет каких-либо положений, ограничивающих ответственность государства при осуществлении должностными лицами дискреционных положений. Следовательно, при выявлении вреда, вызванного актами власти, принятыми государственными органами на основе административного усмотрения, государство должно нести гражданско-правовую ответственность на равных основаниях с другими субъектами права.

Гарантией реализации механизма ответственности государства за причинение экологического вреда должно стать закрепление в экологическом законодательстве ясно выраженных принципов и целей государственного управления в области охраны окружающей среды, а также критериев оценки правомерности акта власти, принимающего экологически значимые решения. Необходимость нормативного закрепления названных принципов обусловлена тем, что при рассмотрении судебных споров суд руководствуется только принципом законности и не вправе оценивать целесообразность принятия актов государственных органов.

В экологических отношениях деятельность, связанная с негативным воздействием на окружающую среду, должна признаваться источником повышенной опасности на основе презумпции, которую следует закрепить в законодательстве.

Признание деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую среду, источником повышенной опасности, основывается на обобщении практики осуществления такой деятельности и результатом специальных научных исследований, которые составляют основу для закрепления на законодательном уровне примерного перечня опасных видов деятельности. При наличии законодательства, содержащего признаки опасной деятельности, возложение на потерпевшую сторону обязанности доказывания опасности таких видов деятельности при разрешении конкретных споров является нецелесообразным, поскольку ведет к дополнительным необоснованным затратам на проведение соответствующих исследований и создает для потерпевшей стороны препятствия для защиты нарушенного экологического права.

Закрепление презумпции повышенной опасности деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую среду, позволит укрепить позицию слабой стороны (потерпевшего) при разрешении споров о возмещении экологического вреда.

Экологическое страхование относится к рисковому виду страхования, что определяется его функциональным назначением. Оценка риска предполагает установление двух юридически значимых фактов: во-первых, установление самой опасности и, во-вторых, установление объема опасности.

Оценка риска признается правом страховщика (ст. 945 ГК РФ) и обязанностью страхователя (ст. 944 ГК РФ). Однако признание оценки страхового риска правом страховщика не исключает, а скорее, предполагает закрепление в законодательстве единых критериев оценки степени риска.

В проекте Федерального закона «Об экологическом страховании» должна получить закрепление модель оценки экологического страхового риска, включающая нормативные критерии оценки приемлемого риска (территориальные границы зоны риска, степень изменения состояния экологической системы под воздействием фактора риска, размер предполагаемых затрат на восстановление окружающей среды, а также специальные критерии, отражающие особенности отдельных видов риска), и допустимые способы такой оценки, а именно, количественный расчет возможных физических, экономических и социальных потерь за определенный период времени, разработка моделей осуществления мероприятий по предупреждению природных чрезвычайных ситуаций, включая вариант отказа от этих мероприятий, в целях выявления причины аварии, комплексное сочетание экономического, медико-биологического и прочих видов анализов риска с учетом вида риска, выявление дифференцированных и интегральных характеристик удельного экономического и индивидуального риска потерь.

Повышенный характер ядерной опасности требует проведения детального разграничения ответственности государства и эксплуатирующей организации. Установление общего положения о лимите ответственности эксплуатирующей организации не решает проблемы, поскольку открытым остается вопрос о критериях оценки вреда, который подлежит возмещению посредством страхования ядерного риска.

Установление абсолютной ответственности эксплуатирующей организации за ядерный ущерб не вполне согласуется с принципами правового регулирования ядерной безопасности. Значительная роль в регулировании данных отношений отводится государственным органам, в обязанности которых входит не только прогнозирование опасности, но и предотвращение вреда.

Гарантия вмешательства государства для удовлетворения исков, превышающих финансовые возможности эксплуатирующей организации, является одним из международно-правовых принципов гражданско-правовой ответственности в ядерной энергетике, установленной Пражской конвенцией 1960 г. об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергетике и Брюссельской конвенцией от 31 января 1963 г.

Значительные масштабы возможного вреда здоровью граждан и окружающей среде диктуют необходимость раздельного страхования ответственности за

причинение ядерного ущерба и государственное страхование жизни и здоровья граждан, проживающих на территории, подверженной воздействию радиации.

Отсутствие правовой регламентации процессуальных форм доступа граждан к экологической информации препятствует эффективному применению норм о возмещении экологического вреда. Представляется, что перечень способов информирования населения о состоянии окружающей среды должен быть дифференцирован в зависимости от вида информации (оперативная или экстренная) и прямо закреплен в федеральном законодательстве, а также законодательстве субъектов Российской Федерации.

В целях реализации компенсационной функции гражданско-правовой ответственности за экологический вред необходимо более широкое применение презумпций как юридических предпосылок гражданско-правовой ответственности.

Применение презумпций в экологических отношениях обусловлено неполной изученностью природных процессов и потенциальных последствий хозяйственной деятельности человека для окружающей среды, отсутствием объективной возможности осуществления непрерывного контроля за деятельностью хозяйствующего субъекта. На основе презумпций достигается решение задачи эффективного распределения бремени доказывания при разрешении споров о возмещении экологического вреда посредством освобождения потерпевшего от обязанности доказывания фактов, которые могут быть установлены на основе предположения.

В соответствии с принципом презумпции потенциальной экологической опасности проектируемой хозяйственной деятельности учет вредных последствий хозяйственной деятельности является обязанностью не только природопользователя, но и государственных органов, осуществляющих управление и контроль в данной сфере природопользования. Это означает, что степень вины государственных органов и природопользователя в случае причинения экологического вреда резюмируется равной до тех пор, пока не будет доказано иное.

Направлениями оптимизации нормативно-правового регулирования гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда следует считать: усиление роли специального законодательства в регулировании указанных отношений, обеспечение согласованности федеральных нормативных актов и нормативных актов субъектов Российской Федерации; систематизация норм, регулирующих гражданско-правовую ответственность за причинение экологического вреда.

В экологических отношениях предотвращение вреда окружающей среде признано одним из основных принципов охраны окружающей среды, что требует разработки механизма реализации данного требования при формировании всех основных институтов экологического права и, в первую очередь, при регулировании отношений по возмещению экологического вреда.

Представляется целесообразным для обеспечения превентивной функции имущественной ответственности использовать зарубежный опыт регулирования имущественной ответственности хозяйственных организаций, который характеризуется выделением специфического вида обязанностей природопользователя, а именно обязанности предотвращения вреда.

Отмечая важность учета превентивной функции правового регулирования возмещения экологического вреда, Г. А. Мисник указывает, на необходимость признать, что реализация подобной функции выходит за пределы института гражданско-правовой ответственности и требует комплексного правового регулирования данных отношений, основанного на признании и применении различных правовых средств обеспечения возмещения вреда природной среде⁷⁶.

Пока же по действующему законодательству согласно ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, его причинившим. Лицо, причинившее вред, освобождается от ответственности, если докажет, что вред, причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя. Статьей 1079 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., осуществление строительной и иной, связанной с ней деятельности и др.), обязаны возместить вред, если не докажут, что он возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего).

В случае предъявления иска о возмещении экогенного вреда здоровью неизбежно назначение судебной экспертизы. Так, суд принял решение о компенсации морального вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду, выразившемся в нарушении уровня шума в квартире истцов в связи с работой оборудования в торговом помещении.

Суд вправе рассмотреть предъявленный иск о компенсации причиненных истцу нравственных или физических страданий безотносительно предъявления иска о возмещении вреда здоровью, поскольку ответственность за причиненный моральный вред не находится в прямой зависимости от наличия имущественного ущерба и может применяться как наряду с взысканием убытков, так и самостоятельно.

Право на предъявление исков о возмещении экологического вреда здоровью и компенсации морального экогенного вреда имеют граждане, а также, в интересах граждан, прокурор и общественные объединения⁷⁷.

Право каждого на благоприятную окружающую среду признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации (статья 42).

Одним из важнейших средств охраны окружающей среды и обеспечения права граждан на ее благоприятное состояние является возложение на лицо, причинившее вред, обязанности по его возмещению в полном объеме, а также обязанности приостановить, ограничить или прекратить деятельность, создающую опасность причинения вреда в будущем. Тем самым обеспечивается принятие мер по восстановлению состояния окружающей среды, подвергнутой негативному воздействию хозяйственной и (или) иной деятельности, и преду-

⁷⁶ См.: Мисник, Г. А. Возмещение экологического вреда в Российском праве. С. 12–19.

⁷⁷ См.: Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 14 января 2014 г. по делу №33-142/2014. Документ опубликован не был// СПС «Консультант Плюс».

прежде нарушение природоохранных требований и причинения вреда окружающей среде в будущем.

В целях обеспечения правильного и единообразного применения судами законодательства, устанавливающего обязанность по возмещению вреда, причиненного окружающей среде, Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», постановляет дать следующие разъяснения:

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), Земельным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации (далее – ЛК РФ), Водным кодексом Российской Федерации (далее – ВК РФ), Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), иными законами и нормативными правовыми актами об охране окружающей среды и о природопользовании. При рассмотрении таких споров судам следует учитывать принципы охраны окружающей среды, на которых должна основываться хозяйственная и иная деятельность. К их числу в соответствии со статьей 3 Закона об охране окружающей среды относятся, в частности, платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде, презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности, допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды, обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Согласно статье 75 Закона об охране окружающей среды за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Непривлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не исключает возможности возложения на него обязанности по возмещению вреда окружающей среде. Равным образом привлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не является основанием для освобождения лица от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный им вред.

С требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, вправе обратиться уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, прокурор, граждане, общественные объединения и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды (статьи 45, 46 ГПК РФ, статья 53 АПК РФ, статьи 5, 6, 11, 12, 66 Закона об охране окружающей среды), а также

органы местного самоуправления, с учетом того что абзацем шестым статьи 3 Закона об охране окружающей среды на них возложена ответственность за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

По смыслу статьи 79 Закона об охране окружающей среды вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению независимо от возмещения вреда здоровью граждан или имуществу физических и юридических лиц, вызванного негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и (или) иной деятельности. Равным образом возмещение вреда окружающей среде не является основанием для освобождения лица от ответственности за причинение вреда здоровью граждан или имуществу физических и юридических лиц в результате негативного воздействия на окружающую среду в связи с осуществлением им хозяйственной и (или) иной деятельности и нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Например, лицо, применяющее в сельском хозяйстве токсичные химические вещества, не подвергающиеся распаду в окружающей среде, может быть обязано как возместить вред, причиненный окружающей среде, так и убытки, возникшие у конкретных собственников (пользователей) земельных (лесных) участков (в частности, вследствие гибели принадлежащих этим лицам урожая, животных и др.).

Нахождение земельного участка в собственности лица, деятельность которого привела к загрязнению или иной порче земельного участка, само по себе не может служить основанием для освобождения этого лица от обязанности привести земельный участок в первоначальное состояние и возместить вред, причиненный окружающей среде (статья 1064 ГК РФ, пункт 1 статьи 77 Закона об охране окружающей среды).

Основанием для привлечения лица к имущественной ответственности является причинение им вреда, выражающееся в негативном изменении состояния окружающей среды, в частности ее загрязнении, истощении, порче, уничтожении природных ресурсов, деградации и разрушении естественных экологических систем, гибели или повреждении объектов животного и растительного мира и иных неблагоприятных последствиях (статьи 1, 77 Закона об охране окружающей среды).

По смыслу статьи 1064 ГК РФ, статьи 77 Закона об охране окружающей среды лицо, которое обращается с требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, представляет доказательства, подтверждающие наличие вреда, обосновывающие с разумной степенью достоверности его размер и причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и причиненным вредом. В случае превышения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред (статья 3, пункт 3 статьи 22, пункт 2 статьи 34 Закона об охране окружающей среды). Бремя доказывания обстоятельств, указывающих на возникновение негативных последствий в силу иных факторов и (или) их наступление вне зависимости от допущенного нарушения, возлагается на ответчика.

По общему правилу в соответствии со статьей 1064 ГК РФ и статьей 77 Закона об охране окружающей среды лицо, причинившее вред окружающей среде, обязано его возместить при наличии вины. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда.

Так, в силу статьи 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, независимо от наличия вины, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы (пункт 1 статьи 1079 ГК РФ). В связи с этим, например, владелец нефтепровода отвечает за вред окружающей среде, причиненный вследствие осуществления третьими лицами незаконной врезки в нефтепровод.

Перечни опасных и особо опасных производств предусмотрены, например, Градостроительным кодексом Российской Федерации (часть 1 статьи 481), Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (подпункт 3 пункта 2 статьи 327), Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации (пункт 1 статьи 86), Федеральным законом от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов» (статья 1), Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (приложения 1 и 2 к Закону), Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (статья 5).

По смыслу пункта 2 статьи 1079 ГК РФ владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет одновременное наличие двух условий: источник повышенной опасности выбыл из его обладания в результате противоправных действий других лиц и при этом отсутствует вина владельца источника повышенной опасности в противоправном изъятии этого источника из его обладания (в частности, в силу существования (предоставления) доступа к нему третьих лиц, отсутствия надлежащей охраны и др.).

Основания для исключения ответственности владельца источника повышенной опасности могут быть предусмотрены законом, например статьями 317, 328, 3362 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

Лица, совместно причинившие вред окружающей среде, отвечают солидарно (абзац первый статьи 1080 ГК РФ). О совместном характере таких действий могут свидетельствовать их согласованность, скоординированность и направленность на реализацию общего для всех действующих лиц намерения.

Так, к солидарной ответственности могут быть привлечены заказчик, поручивший выполнение работ, которые причиняют вред окружающей среде, и подрядчик, фактически их выполнивший.

Заказчик может быть освобожден от ответственности, если докажет, что подрядчик при выполнении работ вышел за пределы данного ему заказчиком задания.

При причинении вреда окружающей среде в результате взаимодействия нескольких источников повышенной опасности их владельцы отвечают соли-

дарно (пункт 3 статьи 1079 ГК РФ). Например, к солидарной ответственности могут быть привлечены владелец нефтепровода и владелец строительной техники, в результате эксплуатации которой произошел разлив нефтепродуктов.

По смыслу статьи 1064 ГК РФ, если несколько лиц действовали независимо друг от друга и действия каждого из них привели к причинению вреда окружающей среде, по общему правилу такие лица несут долевую ответственность. На размер доли каждого из причинителей вреда может влиять, в частности, опасность деятельности каждого из них, ее интенсивность и др. Так, на двух лиц, осуществляющих независимо друг от друга складирование твердых бытовых отходов на не предназначенном для этих целей земельном участке, может быть возложена ответственность в долях пропорционально объему отходов, определяемому, например, по количеству используемых транспортных средств для вывоза отходов, их вместительности, классу опасности отходов, образующихся от деятельности указанных лиц, и иных факторов. Когда долю в причинении вреда каждого из названных лиц установить невозможно, они отвечают в равных долях (статья 321 ГК РФ).

Вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению в полном объеме (пункт 1 статьи 77 Закона об охране окружающей среды, статья 1064 ГК РФ). Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином окружающей среде, с учетом его имущественного положения, кроме случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно (пункт 3 статьи 1083 ГК РФ).

Возмещение вреда может осуществляться посредством взыскания причиненных убытков и (или) путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (статья 1082 ГК РФ, статья 78 Закона об охране окружающей среды). Выбор способа возмещения причиненного вреда при обращении в суд осуществляет истец. Вместе с тем, принимая во внимание необходимость эффективных мер, направленных на восстановление состояния окружающей среды, в котором она находилась до причинения вреда, наличие публичного интереса в благоприятном состоянии окружающей среды, суд с учетом позиции лиц, участвующих в деле, и конкретных обстоятельств дела вправе применить такой способ возмещения вреда, который наиболее соответствует целям и задачам природоохранного законодательства (пункты 1, 2 статьи 78 Закона об охране окружающей среды, часть 1 статьи 196 ГПК РФ, часть 1 статьи 168 АПК РФ).

Утвержденные в установленном порядке таксы и методики исчисления размера вреда (ущерба), причиненного окружающей среде, отдельным компонентам природной среды (землям, водным объектам, лесам, животному миру и др.), подлежат применению судами для определения размера возмещения вреда, причиненного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (пункт 3 статьи 77, пункт 1 статьи 78 Закона об охране окружающей среды, части 3, 4 статьи 100 ЛК РФ, часть 2 статьи 69 ВК РФ, статья 51 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»). В отсутствие такс и методик определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и природополь-

зования, осуществляется исходя из фактических затрат, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ (абзац второй пункта 1 статьи 78 Закона об охране окружающей среды). Равным образом указанные положения подлежат применению при расчете размера вреда, причиненного окружающей среде гражданами (пункт 1 статьи 77 Закона об охране окружающей среды).

При определении размера причиненного окружающей среде вреда, подлежащего возмещению в денежной форме согласно таксам и методикам, должны учитываться понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (пункт 21 статьи 78 Закона об охране окружающей среды). До утверждения названного порядка судам необходимо исходить из того, что при определении размера возмещаемого вреда допускается учет затрат причинителя вреда по устранению загрязнения окружающей среды, когда лицо, неумышленно причинившее вред окружающей среде, действуя впоследствии добросовестно, до принятия в отношении него актов принудительного характера совершило за свой счет активные действия по реальному устранению причиненного вреда окружающей среде (ликвидации нарушения), осуществив при этом материальные затраты. При вынесении таких актов должны учитываться обстоятельства, определяющие форму и степень вины причинителя вреда, за исключением случаев, когда законом предусмотрено возмещение вреда при отсутствии вины, было ли совершено правонарушение с целью получения экономической выгоды, характер его последующего поведения и последствия правонарушения, а также объем затрат, направленных им на устранение нарушения.

Присужденные судом суммы компенсации по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов (абзац второй пункта 6 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Привлечение соответствующих финансовых органов к участию в деле не является обязательным.

При решении вопроса об удовлетворении требования о возмещении вреда в натуре в соответствии с пунктом 2 статьи 78 Закона об охране окружающей среды суд определяет, является ли принятие мер, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, объективно возможным. Применительно к пункту 1 статьи 3083 ГК РФ суду следует исходить из того, осуществимо ли устранение наступивших негативных изменений окружающей среды в результате проведения ответчиком восстановительных работ как его собственными силами (при наличии технической и иной возможности), так и путем привлечения третьих лиц. В случае если восстановление состояния окружающей среды, существовавшее до причинения вреда, в результате проведения восстано-

вительных работ возможно лишь частично (в том числе в силу наличия невозполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь), возмещение вреда в соответствующей оставшейся части осуществляется в денежной форме.

В силу пункта 2 статьи 78 Закона об охране окружающей среды возможность возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды поставлена в зависимость от наличия проекта восстановительных работ, разработанного и утвержденного с соблюдением требований действующего законодательства. Следовательно, суд, удовлетворяя требование о возмещении вреда в натуре, должен основываться на соответствующем проекте и указать на него в резолютивной части решения (часть 5 статьи 198 ГПК РФ, часть 5 статьи 170 АПК РФ). При отсутствии такого проекта суд выносит решение о возмещении вреда в денежной форме.

Суд по требованию истца может возложить на причинителя вреда (его правопреемника) обязанность по представлению уполномоченному органу государственной власти или местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды отчетов о проводимых на основании решения суда мероприятиях по восстановлению окружающей среды, эффективности и результативности выполненных мероприятий (статья 206 ГПК РФ, статья 174 АПК РФ).

На основании пункта 1 статьи 3083 ГК РФ в целях побуждения ответчика к своевременному принятию мер, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, судом могут быть присуждены денежные средства на случай неисполнения соответствующего судебного акта в пользу кредитора-взыскателя (судебная неустойка). Суд в решении может также указать, что истец вправе своими силами или с помощью третьих лиц совершить восстановительные работы в соответствии с проектом восстановительных работ с взысканием с ответчика необходимых расходов в случае, если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока (статья 397 ГК РФ, часть 1 статьи 206 ГПК РФ, часть 3 статьи 174 АПК РФ).

Для правильного разрешения вопросов, требующих специальных знаний, в том числе в области определения источника происхождения вреда, механизма его причинения, его размера, объема необходимых восстановительных работ, возможности и сроков их проведения, по делу могут проводиться соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других (статья 79 ГПК РФ, статья 82 АПК РФ).

Иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение двадцати лет (пункт 3 статьи 78 Закона об охране окружающей среды). Срок исковой давности по требованиям о возмещении вреда, причиненного радиационным воздействием на окружающую среду, составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (статья 58 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»).

Если ответчик (его правопреемник) не выполняет необходимые работы в полном объеме и в полном соответствии с проектом восстановительных работ или если имеются иные обстоятельства, свидетельствующие о затруднительно-

сти либо невозможности исполнения судебного акта, стороны спора или судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд с заявлением об изменении способа исполнения судебного акта путем взыскания убытков, рассчитанных в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, и упущенной выгоды (статья 203 ГПК РФ, статья 324 АПК РФ).

Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, истец вправе обратиться в суд с иском об обязанности ответчика ограничить, приостановить или прекратить соответствующую деятельность (пункт 2 статьи 1065 ГК РФ, статьи 34, 56, 80 Закона об охране окружающей среды). Нарушение лицом требований в области охраны окружающей среды, являющееся основанием для ограничения, приостановления или прекращения соответствующей деятельности, может быть выражено, в частности, в эксплуатации предприятия или сооружения без необходимых разрешений и лицензий, выдаваемых с целью соблюдения природоохранных требований, либо с нарушением их условий, превышении лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, нарушении требований в области обращения с отходами, несоблюдении требований промышленной безопасности.

Суды вправе принять решение об ограничении или приостановлении деятельности, осуществляемой с нарушением природоохранных требований, в случаях, когда допущенные нарушения имеют устранимый характер (например, сброс сточных вод с превышением нормативов содержания вредных веществ или выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствие необходимого разрешения). Принимая решение, суд должен указать обстоятельства, с наступлением которых связывается возможность возобновления такой деятельности в будущем (например, получение положительного заключения экологической экспертизы, ввод в эксплуатацию очистных сооружений, получение разрешения на выбросы загрязняющих веществ), а также срок, в течение которого необходимо устранить допущенные нарушения (часть 2 статьи 206 ГПК РФ, части 1, 2 статьи 174 АПК РФ). Неустранение нарушения в установленный срок может являться основанием для обращения в суд с требованием о прекращении соответствующей деятельности.

Если допущенные нарушения законодательства в области охраны окружающей среды носят неустранимый характер, суд вправе обязать ответчика прекратить соответствующую деятельность (например, при размещении отходов производства и потребления на объектах, не подлежащих внесению в государственный реестр объектов размещения отходов). При отсутствии в деле доказательств, свидетельствующих о наличии достаточных оснований для прекращения деятельности ответчика, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства, суд, учитывая наличие публичного интереса в обеспечении экологической безопасности и сохранении благоприятной окружающей среды,

вправе вынести на обсуждение лиц, участвующих в деле, вопрос об ограничении или приостановлении такой деятельности (статья 56 ГПК РФ, статья 65 АПК РФ).

Рассматривая споры об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, суд должен соблюдать баланс между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач, с другой. При этом суду следует принимать во внимание не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций (например, применительно к деятельности градообразующих предприятий, теплоэлектроцентралей, очистных сооружений), но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить как в результате продолжения данной деятельности, так и вследствие ее прекращения. В целях установления наличия или отсутствия такого противоречия общественным интересам суд вправе вынести на обсуждение лиц, участвующих в деле, данный вопрос, а также предложить им представить соответствующие доказательства (статья 56, часть 1 статьи 57 ГПК РФ, статья 65, часть 2 статьи 66 АПК РФ). Суд вправе отказать в иске об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам (абзац 2 пункта 2 статьи 1065 ГК РФ). Отказ в удовлетворении таких требований не препятствует предъявлению иска о возмещении вреда, причиненного этой деятельностью.

Судам следует иметь в виду, что опасность причинения вреда окружающей среде в будущем, в том числе в связи с эксплуатацией предприятия, сооружения или иной деятельностью, может являться основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность (пункт 1 статьи 1065 ГК РФ). Истец должен доказать реальность наступления такой опасности в результате осуществления ответчиком деятельности как нарушающей установленные требования в области охраны окружающей среды, так и соответствующей им на момент предъявления требования, и необходимость запрещения соответствующей деятельности (например, при планировании строительства или возведении нового промышленного объекта в местах обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов). Наличие у ответчика разрешительной документации на осуществление деятельности, создающей опасность причинения вреда, положительного заключения экологической экспертизы не является основанием для отказа в иске.

Библиографический список

Адаменко, В. Н. Экологическая программа СССР : задачи и пути реализации [Текст] / В. Н. Адаменко. – Л., 1990.

Бринчук, М. М. Экологическое право [Текст] : Учебник / М. М. Бринчук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003.

Вараксин, В. В. Природопользование и охрана окружающей среды. Природоохранительная деятельность правоохранительных органов (организационно-правовые вопросы) [Текст] / В. В. Вараксин. – Екатеринбург, 2004.

Воронин, Б. А. Правовое регулирование охраны окружающей природной среды при проектировании предприятий, сооружений и иных объектов [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б. А. Воронин. – Уфа, 1994.

Гершунский, Б. С. Философия образования для XXI века [Текст] / Б. С. Гершунский. – М., 1998.

Гольцбат, А. А. Сделка с землей в России [Текст] / А. А. Гольцбат. – М., 2007.

Дмитриев, А. Е. О некоторых аспектах юридической ответственности за нарушение экологического законодательства [Текст] / А. Е. Дмитриев // Экономико-правовая ситуация в России: история и современность. – Екатеринбург, 1999.

Дмитриев, А. Е. Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев. – Хабаровск, 1984.

Дмитриев, А. Е. Экономические и правовые вопросы охраны окружающей среды [Текст] / А. Е. Дмитриев, В. П. Иванов. – Владивосток, 1985.

Добрынин, Н. М. Теория и практика государственного управления [Текст] : Учебник / Н. М. Добрынин. – 2-е изд. – Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2007.

Дубовик, О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах [Текст]: учебное пособие / О. Л. Дубовик, Л. Н. Чолтян. – 4-е изд. перераб. и доп. – М. : Проспект, 2017.

Дьяконов, К. Н. Экологическое проектирование и экспертиза [Текст] : учеб. для вузов / К. Н. Дьяконов, А. В. Дончева. – М. : Аспект Пресс, 2005.

Ерофеев, Б. В. Экологическое право России [Текст]: Учебник / Б. В. Ерофеев. – 3-е изд., перераб. – М.: Юрайт – Издат., 2005.

Иконицкая, И. А. Право собственности на землю в Российской Федерации [Текст] / И. А. Иконицкая. – М., 1993.

Колбасов, О. С. Природа под охраной закона [Текст] / О. С. Колбасов. – М., 1975.

Меркушев, А. Е. Об ответственности за нарушение норм экологической безопасности [Текст] / А. Е. Меркушев // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1997.

Мисник, Г. А. Возмещение экологического вреда в Российском праве [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г. А. Мисник. – М., 2008.

Петров, В. В. Экологическое право России [Текст] : учебник / В. В. Петров. – М., 1995.

Природно-ресурсное право и правовая охрана окружающей среды [Текст] : учебник / под ред. В. В. Петрова. – М. : Юридическая литература, 1988.

Реймерс, Н. Ф. Охрана природы и окружающей человека среды [Текст]. Словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М.: Просвещение. 1992.

Сморodinников, А. В. Где блуждает общество, выделившись из природы или о некоторых аспектах современного познания права [Текст] / А. В. Смородинников // Образовательное право и правовое образование: теоретические и практические аспекты обеспечения единого правового пространства : Материалы 2й межрегиональной научно-практической конференции 14-16 ноября 2002 г., Екатеринбург. Часть 2. Теоретические и практические проблемы правового образования. – Екатеринбург, 2003.

Теория государства и права [Текст]: Учебник для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М., 2000.

Туманов, В. А. О юридическом нигилизме [Текст] / В. А. Туманов // Пульс реформ. – М., 1989.

Философский словарь [Текст]. – М., 1981.

Шимова, О. С. Экономика природопользования [Текст]: учеб. пособие / О. С. Шимова, Н. К. Соколов. – М.: ИНФРА – М, 2005.

Экологическая экспертиза [Текст] : учеб. пособие / В. К. Донченко, В. М. Пугулько, В. В. Ростоскуев и др. ; под ред. В. М. Пугулько. – М. : Изд. центр «Академия», 2004.

Нормативно-правовые акты

Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 14 января 2014 г. по делу №33-142/2014. Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс».

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Изд-во «НОРМА», 2000.

Водный кодекс Российской Федерации [Текст] // Российская газета. – 2006. – 4 декабря.

Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 20. – Ст.641.

Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. №2060 – 1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1992.– № 10.– Ст.457.

Лесной кодекс Российской Федерации [Текст] // Российская газета. – 2006. – 4 декабря.

О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4848.

О практике применения судами законодательства об ответственности за экологическое правонарушение [Текст] : постановление Пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 г.

Об исполнении федерального бюджета за 2004 г. [Текст] : федер. закон от 15 апреля 2006 г. // СЗ РФ. – 2006. – № 17. – Ч. 1. – Ст. 1781.

Об охране окружающей среды [Текст] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 12 января.

Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 25. – Ст. 2983.

Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 47. – Ст. 6585.

Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1463.

Российская газета [Текст]. – 1998. – 24 ноября.

Российская газета. – 2002. – 12 января.

Российская газета. – 2001. – 30 октября.

Российская газета. – 2012. – 31 октября.

Российская газета. – 2006. – 8 декабря.

Российская газета. – 2006. – 8 июня.

СЗ РФ [Текст]. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

СЗ РФ [Текст]. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

СЗ РФ [Текст]. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.

СЗ РФ [Текст]. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

СЗ РФ [Текст]. – 1996. – № 34. – Ст. 4082.

СЗ РФ [Текст]. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

СЗ РФ [Текст]. – 2000. – № 21. – Ст. 2168.

СЗ РФ [Текст]. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

СЗ РФ [Текст]. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

СЗ РФ [Текст]. – 2006. – № 23. – Ст. 238.

СЗ РФ [Текст]. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

СЗ РФ [Текст]. – 2016. – № 52. – Ст. 7614.

СЗ РФ [Текст]. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.

СП СССР [Текст]. – 1958. – № 16. – Ст. 127.

СП СССР [Текст]. – 1959. – № 10. – Ст. 62.

СП СССР [Текст]. – 1959. – № 17. – Ст. 135.

СП СССР [Текст]. – 1960. – № 9. – Ст. 67.

Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2015 года».

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

Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823.

Учебное издание

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО
ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

Уральский государственный педагогический университет.
620017 Екатеринбург, пр-т Космонавтов, 26.
E-mail: uspu@uspu.me