

*Международный консорциум «Электронный университет»
Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики
Евразийский открытый институт*

А.Г. Нецветаев

Экологическое право

Учебно-практическое пособие

Москва 2006

УДК 349.6
ББК 67.407
Н 589

Нецветаев А.Г. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: Учебно-практическое пособие / Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. – М., 2006. – 223с.

В учебном пособии рассматриваются понятия, источники, методы и принципы экологического права как отрасли российского права, его основные институты, а также основы правового регулирования охраны и рационального использования природных ресурсов в целом. Правовую базу учебного пособия составляет российское экологическое законодательство, претерпевшее значительные изменения в последние годы в связи с возрастанием роли экологии в жизни общества.

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения с использованием дистанционных образовательных технологий, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

Автор: *Нецветаев Александр Георгиевич,*
кандидат биологических наук, доцент

ISBN 5-7764-0464-9

© Нецветаев А.Г., 2006
© Московский государственный университет
экономики статистики и информатики, 2006

Содержание

Введение	5
1. Общество и окружающая среда.....	7
1.1. Глобальные экологические проблемы	7
1.2. Экологические проблемы в современной России	19
1.3. Экологический кризис	22
1.4. Экологическая функция государства.....	24
2. Экологическое право как отрасль российского права	29
2.1. Понятие и предмет экологического права	29
2.2. Метод экологического права	33
2.3. Нормы экологического права.....	34
2.4. Система экологического права.....	36
2.5. Принципы экологического права	38
3. Источники экологического права	41
3.1. Понятие и виды источников экологического права	41
3.2. Система источников экологического права.....	43
4. Экологические правоотношения.....	55
4.1. Понятие и виды экологических правоотношений.....	55
4.2. Основания возникновения и прекращения экологических правоотношений	56
4.3. Субъекты экологических правоотношений.....	58
4.4. Объекты экологических правоотношений.....	61
4.5. Содержание экологического правоотношения.....	63
5. Экологические права и обязанности граждан	67
5.1. Понятие и общая характеристика экологических прав граждан.....	67
5.2. Право на благоприятную окружающую среду	71
5.3. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.....	72
5.4. Права общественных и иных некоммерческих экологических объединений.....	76
5.5. Гарантии и защита экологических прав граждан	78
5.6. Экологические обязанности граждан.....	82
6. Право собственности на природные ресурсы	87
6.1. Понятие, содержание и форма права собственности на природные ресурсы	87
6.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы.....	90
6.3. Право государственной собственности на природные ресурсы	92
6.4. Право частной собственности на природные ресурсы.....	98
6.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы	99
7. Право природопользования	103
7.1. Понятие права природопользования, его виды.....	103
7.2. Право общего природопользования.....	106
7.3. Право специального природопользования.....	107
7.4. Субъекты, объекты и содержание права природопользования.....	109
8. Управление в области охраны окружающей среды и природопользования	113
8.1. Понятие и виды управления в области охраны окружающей среды и природопользования.....	113
8.2. Виды органов экологического управления	114

8.3. Правовые основы экологического управления	121
8.4. Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	124
8.5. Правовые основы экологического лицензирования.....	131
8.6. Правовые основы экологической сертификации и аудита.....	133
8.7. Правовые основы экологического мониторинга	136
8.8. Правовые основы экологического контроля.....	138
8.9. Учет состояния окружающей среды. Государственные кадастры природных ресурсов.....	141
9. Экономико-правовой механизм охраны окружающей среды	147
9.1. Понятие и содержание экономико-правового механизма охраны окружающей среды	147
9.2. Планирование и прогнозирование охраны окружающей среды	148
9.3. Финансирование охраны окружающей среды	150
9.4. Плата за природопользование	150
9.5. Правовые основы экологического страхования.....	153
10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения	159
10.1. Понятие и виды экологических правонарушений	159
10.2. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения	161
10.3. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения.....	163
10.4. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения	165
10.5. Уголовная ответственность за экологические правонарушения.....	167
11. Правовое регулирование использования и охраны природных ресурсов	175
11.1. Правовое регулирование охраны и использования земель	175
11.2. Правовое регулирование охраны и использования недр	180
11.3. Правовое регулирование охраны и использования вод	181
11.4. Правовое регулирование охраны и использования лесов	184
11.5. Правовое регулирование охраны и использования животного мира.....	186
11.6. Правовое регулирование охраны и использования атмосферного воздуха	190
12. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	195
12.1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий	195
12.2. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов	197
13. Правовой режим экологически неблагополучных территорий	205
13.1. Понятие и виды экологически опасных ситуаций.....	205
13.2. Понятие и виды экологически неблагополучных территорий	208
14. Международно-правовая охрана окружающей среды	213
14.1. Основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.....	213
14.2. Международные организации в области охраны окружающей среды.....	215
Заключение	218
Толковый словарь (глоссарий)	219

Введение

Изучение экологического права России в высших учебных заведениях – это не дань моде и даже не просто реализация требования Государственного образовательного стандарта высшего профессионального обучения по специальности 021100 «Юриспруденция», включившего курс экологического права в число обязательных дисциплин при подготовке будущих юристов. Это жизненная необходимость, обусловленная крайне сложной и тревожной экологической ситуацией в стране (в ряде регионов имеющей кризисный характер), продолжающейся деградацией экологических систем природы. На фоне ухудшения социально-экономических условий проживания граждан России проблема экологического неблагополучия приобрела особую остроту. Она представляет реальную угрозу самим биологическим основам здоровья и жизнедеятельности населения страны.

Несмотря на предпринимаемые меры со стороны государственных структур и общества, экологическая безопасность граждан России снижается, что наиболее остро проявляется в ухудшении качества среды обитания человека, снижении продолжительности жизни, увеличении заболеваемости, смертности и ухудшении генофонда населения; в образовании все новых обширных зон экологического бедствия; истощении невозобновимых природных ресурсов; возрастании риска крупных техногенных катастроф и т.д.

При этом важно учитывать, что всем этим негативным последствиям экологических процессов присуща значительная инерционность. Так, например, если сегодня полностью прекратится выброс озоноразрушающих веществ, то уже накопившееся их количество в атмосфере будет разрушать слой озона еще на протяжении десятилетий. Последствия выброса радиоактивных веществ от взорванных в атмосфере ядерных бомб, как и от работающих атомных станций, также будут негативно сказываться на состоянии природной среды долгие годы. Пестициды и иные химикаты, применяемые в сельском хозяйстве, при чрезмерном их употреблении могут загрязнить почву настолько, что ее использование для производства сельскохозяйственной продукции станет невозможным, а восстановление таких земель может занять не один год и даже десятилетие.

Несомненно, что оздоровление окружающей среды, улучшение ее качественного состояния является одной из актуальных проблем, требующей незамедлительных действий.

В советский период длительное развитие страны в условиях целенаправленной плановой системы хозяйствования способствовало возникновению серьезных экологических проблем. Радикальные, порой бездарные рыночные реформы последних лет еще более обострили противоречия между обществом и природой, подведя их к опасной черте. Ситуацию усугубила и суверенизация субъектов Российской Федерации, непоследовательная реализация конституционного принципа «двойного» ведения – Федерации и ее субъектов – по вопросам права собственности и распоряжения природными ресурсами, обеспечения экологической безопасности. Республики и области поспешили принять законодательные акты, объявившие исключительное право собственности на природные объекты своих территорий, что при низком уровне эколого-правовой культуры значительной части населения, включая представителей отечественного бизнеса также способствовало ухудшению экологической обстановки.

Необходимо отметить, что правовая база охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в настоящее время еще недостаточно сформирована и далека от совершенства, хотя с принятием и вступлением в силу в 2002 году нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» наступил новый качественный этап в развитии экологического законодательства. К сожалению, с каждым годом растет количество ведомственных нормативных правовых актов, противоречащих основополагающим принципам РФ по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Опасным представляется и тот факт, что на базе значительного имущественного расслоения граждан в общественном правосознании, в том числе и не без участия различных институтов государственной власти, утверждается феномен правового нигилизма, отторжения законности все более значительной частью населения.

Анализ ситуации в стране дает основание утверждать, что так называемые «либеральные» реформы последних лет привели к разрушению правовой системы, социальных ценностей, к дезориентации общественного сознания, нарастанию правового нигилизма в сознании и поведении лиц, ответственных за исполнение правовых предписаний. Массовый характер безнаказанных злоупотреблений и коррупции, сопровождающий реформы, крайне негативно отразился и на отношении граждан, общества и государства к природным ценностям, фактически разрушил принципы нравственного поведения в экологической среде.

По линии государственной власти, призванной обеспечить экологическую безопасность своих граждан, ситуация осложняется также вследствие распада прежней системы охраны природы и отсутствия новой, постоянных реорганизаций природоохранных учреждений. Печальный тому пример – упразднение Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Госкомэкологии РФ) в мае 2000 года.

Все это приводит к выводу, что экологической безопасности угрожают такие типичные дефекты управления страной, как слабое законодательное регулирование новых экономических отношений, слабый контроль за исполнением законов со стороны государства, и прежде всего – власти исполнительной, которая сама нередко нарушает эти же законы.

Международный опыт свидетельствует, что в политически и экономически развитых странах почти повсеместно усиливаются контроль государства и роль правосудия в охране окружающей среды. Признано необходимым предусмотреть в международном праве ответственность государств и их правительств за загрязнение окружающей среды. Предписывается также заняться специальным кадровым обеспечением органов правоохраны, изучить возможность создания специальных экологических судов или коллегий судей, формирования списков присяжных по делам, связанным с охраной природной среды.

Совершенно очевидно, что Россия сегодня нуждается в научно обоснованном, хорошо развитом экологическом законодательстве, в скоординированных правовых действиях органов власти и управления в центре и на местах, в упрочении взаимодействия правоохранительных и контролирующих экологических служб, в мощном общественном движении за оздоровление природы и нравственно-правовом экологическом воспитании населения. Возможно это только при условии получения каждым гражданином необходимых знаний в сфере отечественного и зарубежного экологического законодательства и практики его применения.

ТЕМА 1

Общество и окружающая среда

1.1. Глобальные экологические проблемы

В настоящее время человечество столкнулось с множеством экологических проблем, основными из которых, имеющими глобальный характер, являются:

- загрязнение атмосферы Земли, следствием чего являются такие негативные явления, как изменение климата, истощение озонового слоя, кислотные дожди;
- антропогенное воздействие на ближний космос;
- загрязнение вод и истощение водных ресурсов;
- загрязнение и деградация земель;
- радиоактивное загрязнение биосферы;
- накопление и утилизация отходов производства и потребления;
- утрата биологического разнообразия;
- истощение запасов природных ресурсов (ресурсный кризис);

Рассмотрим кратко каждую из перечисленных проблем, хотя многие из них тесно связаны друг с другом, «вытекают» одна из другой и не могут быть уяснены при раздельном их рассмотрении.

Загрязнение атмосферы Земли



Определение

Загрязнение, согласно принятому ООН определению, – это экзогенные (привнесенные извне – прим. авт.) химические вещества, встречающиеся в ненадлежащем месте, в ненадлежащее время и в ненадлежащем количестве. В зависимости от природы загрязнения выделяют: *химическое, физическое (в том числе радиоактивное) и биологическое загрязнение окружающей среды* (далее – ОС), в том числе и атмосферы.

Кроме того, различают *естественное загрязнение ОС*, возникающее в результате мощных природных процессов без какого-либо влияния человека (извержение вулканов, лесные пожары, выветривание почвы и т.п.), и *антропогенное загрязнение ОС*, являющееся исключительно результатом деятельности человека.

Химическое загрязнение, являющееся в подавляющем большинстве случаев видом антропогенного загрязнения, проявляется в двух основных формах:

- в увеличении (уменьшении) количества химических веществ в объектах окружающей среды выше (ниже) допустимых норм (например, увеличение концентрации углекислого газа в атмосферном воздухе, что может привести к изменению климата);
- в появлении в объектах окружающей среды новых веществ, не свойственных ей вообще (например, пестициды, диоксины и др.).

Источники загрязнения атмосферного воздуха бывают как природного (естественного) происхождения, так и антропогенного.

Основными природными источниками загрязнения атмосферы химическими веществами являются действующие вулканы, лесные, степные, подземные угольные, торфяные пожары, естественные выходы природных газов и ряд других источников.

За счет природных источников загрязнение атмосферы происходит медленно, и человек за многие столетия приспособился к такому загрязнению, тем более что влияние его собственной деятельности на загрязнение ОС в недалеком прошлом (100–150 лет назад) было незначительно.

Среди всех видов антропогенного загрязнения именно химическое загрязнение атмосферы представляет наибольшую опасность для природных экосистем и человека.

По расчетам специалистов, в настоящее время в окружающей среде содержится более 4 млн. химических соединений, причем их список ежегодно пополняется еще 250 тыс. новых веществ. Многие из них небезопасны для человека, поскольку обладают разной степенью токсичности.

В настоящее время объемы выбросов вредных веществ в атмосферу сравнимы с их поступлением в нее результате естественных процессов. Причем наиболее опасны те воздействия человека на атмосферу, которые приобрели значение глобальных или имеют тенденцию перерастания в них.

По объему выбросов химических веществ в атмосферу лидируют такие химические вещества, как двуокись углерода, промышленная пыль, моноокись углерода, летучие углеводороды, окислы серы, окислы азота и другие вещества¹.

Многие загрязняющие вещества, особенно в виде аэрозолей, могут переноситься в атмосфере на чрезвычайно большие расстояния. Это загрязнение не имеет национальных границ, а носит глобальный характер. Загрязняющие вещества нередко обнаруживаются на расстояниях, отдаленных от источника загрязнения на сотни и даже тысячи километров.

С целью решения данной проблемы на наднациональном уровне в 1979 г. под эгидой ООН разработана и принята Конвенция «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния».

В рамках этой Конвенции уже подписаны и ратифицированы (правда, не всеми странами – участницами Конвенции) Протокол по сокращению выбросов соединений серы или их трансграничных потоков, Протокол об ограничении выбросов оксидов азота или их трансграничных потоков, Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений (ЛОС) или их трансграничных потоков.

В 1999 г. в рамках Конвенции разработан новый проект Протокола о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном.

Проблема изменения климата,
или «парникового» эффекта



Определение

Антропогенное загрязнение атмосферы Земли является одной из причин «парникового» эффекта, под которым понимают возможное повышение глобальной температуры земного шара в результате изменения теплового баланса, обусловленного так называемыми «парниковыми» газами².

¹ Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. С. 169.

² Там же. С. 172–177.

На земную поверхность поступает в основном поток видимых лучей, которые проходят через «парниковые газы» не изменяясь. В околоземном пространстве при встрече с различными телами значительная часть этих лучей трансформируется в длинноволновые (инфракрасные) тепловые лучи. Парниковые газы препятствуют уходу тепловых лучей в космическое пространство и вызывают тем самым повышение температуры воздуха («парниковый» эффект).

Основным «парниковым газом» является диоксид углерода. Его вклад в «парниковый» эффект, по разным данным, составляет от 50 до 65 %. К другим «парниковым» газам относятся метан (около 20 %), окислы азота (примерно 5 %), озон, фреоны (хлорфторуглероды) и другие газы (около 10–25 % «парникового» эффекта). Всего известно около 30 «парниковых» газов¹.

Выбросы диоксида углерода особенно резко увеличились за последние 30–35 лет в главных промышленных центрах мира: США, Западной Европе, бывшем СССР. Еще более быстрыми темпами увеличиваются выбросы других газов, усиливающих «парниковый» эффект, – метана, оксидов азота, галоген-углеводородов. По некоторым оценкам, на эти годы приходится 15–20 % парникового эффекта.

Последствия потепления для населения и экономики разных стран могут оказаться различными и иметь прежде всего отрицательный характер. Так, по некоторым расчетам, уровень океана поднимется на 0,5–1 метр к середине и на 2 метра – к концу XXI века, в результате чего будут затоплены значительные территории суши. Имеются данные, что к 2100 г. подъем среднего уровня моря может составить 15–95 см¹. Прогнозируется, что при повышении уровня океана на 1,5–2 м под затопление попадает около 5 млн. км² суши. Хотя эта площадь и невелика (лишь около 3% от общей поверхности суши), но это наиболее плодородные и густонаселенные земли. На них проживает около 1 млрд. человек и собирается около 1/3 урожая отдельных сельскохозяйственных культур. Считается, что такая страна, как Бангладеш, полностью уйдет под воду даже в том случае, если повышение уровня океана будет меньше 1 м².

В последнее десятилетие XX века в мире пристально следили за сообщениями об изменении климата и бурно реагировали на них. Следствием этой озабоченности и важнейшим шагом в мировой экологической политике явилась Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), принятая в 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (КОСР-2) в Бразилии (Рио-де-Жанейро), которую подписали 154 государства. Стороны, подписавшие Конвенцию, в частности, взяли на себя обязательства формулировать, реализовывать, публиковать и регулярно корректировать национальные (региональные) программы, предусматривающие принятие мер по предотвращению изменений климата путем контроля за антропогенными источниками выбросов и прекращению накопления всех «парниковых газов», а также мер, направленных на облегчение адаптации к изменению климата.

В 1997 году состоялась третья сессия Конференции стран-участниц РКИК ООН в Киото (Япония), в которой приняло участие 159 стран. Протокол, подписанный на этой сессии (Киотский протокол), ознаменовал новый этап в решении проблемы глобального потепления. Центральной задачей было провозглашено снижение общих выбросов долгоживущих «парниковых» газов индустриально развитыми странами, которое должно составить в среднем 5,2 % по отношению к уровню 1990 года для таких газов, как гидрофторуглероды, перфторуглероды и гексафторид серы.

¹ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Глобальная экология: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000. С. 85–90.

² Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. С.172–177.

Проблема сохранения озонового слоя

Второй (после потепления климата) глобальной экологической проблемой, связанной с антропогенным загрязнением атмосферы, является *истощение озонового слоя* Земли. Жаркие дебаты ведутся по этой проблеме последние два десятилетия.

Доля озона в атмосфере крайне мала – всего несколько десятимиллионных долей от объема атмосферы, но он играет защитную роль, поглощая опасное для всего живого жесткое ультрафиолетовое излучение Солнца. Озоносфера представляет собой слой озона в пределах стратосферы (на высоте 10–50 км), отличающийся повышенным содержанием озона, причем его максимальная концентрация наблюдается на высоте 20–25 км, где озона в 10 раз больше, чем у земной поверхности¹. Наиболее опасными для человека последствиями истощения озонового слоя является увеличение числа заболеваний раком кожи и катарактой глаз².

Согласно официальным данным ООН, сокращение озонового слоя всего на 1 % означает появление в мире 100 тыс. новых случаев катаракты и 10 тыс. случаев рака кожи. По оценкам американских ученых, каждый процент снижения содержания озона в атмосфере может привести к увеличению заболеваемости, прежде всего в экваториальной зоне, на 4–5 %, снижению иммунитета как у человека, так и у животных. В США за последние 7 лет количество случаев заболевания одним из самых опасных видов рака кожи, меланомой, возросло на 3–7 %. Есть также данные о том, что истощение озонового слоя ведет к усилению парникового эффекта, снижению урожайности, деградации почв, общему загрязнению окружающей среды.

Основным антропогенным фактором, разрушающим озон, в настоящее время считают фреоны (хладоны)⁶.³ К ним относятся хлорфторуглероды, широко используемые как газы-носители (пропилленты) в различного рода баллончиках, холодильных установках и т. п. Благодаря своей высокой устойчивости (живут более 100 лет) фреоны оказались способными достигать озонового слоя и высвобождать там атомы хлора. Один атом хлора как катализатор способен разрушить до 100 тысяч атомов озона.

Учитывая важность проблемы и ее глобальный характер, в 1985 г. в Вене была принята Конвенция об охране озонового слоя, а в 1987 г. в Монреале подписан международный Протокол о сокращении выбросов озоноразрушающих веществ, прежде всего фреонов. Однако даже в случае полной ратификации протокола, которая пока не обеспечена даже главными странами ЕЭС, он охватит лишь 2/3 общемирового потребления фреонов.

Проблема кислотных дождей (кислых осадков)

Постоянно возрастающее загрязнение атмосферного воздуха вследствие выброса в нее вредных газов, – прежде всего сернистого ангидрида и окислов азота, – привело к появлению ранее неизвестного явления – выпадению «кислотных дождей». Кислотообразующие газы обладают высокой устойчивостью и могут переноситься воздушными массами на большие расстояния (сотни и даже тысячи километров).

Впервые «кислотные дожди» были обнаружены шведскими станциями мониторинга в 60-х годах, что послужило поводом для обсуждения этой проблемы на 1-ой Конференции ООН по окружающей среде в Стокгольме в 1972 году.

¹ Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С.189.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 97–101.

³ Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. С. 177–180.

Выпадение кислотных дождей не обязательно происходит там, где имеет место выброс кислотообразующих газов. Например, значительная часть выбросов Великобритании попадает в северные страны Европы и наносит ущерб их экономике. В Швеции и Норвегии считают, что более 80–90 % сернистого ангидрида поступает к ним из других стран, в том числе и в виде кислотных дождей^{1, 2}.

Отрицательное влияние кислых осадков разнообразно. Они действуют на почвы, водные экосистемы, леса, растительность, памятники архитектуры, строения и другие объекты. Так, в Канаде из-за частых кислотных дождей были объявлены мертвыми более 4 тыс. озер, а еще 12 тыс. находились на грани гибели. По данным Н.А. Воронкова, в России «кислотными дождями» повреждено около 1,5–2 млн. га лесов, причем основные очаги поражения расположены в районе Норильска, Мончегорска и Братска.

В 1979 году была принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха, имеющая целью, в том числе, и решение названной проблемы.

Антропогенное воздействие на ближний космос



Определение

Околосредное космическое пространство (далее – ОКП), или ближний космос, представляет собой внешнюю газовую оболочку, окружающую Землю.

Как и озоновый слой атмосферы, ОКП защищает все живое от жесткого ультрафиолетового излучения Солнца. Кроме того, ОКП играет важную роль в сложных солнечно-земных взаимосвязях, от которых зависит жизнь на Земле.

В настоящее время механизмы влияния ОКП на биосферу и человека мало изучены. Антропогенные воздействия на ОКП связаны с началом космической эры, насчитывающей всего несколько десятилетий. По мнению специалистов, эта среда является более уязвимой, по сравнению с другими средами, так как количество вещества в ОКП значительно меньше и энергетика процессов гораздо слабее, чем в приземной атмосфере, а тем более в гидро- и литосфере. Эти два главных обстоятельства определяют опасность антропогенного воздействия на ОКП^{3, 4}.

Кроме угрозы изменений в ОКП, есть и иные отрицательные последствия деятельности человека в ближнем космосе. К настоящему времени нерегулируемое использование ОКП привело к его загрязнению огромным количеством (более 3000 т) мусора, состоящего из фрагментов используемых технических средств. Нежелательность этого мусора сейчас осознана специалистами в области космических аппаратов, так как столкновение с ним в космосе стало опасной реальностью.

Фрагменты космического мусора накапливаются на высотах более 400 км. В настоящее время они занесены в специальный каталог и за ними ведется постоянное наблюдение. Сейчас в ОКП находится (по данным из разных источников) от 6 до 8 тыс. каталогизированных объектов искусственного происхождения размером более 10 см, наблюдаемых с Земли¹⁰.

Существует также огромное количество мелких осколков (менее 10 см), поток которых на много порядков превышает поток естественных метеорных тел. Это десятки ты-

¹ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Глобальная экология: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000. С. 109–112.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 101–103.

³ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 101–103.

⁴ Экология, охрана природы, экологическая безопасность / Под общ. ред. проф. А.Т. Никитина, проф. МНЭПУ С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 347–353.

сяч фрагментов менее 10 см и сотни тысяч еще более мелких (менее 1 см) осколков «космического мусора». Согласно прогнозам, при нынешних темпах загрязнения суммарное количество твердых частиц размером более 1 см вырастет за 100 лет более чем в 2 раза.

Загрязнение вод и истощение водных ресурсов

Общеизвестно, что вода является важнейшим фактором для жизни человека, причем не только биологическим, но и социальным. Для удовлетворения чисто биологических потребностей человеку необходимо 2–5 литров воды в сутки, хотя расходует в настоящее время он гораздо больше.

Вода является неотъемлемым элементом и условием большинства производственных процессов, поэтому для нее характерны исключительно высокие темпы потребления.

По данным Н.А. Воронкова¹, в мире в настоящее время расходуется в среднем 1500–2000 л воды в сутки на человека (сравните с биологическими потребностями, равными 2–5 л/сутки). Из них около 100–150 л воды расходуется на коммунально-бытовые нужды, а основное количество воды расходуется на промышленные и сельскохозяйственные цели. В то же время ежесуточный расход воды на каждого жителя России составляет около 5000 л, причем на коммунально-бытовые нужды приходится от нескольких литров до сотен литров на человека (в Москве на коммунально-бытовые нужды расходуется 300–400 л в сутки).

В настоящее время в мире чистой питьевой воды не имеют около 1 млрд. человек; 1,7 млрд. не имеют средств санитарии, а от недостатка воды и санитарии ежегодно умирает 2–3 млн. детей². Водные ресурсы становятся источником международных конфликтов. Например, спор между США и Канадой из-за вод реки Колумбия, споры по использованию вод Дуная, питающих несколько государств, и др.

Имеются данные, что человек в настоящее время изымает из различных источников и потребляет только 0,12–0,15 % от природных запасов пресной воды. Тем не менее, несмотря на незначительную долю изъятия вод, *истощение водных ресурсов* является реальностью, особенно на региональном уровне, и эта проблема обсуждается мировой общественностью достаточно активно.

Крайне важным является вопрос о скорости возобновления вод. Она максимальна для речных вод (в среднем 12–16 суток), озерные воды возобновляются в среднем через 17 лет, а подземные только за 1400 лет. Значительные запасы глубинных подземных вод вообще невозобновимы, так как не включаются в процессы круговорота в системе «атмосфера – осадки – суша».

Подземные воды, которые в настоящее время, по мнению многих специалистов, являются наиболее чистыми, могут быть относительно быстро истощены, несмотря на большие их запасы (около 10 млн. куб. км) именно вследствие их малой скорости возобновления.

Помимо проблемы истощения водных ресурсов, существует проблема *загрязнения вод*, или их качественного истощения. С тех пор, как потребности человека в воде вышли за пределы чисто биологических, он стал выступать как существенный фактор загрязнения вод. Загрязнению подвержены все категории вод: океанические, континентальные, подземные, хотя и в разной степени.

Различают *первичное* и *вторичное загрязнение вод*. Первичное связано с поступлением в водоемы различных загрязняющих веществ. Вторичное – обычно является следствием цепных реакций, протекающих под воздействием первичных загрязнителей.

¹ Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. С. 191.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 108–109.

Важнейшими первичными загрязняющими веществами являются продукты эрозии почв, минеральные удобрения, ядохимикаты и другие вещества, которые могут поступать в водоемы с водосборных бассейнов. Значительное количество загрязняющих веществ приносят атмосферные осадки. Велика доля загрязнения вод канализационными стоками, мусором, отходами предприятий, водным транспортом.



Определение

Химическое загрязнение водоемов является причиной такого явления, как *эвтрофикация вод*, под которой понимают обогащение их биогенными элементами, особенно азотом и фосфором или веществами, их содержащими. Конечным результатом эвтрофикации является обеднение глубинных слоев воды кислородом, смена аэробных процессов анаэробными и, в конечном счете, загрязнение воды ядовитыми веществами.

Антропогенной эвтрофикации в настоящее время подвержены практически все внутренние водоемы и некоторые моря. Основными факторами ее являются минеральные удобрения, а в ряде случаев моющие средства, компоненты которых – поверхностно-активные вещества (ПАВ) – изготавливаются на фосфорной основе.

Глобальные масштабы приобрела проблема *загрязнения Мирового океана*.

Наибольший вклад в загрязнение Мирового океана вносит нефтяное загрязнение.

По данным А.М. Никанорова и Т.А. Хоружая (2000 г.), подавляющий объем загрязнения морской среды нефтью вносят береговые промышленные предприятия, затем следуют дноуглубительные работы. Промышленные стоки и отходы составляют 60,8 % нефтяного загрязнения, загрязнение от нефтяных терминалов и нефтеперерабатывающих заводов составляет 1,2 %, от нефтегазовых установок, платформ и скважин в море – 2,1 %, от танкерного судоходства – 11,3 %, от остального судоходства (нетанкерного) – 14,4 %.

Существенный вклад в нефтяное загрязнение морей вносят также аварии танкерных судов, перевозящих нефть, причем 80–85 % аварий с морскими судами связано с «человеческим фактором». По оценкам специалистов, в середине 80-х годов в Мировой океан ежегодно попадало около 10 млн. т нефти и нефтепродуктов, 50 тыс. т ДДТ и других пестицидов, 5 тыс. т ртути, 6 млн. т фосфора, 2 млн. т свинца и огромное количество других вредных веществ и материалов, включая различного рода пластики и пластмассы¹.

Беспокойство в мире за судьбу Мирового океана стало причиной появления крупнейших международных соглашений в данной области, таких как «Конвенция о вмешательстве», Конвенция «МАРПОЛ-73/78» и ряд других соглашений. В частности, принятая в 1973 году Конвенция «МАРПОЛ-73/78» установила ряд жестких требований к количеству перевозок, сбросам с судов вредных веществ, техническому устройству и оборудованию судов и контролю за перевозками.

Загрязнение и деградация земель (почв)

Состояние земель в мире и России, особенно почвенного покрова, по мнению большинства специалистов, является неудовлетворительным и продолжает ухудшаться. Нерациональное природопользование во многих регионах мира привело к *деградации земель (почв)* в таких масштабах, что рассматривается правительствами ряда стран как угроза национальной безопасности.



Определение

Под *деградацией почв* понимают устойчивое ухудшение ее свойств как среды обитания биоты, а также снижения ее плодородия в результате воздействия природных или антропогенных факторов.

¹ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. М.: ПРИОР, 1999. С. 115–118.

Выделяют *физическую деградацию* (ухудшение гидрофизических свойств почвы, нарушение почвенного профиля), *химическую* (ухудшение химических свойств почвы, истощение запасов питательных элементов, вторичное засоление, загрязнение токсикантами) и *биологическую* (снижение видового разнообразия, нарушение оптимального соотношения почвенной микрофлоры и др.)¹.

Причинами деградации почв являются сельскохозяйственная деятельность, перевыпас скота, сведение лесов, кислотные дожди, урбанизация территорий, открытая разработка полезных ископаемых и ряд других.



Определение

Существенным фактором деградации почв является их *эрозия*, которая представляет собой процесс механического разрушения почвы под действием поверхностного стока (водная эрозия) или ветра (ветровая эрозия, или дефляция)². Эрозия начинается прежде всего там, где уничтожается естественный растительный покров, выполняющий защитную функцию. Водная и ветровая эрозия проявляется практически во всех районах земного шара.

Не менее актуальна проблема *химического загрязнения земель* (прежде всего – сельскохозяйственных угодий), агрохимикатами из-за их неправильного или чрезмерного использования, что отрицательно сказалось на качестве продуктов питания.

Так, сельскохозяйственные угодья в России в настоящее время загрязнены, например, такими опасными пестицидами, как хлорорганические. В частности, уровень загрязнения в Пензенской и Новосибирской областях в 12 раз превышает допустимые регламенты.

Не менее опасно загрязнение почвы тяжелыми металлами. Ртуть, кадмий, свинец и другие тяжелые металлы, попадая в организм человека и животных, оказывают токсическое действие. Они могут накапливаться в органах и тканях, особенно в костной ткани. Больше всего кадмия, одного из наиболее опасных загрязнителей, человек получает с растительной пищей. Например, в картофеле содержится 0,012–0,05 мг/кг, в зерновых – 0,028–0,095, в томатах – 0,01–0,03, в фруктах – 0,009–0,042 мг/кг. Очень большое количество кадмия содержат грибы: 0,1–5,0 мг/кг¹⁶.

Радиоактивное загрязнение биосферы

Радиоактивное загрязнение биосферы представляет собой особую опасность для человека и среды его обитания, что объясняется следующими причинами:

- ионизирующая радиация оказывает крайне отрицательное воздействие на человека и другие живые организмы;
- ионизирующая радиация может быть обнаружена только специальными приборами (дозиметрами и др.);
- источники радиации широко распространены в биосфере.



Определение

Радиоактивное (радиационное) загрязнение рассматривается как форма (вид) физического загрязнения биосферы, которое проявляется в превышении естественного фона излучения (радиационного фона)³.

Различают *естественное* и *искусственное ионизирующее излучение*.

¹ Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С. 87, 328.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Глобальная экология: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000. С. 187–193.

³ Снакин В.В. Экология и охрана природы. Словарь-справочник. / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С. 238.

Под естественным излучением (или естественным радиационным фоном) понимают дозу излучения, создаваемую космическим излучением и излучением природных радионуклидов. Природными радионуклидами, в свою очередь, являются радиоактивные вещества, естественно распределенные в природных объектах (земле, воздухе, атмосфере), а также в организме человека. Хотя естественное излучение и дает примерно 4/5 всей среднегодовой дозы облучения населения, но из-за своей растянутости во времени оно менее значимо для человека, чем искусственное ионизирующее излучение.

Радиоактивное загрязнение природных сред в настоящее время обусловлено следующими источниками^{1, 2}:

- глобально распределенными долгоживущими радиоактивными изотопами (стронций-90 и др.) – продуктами испытаний ядерного оружия, проводившихся в атмосфере и под землей;
- плановыми выбросами радиоактивных веществ в окружающую среду от предприятий атомной промышленности и АЭС;
- аварийными выбросами и сбросами радиоактивных веществ в окружающую среду от предприятий атомной промышленности и АЭС (авария на Чернобыльской АЭС в 1986 г.);
- привнесенной радиоактивностью (твердые радиоактивные отходы и радиоактивные источники).

Крупнейшей экологической катастрофой в истории человечества считают аварию на Чернобыльской АЭС в 1986 г. Она не только привела к сильному радиоактивному загрязнению огромных территорий, облучению миллионов людей, но и нанесла огромный моральный вред обществу, вера которого в надежность атомной энергетики пошатнулась.

По данным специалистов, суммарный выброс радиоактивных продуктов в атмосферу в результате этой трагедии оценивается в 77 кг (для сравнения – при взрыве атомной бомбы над Хиросимой было выброшено 740 г радионуклидов), причем большая их часть отмечалась в радиусе до 300–400 км от станции. 70 % выброса радиоактивных веществ попало на территорию Белоруссии. Искусственными радионуклидами была загрязнена значительная часть европейской территории СНГ площадью более 100 тыс. кв. км. В состав радиоактивных осадков вошло около 30 радионуклидов с периодом полураспада от 11 часов (криптон-85) до 24100 лет (плутоний-239)^{3, 4}.

Накопление и утилизация отходов производства и потребления

Проблема отходов – одна из самых актуальных экологических проблем начала третьего тысячелетия. Производство отходов во всем мире возрастает и опережает темпы их переработки и обезвреживания. Дальнейшее накопление отходов чревато серьезными негативными последствиями как для населения, так и для окружающей среды.



Определение

Под **отходами** понимают остатки сырья, материалов, некондиционные и побочные продукты (или отходы производства), использованная и/или потерявшая свои первоначальные потребительские качества готовая продукция (или **отходы потребления**), размещаемые в определенных местах по определенным правилам, с последующим обязательным использованием, переработкой или ликвидацией, захоронением⁵.

¹ Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Экология, здоровье и природопользование в России / Под ред. В.Ф. Протасова. – М.: Финансы и статистика, 1995. С. 92–96.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 118–124.

³ Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С.118–124.

⁴ Вронский В.А. Прикладная экология: Учебное пособие. – Ростов н/Д.: Феникс, 1996. С. 258–262.

⁵ Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С. 197–198, 280.

Выделяют следующие виды отходов: бытовые (коммунальные), промышленные (отходы производства), отходы производственного потребления, а также опасные (токсичные) и радиоактивные отходы.



Определение

Твердые бытовые отходы (ТБО) – это твердые (включая осадки сточных вод) отбросы и другие не утилизируемые в быту предметы и вещества, образующиеся в результате потребления и самой жизни людей (включая отходы столовых, прачечных, больниц, бань, бытовых помещений предприятий и др.). ТБО имеют сложный состав (бумага, картон, пищевые отходы и т.п.), что существенно затрудняет их переработку²².

Проблема бытовых отходов в настоящее время весьма остро стоит во многих странах мира. По данным В.А. Вронского¹, в городах США, например, ежегодно образуется около 150 млн. т отходов и ожидается к 2000 г. увеличение их объема еще на 20%. В Японии количество бытовых отходов превышает 72 млн. т ежегодно².

Отходы производства (промышленные) – это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, образовавшиеся при производстве продукции или выполнении работ и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства. Они могут быть безвозвратными (технологические потери: улетучивание, усушка) и возвратными (когда возвращаются в производственный цикл).

Среди промышленных отходов выделяют также твердые и жидкие. К твердым относят отходы металлов, дерева, пластмасс, пыли минерального и органического происхождения, промышленный мусор и т. п. К жидким относят осадки сточных вод после их обработки, шламы пылей минерального и органического происхождения в системах мокрой очистки газов.

Отходы производственного потребления – это непригодные для дальнейшего использования по прямому назначению и списанные в установленном порядке машины, инструменты и пр. Они могут быть сельскохозяйственными, строительными, производственными, радиоактивными, причем последние весьма опасны и нуждаются в тщательном захоронении или дезактивации.



Определение

В последние годы увеличилось количество **опасных (токсичных) отходов**. Под **опасными отходами** понимают отходы технологической деятельности человека, а также пришедшие в негодность продукты, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо те, которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами³. Это прежде всего различные неиспользованные ядохимикаты в сельском хозяйстве, отходы промышленных производств, содержащих канцерогенные и мутагенные вещества, и др.

В США, например, 41 % твердых бытовых отходов (ТБО) классифицируют как «особо опасные», в России к опасным отходам относят 10 % от всей массы ТБО. Во многих странах мира количество опасных отходов неуклонно возрастает.

¹ Вронский В.А. Прикладная экология: учебное пособие. – Ростов н/Д.: Изд-во «Феникс», 1996. С. 329–335.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С.129.

³ Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С.198.



Определение

Одним из наиболее опасных видов отходов являются радиоактивные, которые представляют собой побочные биологически или технически вредные вещества, которые содержат образовавшиеся в результате деятельности человека радионуклиды¹.

Радиоактивные отходы (РАО) опасны прежде всего тем, что содержащиеся в них радионуклиды могут рассеиваться в биосфере и вызывать различные генетические изменения в клетках живых организмов, в том числе и человека. Они классифицируются по различным признакам: агрегатному состоянию, по периоду полураспада, по удельной активности, по составу излучения и т.д.

Большую опасность в России (как и в других странах) представляют забытые захоронения отходов, на месте которых построены жилые дома или другие сооружения и учет которых пока ведется на недостаточном уровне.

В результате усилий многих стран в поиске надежного механизма защиты от экологически необоснованного использования, удаления и перемещения опасных отходов при международном сотрудничестве в этой области в 1989 г. была принята Базельская конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», которую Россия ратифицировала в 1989 г.

Кроме того, в 1998 г. в России принят Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления».

Утрата биологического разнообразия



Определение

Согласно Конвенции о биологическом разнообразии, принятой в Рио-де-Жанейро (Бразилия) 5 июня 1992 года, **биологическое разнообразие** означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем.

Биологическое разнообразие многомерно и включает в себя все виды животных, растений, грибов и микроорганизмов, экосистем и протекающие в них процессы.

В результате деятельности человека в ближайшие 20–30 лет под серьезной угрозой исчезновения будет находиться примерно 25 % всего биоразнообразия Земли, причем опасность, грозящая биоразнообразию, постоянно нарастает. Между 1990 г. и 2020 г. могут исчезнуть от 5 до 15 % видов, причиной чего считают, например, обезлесивание в тропиках. Это составит от 15000 до 50000 видов в год, или от 40 до 140 видов в день. Около 22000 видов растений и животных сейчас находятся под угрозой исчезновения, из них 66 % видов позвоночных животных являются обитателями континентов^{2,3,4}.

Потеря биологического разнообразия имеет серьезные научные, эстетические и моральные аспекты. Нарушения в разнообразии видов неизбежно приводят к нарушениям в структуре сообществ и к разрушению целых экосистем и, в конечном счете, могут

¹ Вронский В.А. Прикладная экология: учебное пособие. – Ростов н/Д.: Феникс, 1996. С. 332–335.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. – М.: ПРИОР, 1999. С. 138.

³ Protecting Biodiversity // Environment in the Transition to a Market Economy. Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States. Organisation for economic co-operation and development, 1999. – P. 181–197.

⁴ Экология, охрана природы и экологическая безопасность: Учебное пособие для системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих / Под общей редакцией проф. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1997. С. 125–140.

привести к экологическим катастрофам. Например, многообразен и огромен ущерб, нанесенный биоразнообразию лесов России, находящихся в зонах тундры, лесотундры, тайги, лесостепи, степи, полупустыни и субтропиков. Огромный вред биоразнообразию наносит также промышленное загрязнение атмосферного воздуха. По данным World Bank²⁸, в России оно явилось причиной гибели 1 млн. га леса. Загрязнение воздуха от одного Норильского никелеплавильного комбината уничтожило 350000 га леса в Сибири.

Что касается проблемы истощения запасов природных ресурсов, то рамки настоящего учебного пособия не позволяют подробно остановиться на ней.



Отметим, что под **природными ресурсами** понимают 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 ценность¹.

Природные ресурсы являются главным объектом природопользования, в процессе которого они подвергаются эксплуатации и последующей переработке. С хозяйственным использованием природных ресурсов сопряжена деятельность, направленная на сохранение качества окружающей среды.

Учитывая природное происхождение ресурсов, а также их огромное экономическое значение, разработано несколько классификаций природных ресурсов.

Основными из них являются следующие классификации.

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

2. Экологическая классификация природных ресурсов, основанная на признаках исчерпаемости и возобновимости запасов ресурсов. Понятием исчерпаемости пользуются при учете запасов природных ресурсов и объемов их возможного хозяйственного изъятия.

Выделяют по данному признаку ресурсы:

- **неисчерпаемые** – использование которых человеком не приводит к видимому истощению их запасов ныне или в обозримом будущем (солнечная энергия, внутриземное тепло, энергия воды, воздуха);

- **исчерпаемые невозобновимые** – непрерывное использование которых может уменьшить их до уровня, при котором дальнейшая эксплуатация становится экономически нецелесообразной, при этом они не способны к самовосстановлению за сроки, соизмеримые со сроками потребления (например, минеральные ресурсы);

- **исчерпаемые возобновимые** – ресурсы, которым свойственна способность к восстановлению (через размножение или другие природные циклы), например, флора, фауна, водные ресурсы. В этой подгруппе выделяют ресурсы с крайне медленными темпами возобновления (плодородные земли, лесные ресурсы с высоким качеством древесины).

Проблема исчерпаемости природных ресурсов с каждым годом приобретает все большую актуальность, что объясняется как осознанием факта их ограниченности, так и интенсивно увеличивающимся потреблением. Темпы роста потребления природных ресурсов превышают темпы роста численности населения.

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

Проблеме ресурсного кризиса посвящено огромное количество исследований и научных публикаций, поток которых, несомненно, будет возрастать по мере истощения запасов естественных ресурсов.

1.2. Экологические проблемы в современной России

Российская Федерация занимает территорию 17, 1 млн. кв. км (около 1/9 части мировой суши, включая Антарктиду), на которой проживает около 145 млн. человек. С запада на восток она протянулась на расстояние 10 000 км, а с севера на юг – на 3000–4000 км. На ее пространствах встречаются все природно-климатические зоны, кроме тропиков. Россия включает огромное многообразие природных ландшафтов и экологических систем.

Состояние окружающей среды в современной России можно охарактеризовать как неудовлетворительное, а по ряду показателей – просто катастрофическое.

По данным официальных источников (Государственные доклады о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1998–2002 гг.), крайне неблагоприятная экологическая ситуация сложилась почти в 40 регионах страны, что составляет 1/7 часть территории страны¹. Именно на этой территории сосредоточена основная часть населения и производства.

Вследствие сильного загрязнения окружающей среды ухудшилось качественное состояние ее компонентов, и прежде всего – атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод и почвенного покрова.

Ежегодно в России объем валового выброса промышленными предприятиями вредных веществ, загрязняющих атмосферный воздух, составляет 30–32 млн. тонн, т.е. около 400 кг в расчете на одного жителя страны. Более 65 млн. человек в 187 городах дышат воздухом, насыщенным опасными для здоровья веществами. В 1997 году максимальные разовые концентрации вредных веществ с десятикратным превышением ПДК зарегистрированы в 66 городах. В 1999 году случаи пятикратного превышения ПДК загрязнителей воздуха отмечены более чем в 120 городах². В 2001 году в 10 субъектах РФ (Амурская, Иркутская области, Хабаровский край и др.) содержание вредных веществ в атмосферном воздухе превысило 5 ПДК. Загрязнение атмосферного воздуха оказывает неблагоприятное влияние на заболеваемость населения. Так, в 2001 г., по сравнению с 1997 г., заболеваемость астмой среди всех групп населения возросла на 30 %².

Сохранилась и тенденция загрязнения водных объектов, и прежде всего за счет сброса в них неочищенных сточных вод. В 1997 г. количество неочищенных (загрязненных) сточных вод составляло не менее 50 % от всего объема сточных вод. В 1999 году этот показатель составил не менее 40 % (В.И. Данилов-Данильян, Зеленый мир, 2006 г., № 6.)³.

Обеспечение населения РФ доброкачественной питьевой водой в 2001 году по сравнению с прошлыми годами не улучшилось. Неудовлетворительным остается санитарное состояние водоемов, в том числе первой категории, используемых для питьевого водоснабжения. В 2001 году отмечалось дальнейшее ухудшение санитарно-химических и микробиологических показателей водоемов. В частности, ухудшилось качество воды водоемов 1 категории по санитарно-химическим показателям в Московской, Калужской, Омской, Новгородской областях, по микробиологическим – в Кировской, Ивановской, Тюменской областях, Калмыкии⁴.

¹ В.И. Данилов-Данильян, Зеленый мир, 2006 г., № 6.

² О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2001 году: Государственный доклад. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2002. С.160.

³ В.И. Данилов-Данильян, Зеленый мир, 2000 г., № 6.

⁴ О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2001 году: Государственный доклад. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2002. С. 160.

Воды основных рек – Волги, Дона, Кубани, Оби, Лены, Печоры, являющихся основными источниками питьевого водоснабжения, оцениваются как «загрязненные», их притоков – Оки, Камы, Томи, Тобола, Миасса, Исети, Туры, также реки Урал – как «очень загрязненные». Наибольшее антропогенное воздействие испытывает р. Волга и ее притоки, из которых отбирается 33,6 % общего объема водозабора из открытых водоемов³⁴.

Состояние почвенного покрова в Российской Федерации характеризуется как крайне неблагоприятное, а на некоторых территориях – просто критическое.

Объемы мероприятий по охране и рациональному использованию почв и земельных ресурсов в последние годы существенно уменьшились, что привело к резкому усилению процессов деградации, разрушения, загрязнения и захламления земель.

Для наибольшей части территорий – 55 % – самой острой признана проблема нарушения земель в процессе хозяйственной деятельности и невыполнения обязательных работ по их рекультивации, причем для 30 % эта проблема оценена как имеющая приоритетный характер. В число таких территорий вошли регионы с развитой добывающей промышленностью, а также северные территории с низким потенциалом самовосстановления экосистем на нарушенных землях. В составе сельхозугодий РФ более 116 млн. га занимают эрозионно опасные и подверженные водной и ветровой эрозии земли, в том числе эродированные (53,6 млн. га).

Каждый третий гектар пашни и пастбищ является эродированным и нуждается в осуществлении мер защиты от деградационных процессов.

Следующая по значимости проблема – загрязнение и захламление земель – актуальна для 54 % территории страны, причем для 4 % территории страны она приобрела характер «экологического кризиса». В число таких территорий попали районы с развитой перерабатывающей промышленностью (химическая и нефтехимическая, цветная металлургия), высокой плотностью населения, а также регионы, пострадавшие в результате Чернобыльской аварии.

Сложившаяся в РФ ситуация в области образования, использования, хранения и захоронения отходов продолжает оставаться в числе приоритетных факторов риска, влияющих на здоровье населения. В большинстве субъектов РФ по-прежнему отсутствуют специализированные полигоны для хранения промышленных и бытовых отходов, отвечающих требованиям санитарного законодательства. Они, как правило, хранятся на неблагоустроенных и перегруженных свалках, что приводит к загрязнению почвы¹.

Особое место в процессах загрязнения атмосферного воздуха, вод, почвы, всей окружающей человека природной среды занимает радиоактивное загрязнение.

По оценке специалистов, современная Россия – это самая загрязненная радиоактивными веществами страна в мире.

В таком незавидном положении она оказалась в результате:

- ряда крупных аварий на соответствующих предприятиях (Чернобыльской АЭС, ПО «Маяк», Томск-7 и др.);
- сбрасывания радиоактивных отходов в окружающую среду и создания свалок радиоактивных отходов;
- создания крупнейших в мире хранилищ радиоактивных веществ;
- испытания ядерного оружия (Новая Земля, Семипалатинский полигон).

Испытания военно-промышленным комплексом атомного оружия в начале 60-х годов привели к устойчивому радиоактивному загрязнению большой территории России. По данным станций наблюдения, после испытаний ядерных устройств на полигоне

¹ О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2001 году: Государственный доклад. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2002. С.160.

Новая Земля уровни радиоактивности осадков в северных регионах страны возросли на 2–3 порядка.

После аварии на Чернобыльской АЭС в 15 регионах России образовались зоны загрязнения местности цезием-137 общей площадью почти 55,1 тыс. кв. км. На этих территориях отмечается значительный рост младенческой смертности и снижение жизнеспособности новорожденных. В Брянской, Рязанской, Тульской и Орловской областях установлена более высокая, чем в среднем по России, заболеваемость детей злокачественными новообразованиями.

К сожалению, в настоящее время экологическая ситуация не изменилась в лучшую сторону. Так, по данным Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в 2001 году¹ экологическая ситуация во многих регионах страны продолжала ухудшаться. В 2001 году около 15 % территории России, на которой проживает одна четвертая часть населения страны, находилась в зоне активного загрязнения. Около 30 % отклонений в состоянии здоровья людей происходит из-за экологических проблем. Во многих крупных городах на протяжении последних лет растет загрязнение атмосферного воздуха от автомагистралей, проложенных в зонах жилой застройки. По данным Министерства здравоохранения Российской Федерации, такое загрязнение воздуха является одной из главных причин роста онкологических заболеваний.

Напряженная обстановка в 2001 году в Российской Федерации сложилась и в сфере использования и охраны водных ресурсов. Практически не сокращался в целом по России уровень опасного загрязнения источников централизованного питьевого водоснабжения, при этом микробиологическое загрязнение в последние годы даже возросло. По данным того же Министерства здравоохранения РФ, более 50 % проб воды в Воронежской, Курганской, Архангельской областях, более 60 % – в городе Москве и Томской области, более 70 % – в Республике Калмыкия и Ханты-Мансийском автономном округе – не отвечают санитарным нормам по химическим показателям. В городе Санкт-Петербурге 64 % проб вод из источников водоснабжения не отвечали в 2000 году микробиологическим нормативам. Как результат – все последние годы растет число вспышек и групповых заболеваний кишечными инфекциями.

Ухудшение экологической обстановки в РФ привело, в свою очередь, к значительному увеличению уровня заболеваемости населения и ухудшению его генетического фонда. Сокращается рождаемость и увеличивается смертность населения: в 1997 году уровень смертности превысил уровень рождаемости почти в 2 раза.

В период с 1995 по 2002 гг. убыль населения составила 3,1 млн. человек, причем убыль наблюдалась как среди городского (2,3 млн.), так и среди сельского населения (0,83 млн.). В 2001 году численность населения уменьшилась, по сравнению с 2000 годом, на 750 тыс. человек и составила около 145 млн. человек².

Материнская смертность в России выше, чем в развитых странах, в 5–10 раз.

Сегодня хронически болен почти каждый четвертый взрослый и каждый шестой ребенок. В большинстве промышленных регионов 1/3 жителей имеет различные формы отклонений в работе иммунной системы, а показатель общей заболеваемости населения наиболее загрязненных городов в 1,5–3 раза превышает аналогичные средние показатели по Российской Федерации.

Средняя продолжительность жизни, по данным за 2001 год, составила 64,8 года, что на 10–15 лет меньше, чем в развитых странах.

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году. Российская газета. – 2002. – 22 июня.

² О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2001 году: Государственный доклад. – М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2002. С. 160.

Все вышесказанное наглядно свидетельствует о том, что отношения между обществом, с одной стороны, и природой – с другой, подошли сегодня в России к той критической черте, за которой может начаться процесс необратимого распада экологических систем природы, что может привести к гибели самого общества как социального организма.

1.3. Экологический кризис

Развитие человеческого общества никогда не было бесконфликтным процессом и очень часто сопровождалось возникновением проблемных ситуаций, ставящих под угрозу существование самого общества как социального организма.

Одной из таких проблем является противоречие между развитием цивилизации и окружающей природной средой, в которой оно происходит.

В отдельные периоды развития происходит накопление и обострение противоречий между природой и обществом, что влечет за собой возникновение чрезвычайных ситуаций, приводящих к нарушению экологического равновесия или даже к разрушению социальной и природной систем.

Причиной таких ситуаций являются природные либо (что чаще) техногенные катастрофы, имеющие «лавинообразный» характер, или обусловленные перманентным загрязнением природной среды в течение продолжительного периода времени.

Существует множество определений термина «*экологический кризис*».



Определение

Н.А. Воронков¹ под *экологическим кризисом* понимает изменения биосферы или ее частей на значительном пространстве, сопровождающиеся трансформацией среды и систем в целом в новое качество.

В.В. Снакин² дает следующее определение *экологического кризиса*: это стационарное, относительно постепенное обратимое или необратимое ухудшение состояния окружающей среды (упрощение ее структуры, снижение энергетического или экологического потенциала), вызванное деятельностью человека или естественными факторами (напр., глобальными изменениями климата).

В экологическом праве под *экологическим кризисом* понимают ту стадию взаимодействия между обществом и природой, на которой происходит нарушение равновесия в экологических системах и до предела обостряются противоречия между экономикой и экологией, между экономическими интересами общества в использовании природной среды и экологическими требованиями обеспечения охраны окружающей природной среды^{3, 4}.

Понятие «экологический кризис» впервые вошло в употребление в середине 70-х годов и получило распространение применительно к социально-экономической системе развитых капиталистических стран, переживавших в то время обостренные противоречия между ростом производительных сил и охраной окружающей среды.

¹ Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. С. 135.

² Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник / Под ред. академика А.Л. Яншина. – М.: Academia, 2000. С.285.

³ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 17.

⁴ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 15.

Однако практика последующих лет показала, что такое явление, как экологический кризис, не является свойственным только капитализму, а распространяется на все страны, ставшие на путь развития научно-технического прогресса.

По своей структуре экологический кризис подразделяется на две части: естественную и социальную (В.В. Петров, 1995).

Естественная часть проявляется в деградации экологических систем природы, т.е. в разрушении окружающей человека природной среды со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Социальная сторона экологического кризиса заключается в неспособности государственных и общественных структур остановить процессы разрушения природной среды, стабилизировать положение и оздоровить ее.

Основная особенность современного экологического кризиса и его отличие от предшествующих – глобальный характер. Он грозит распространиться на всю планету. В связи с этим традиционные методы выхода из кризисов посредством перемещения на новые территории практически не осуществимы. Реальным остается изменение способов производства, уровней потребления и объемов использования природных ресурсов. Последние достигли в настоящее время грандиозных масштабов.

Основными причинами экологического кризиса, по мнению большинства специалистов, являются^{1, 2, 3}:

- недопонимание экологических проблем властными структурами;
- недостаточная разработка экологического законодательства;
- несовершенство организации государственного управления в данной области;
- приоритет экономических интересов в природопользовании в ущерб экологическим интересам общества;
- недостаточность финансирования экологических программ и мероприятий;
- нехватка квалифицированных специалистов в области охраны окружающей среды;
- низкий уровень экологического правосознания и эколого-правовой культуры.

По мнению В.В.Петрова, можно выделить пять основных направлений, по которым Россия должна выходить из экологического кризиса⁴.

В качестве первого направления выступает совершенствование технологии – *технологическое направление*. Сюда, прежде всего, относится создание экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, внедрение безотходных и малоотходных производств, обновление основных фондов, совершенствование технологических процессов. Однако системный кризис, который переживает в настоящее время Россия, делает проблематичным достижение прогресса в этом направлении. В условиях хронической нехватки денег в государственной казне и «утечки» капиталов за границу трудно рассчитывать на то, что государство изыщет немалые финансовые средства для разработки перспективных технологий завтрашнего дня, тем более что они не дают сиюминутного экономического эффекта.

Второе направление – это развитие и совершенствование *экономического механизма охраны окружающей среды*. Данное направление заключается, прежде всего, в материальном стимулировании субъектов хозяйственной деятельности в проведении мероприятий по охране окружающей среды путем введения налоговых и кредитных льгот за выпуск

¹ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 17–24.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 26–32.

³ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д.Эриашвили, Ю.В.Трунцевский, В.В.Гучков и др. / Под ред. В.В.Гучкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 27.

⁴ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 24–26.

экологически чистой продукции и использование ресурсосберегающих технологий, внедрения системы платежей за выбросы и сбросы вредных веществ в окружающую среду, других экономических мер.

Третьим направлением является развитие и совершенствование института юридической ответственности за экологические правонарушения – *административно-правовое направление*. Приостановление и прекращение деятельности хозяйствующих субъектов, нарушающих требования экологического законодательства, привлечение к административной, гражданской и уголовной ответственности физических и юридических лиц за нарушение законов и причинение вреда природной среде – вот некоторые из мер в рамках данного направления. Необходимо отметить, что указанные меры будут эффективны только в сочетании с мерами материального стимулирования природопользователей, т.е. в разумном использовании как «кнута», так и «пряника».

Четвертое направление – *эколого-просветительское*. Оно заключается в развитии и совершенствовании системы экологического образования и просвещения, в воспитании и перестройке потребительского отношения к природе, выработке эколого-правовой культуры у значительной массы населения.

Без перестройки сознания человека, без эколого-правового воспитания трудно говорить о соблюдении предусмотренных законом правил экологической безопасности. Необходим своеобразное экологическое одучение, начиная с самых ранних этапов становления личности.

Наконец, пятое направление – это совершенствование и развитие международно-правовых отношений в области охраны окружающей среды – *международно-правовое направление*. Бесспорность развития данного направления обусловлена масштабностью большинства экологических проблем и невозможностью быстро и эффективно преодолеть их, замыкаясь в национальных границах.

Необходимо также отметить, что Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р одобрена Экологическая доктрина РФ, где названы причины деградации природной среды в РФ и определены приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности РФ.

1.4. Экологическая функция государства

Любое государство, будь оно демократическим, авторитарным или тоталитарным, постоянно действует, решая те или иные проблемы, стоящие перед обществом или определенной его частью.



Определение

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами¹.

Выделяют следующие виды функций государства:

- 1) В зависимости от продолжительности действия – постоянные и временные.

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 146.

- 2) В зависимости от значения – основные и неосновные.
- 3) В зависимости от сферы общественной жизни, в какой они осуществляются, внутренние и внешние.

Экологическая функция относится к числу постоянных, основных и внутренних функций российского государства.

Существует несколько точек зрения на содержание экологической функции государства.

По мнению В.В. Петрова, *экологическая функция государства* выражается в обеспечении научно обоснованного соотношения экономических и экологических интересов общества, в создании необходимых гарантий для реализации и защиты прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни человека природную среду¹.

М.М. Бринчук считает, что *экологическая функция государства* включает в свое содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации, а также на охрану экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц².

Необходимо отметить, что в настоящее время, несмотря на то, что экологическая функция российского государства является основной и постоянной, она малоэффективна, о чем убедительно свидетельствует большое число нерешенных экологических проблем.

Экологическая функция государства реализуется в разных формах, под которыми понимают методы и способы ее осуществления.

Выделяют правовые и организационные методы осуществления экологической функции государства³.

К правовым методам относится принятие законов и иных нормативных правовых актов в данной области, правоприменительная и правоохранительная деятельность.

К организационным методам относится принятие экономических мер (бюджетное финансирование, выделение кредитов и т.п.), нормирование предельно допустимого загрязнения окружающей среды, планирование охраны окружающей среды, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, мониторинга, экологического контроля и др. Хотя организационные методы не являются правовыми, они опосредуются в экологическом праве и соответственно осуществляются в правовых рамках.

Необходимо также отметить, что в соответствии с *Экологической доктриной РФ, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р*, стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимо решение следующих основных задач:

- сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;

¹ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 47.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 59–61.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 59–61.

- обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;
- обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

Государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
- приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;
- справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;
- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;
- отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;
- природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;
- открытость экологической информации;
- участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В качестве основных направлений государственной политики в данной области названы:

- обеспечение устойчивого природопользования;
- снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;
- сохранение и восстановление природной среды.



Контрольные вопросы

1. Назовите основные глобальные экологические проблемы современности.
2. Как классифицируются природные ресурсы по признаку исчерпаемости?
3. Дайте краткую характеристику состояния окружающей среды в России на современном этапе.
4. Дайте определение экологического кризиса.
5. В чем заключается экологическая функция государства?



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Глобальная экология: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000. – 285 с.
2. Экология, охрана природы, экологическая безопасность: Учебное пособие / Под общей редакцией проф. А.Т. Никитина, проф. МНЭПУ С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. – 648 с.
3. Воронков Н.А. Экология (Общая, социальная, прикладная): Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Агар, 1999. – 424 с.
4. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.

Дополнительная литература

5. Кристофер Флавин. Наследие Рио / Россия в окружающем мире: 1998 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. С. 7–38.
6. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Проблемы устойчивого развития человечества / Россия в окружающем мире: 1998 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. С. 39–52.
7. Марфенин Н.Н. Экология и гуманизм / Россия в окружающем мире: 2000 (Аналитический ежегодник). / Отв.ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 29–49.
8. Приоритеты национальной экологической политики России / Под ред. В.М. Захарова. М.: Наука, 1999. – 100 с.
9. Марфенин Н.Н. Концепция «устойчивого развития» в развитии / Россия в окружающем мире: 2002 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: В.И. Данилова-Данильяна, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. С. 126–176.
10. Тураев В.А. Глобальные вызовы человечеству: Учебное пособие. – М.: Логос, 2002. – 192 с.
11. Экологическое состояние территории России: Учеб. пособие / Под ред. С.А. Ушакова, Я.Г. Каца. – М.: Изд. центр «Академия», 2002. – 128 с.

Нормативные правовые акты

12. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
13. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 26 ноября.
14. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Российская газета. – 1996. – 9 апреля.
15. Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р // Российская газета. – 2002. – 18 сентября.

ТЕМА 2

Экологическое право как отрасль российского права

2.1. Понятие и предмет экологического права

Прежде чем перейти к рассмотрению понятия и предмета экологического права, необходимо дать ряд основополагающих, базовых определений, составляющих понятийный аппарат экологического права и содержащихся в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹:

окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

природная среда (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 иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

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 – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией;

природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;

природный ландшафт – территория, которая не подверглась 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 Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов,

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее – природоохранная деятельность);

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;

Для выделения самостоятельной отрасли права в системе российского права необходимы, как минимум, четыре условия:

- 1) наличие государственного интереса в создании такой отрасли;
- 2) выделение круга специфических общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного правового регулирования;
- 3) потребность в особом методе правового регулирования;
- 4) наличие либо потребность в наличии особых источников права.

Все эти признаки присущи экологическому праву, и поэтому его относят к самостоятельной отрасли права в системе российского национального права.

Существует несколько определений экологического права, содержание которых зависит от взглядов дающих их авторов.



Определение

Наиболее простое в терминологическом плане определение дано В.В. Петровым¹: **экологическое право** – совокупность норм и правоотношений, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

Б.В. Ерофеев² дает следующее определение: **экологическое право как отрасль права** представляет собой систему правовых норм, специфическим способом регулирующих экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой, в интересах людей, живущих в нашем общем и единственном доме – на Земле.

М.М. Бринчук³ определяет **экологическое право** (право окружающей среды) как совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих конкретные общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Выделяют три формы проявления экологического права как отрасли права: правовую концепцию, нормы права и правоотношения⁴.

Концепция (идеология) в экологическом праве служит формой политики государства и объединения эколого-правовых норм в систему. Эту политику выражают идеи, доктрины, теории, образующие в совокупности правовую концепцию экологически безопасного устойчивого развития общества при взаимодействии с природой.

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 55.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: ООО «Профобразование», 2001. С. 41.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юрист, 1998. С. 76.

⁴ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 60–62.

В основу экологической концепции России положены принципы и положения Программы действий «Повестка дня на 21 век», принятой на конференции ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия).

Эта концепция сформулирована в «Основных положениях государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечения устойчивого развития», утвержденных Указом Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236, а также в Указе Президента РФ от 01.04.1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

Основными приоритетами, призванными обеспечить экологически безопасное и устойчивое развитие экономики и общества в целом, являются:

- введение в практику подготовки и принятия решений, связанных с общественным развитием, рассмотрения всех предполагаемых выгод и потерь экологического, социального и экономического характера на самых ранних стадиях подготовки этих решений;
- поиск экономических, хозяйственных и иных решений, способствующих устойчивому общественному развитию;
- исследование причин деградации окружающей среды и взаимосвязи социальных, экономических и экологических факторов, оказывающих влияние на этот процесс;
- совершенствование системы управления природными ресурсами в рамках социально-экономической политики государства, определение необходимых изменений в государственной политике по данным вопросам;
- своевременное разрешение социально-экологических конфликтов, возникающих в процессе осуществления различных видов хозяйственной деятельности;
- экологически обеспеченное размещение производительных сил, законодательное закрепление обязательных экологических требований и запретов на организацию и ведение хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на состояние окружающей среды;
- неистощительное использование возобновляемых природных ресурсов, рациональное потребление невозобновляемых природных ресурсов;
- максимально полное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение радиоактивных и иных вредных отходов производства и потребления;
- повышение культуры производства;
- опережающий рост научных разработок и исследований в области экологически безопасных технологий и производств;
- разработка таких мер принуждения, применение которых позволит превратить соблюдение экологических требований в норму поведения для тех, кто планирует общественное развитие, разрабатывает, принимает и санкционирует решения в сфере экологического использования, ведет хозяйственную деятельность;
- создание экологического законодательства Российской Федерации, основанного на положениях статей 42 и 58 Конституции РФ.

Нормы экологического права закрепляют экологическую политику государства в обязательных правилах поведения физических и юридических лиц и субъективных правах этих лиц в отношениях природопользования и охраны окружающей среды.

В своей совокупности эколого-правовые нормы составляют систему правовых норм, устанавливающих правовую основу реализации экологических общественных отношений.

В свою очередь, *экологические правоотношения* представляют собой урегулированные правом общественные экологические отношения – юридические связи субъектов права. Посредством правоотношений экологическое право приводится в действие и реализуется. Без правоотношений как формы проявления экологического права, оно не действует.

Необходимо заметить, что помимо отрасли права экологическое право рассматривается в качестве учебной дисциплины и науки.



Определение

Как *наука экологическое право* представляет собой систему знаний об экологическом праве как отрасли права. В предмет науки, помимо изучения экологической отрасли права, включаются следующие самостоятельные темы: метод научных исследований; правоприменительная и правотворческая практика; история развития экологического права; источники экологического права, понятийный аппарат, раскрывающий специальную терминологию, и т.д.¹.

Экологическое право как учебная дисциплина представляет собой систему знаний об экологическом праве, отвечающих программе образовательного учреждения, которая, в свою очередь, должна разрабатываться в соответствии с Государственным образовательным стандартом ОПД Ф.15 «Экологическое право» для юридических вузов и факультетов.

В правовых науках предметом являются общественные отношения, складывающиеся по поводу того или иного объекта и входящие в сферу действия правовых норм. Наличие собственного предмета правового регулирования является необходимым условием выделения самостоятельной отрасли права, отграничивающим ее от других отраслей. От характера и содержания общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, зависят особенности, характер, способы и средства правового регулирования².



Определение

В научной и учебной литературе по экологическому праву традиционно под *предметом экологического права* рассматривали совокупность общественных отношений, возникающих по поводу рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» сказано, что данный Федеральный закон «регулирует *отношения в сфере взаимодействия общества и природы*, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации»³.

Экологические правоотношения имеют сходство с другими видами общественных отношений, но в то же время им присущи специфические черты, обусловленные особенностями объектов этих отношений, т.е. природных объектов.

Так, по мнению Б.В. Ерофеева⁴, особенности этих отношений заключаются в следующем:

1) они связаны с изъятием веществ и энергии из природной среды (недропользование сопряжено с изъятием полезных ископаемых: охота – с отстрелом и отловом диких животных; сенокос – с изъятием естественного травостоя и т. п.);

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 19.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 267.

³ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

⁴ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: ООО «Профобразование», 2001. С. 46-47.

2) они связаны с использованием полезных качеств природного объекта (сельскохозяйственное землепользование основано на плодородии почв; использование дикой фауны – на полезных для человека свойствах или продуктах их жизнедеятельности и др.);

3) они связаны с привнесением в природную среду вещества или энергии, не существовавших ранее в природе либо существовавших в незначительных количествах (использование недр осуществляется для захоронения веществ и отходов; атмосферный воздух используется для выбросов в предельно допустимых рамках и т.п.)

4) они возникают в связи с преобразованием используемого природного объекта, которое может носить характер:

а) радикального преобразования, в ходе которого изменяется природная функция этого объекта (создание искусственного водоема в данной местности изменяет режим функционирования экосистем; создание парков обновляет местность и т.п.);

б) частичных изменений используемого природного объекта, в силу чего происходит совершенствование его экологических функций (мелиорация земель улучшает биологические свойства почв, повышая их продуктивность; внесение удобрений повышает плодородие пахотных земель);

5) они связаны с охраной используемых природных объектов экосистем и окружающей среды в целом.

2.2. Метод экологического права



Определение

Под *методом права* в теории права традиционно понимают совокупность способов и приемов правового воздействия на поведение участников правоотношений со стороны государства.

Как уже было сказано, наличие специфического метода правового регулирования является необходимым условием выделения самостоятельной отрасли права.

Различают следующие основные способы правового регулирования^{1, 2}:

- а) *позитивное обязывание* – возложение на субъектов обязанности к активному поведению;
- б) *дозволение* – предоставление лицам права на свои собственные активные действия;
- в) *запрещение* – возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий, запрещенных законом.

Сочетание указанных способов образует специфический метод правового регулирования: *императивный* (директивный, публично-правовой) или *диспозитивный* (автономный, частно-правовой). Императивный метод основан на неравенстве субъектов правоотношений и выражается в установлении обязательных предписаний и запретов, в том числе мер юридической ответственности за совершенные правонарушения. Этот метод является доминирующим в экологическом праве, так же как и в других отраслях публичного права и проявляется, например, в обязанности природопользователей платить установленные налоги и иные платежи за использование природных ресурсов, за загрязнение окружающей среды и т.д.

Диспозитивный метод, напротив, основан на равенстве субъектов правоотношений и выражается в возможности субъектов по своему усмотрению использовать преду-

¹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 109–110.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 268–269.

смотренные нормами права дозволения. Диспозитивный метод широко применяется в отраслях частного права, в экологическом праве он имеет ограниченное применение, что вполне оправданно на фоне низкого уровня правовой культуры и правосознания значительной части населения страны.

Специфика метода экологического права обусловлена спецификой предмета экологического права, поэтому комплекс экологических общественных отношений, составляющих предмет экологического права, выражен в комбинации методов их правового регулирования.

2.3. Нормы экологического права



Определение

В теории права под *нормами права* понимаются общеобязательные, формально определенные правила поведения, установленные и обеспечиваемые обществом и государством, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников¹.

Основными *признаками нормы права* являются:

- 1) *общеобязательность* (она представляет собой властное предписание государства относительно возможного и должного поведения людей);
- 2) *формальная определенность* (она выражается в письменной форме в официальных документах, с помощью чего определяет рамки деяний субъектов);
- 3) *связь с государством* (она устанавливается государственными органами и обеспечивается мерами государственного воздействия – принуждением и стимулированием);
- 4) *предоставительно-обязывающий характер* (она не только предоставляет одним субъектам права, но и возлагает на других субъектов обязанности, ибо нельзя реализовать право без обязанности и обязанность без права);
- 5) *системность* (она имеет внутреннюю структуру и состоит из таких взаимосвязанных элементов, как гипотеза, диспозиция и санкция).

В теории права главным делением юридических норм признается деление их на *регулятивные* и *охранительные*².

В регулятивных содержатся предписания, предоставляющие участникам общественных отношений права и возлагающие на них обязанности.

Выделяют следующие виды регулятивных норм: обязывающие, запрещающие и управомочивающие.

Охранительные нормы устанавливают и регламентируют меры юридической ответственности и другие принудительные меры защиты субъективных прав.

В зависимости от характера и отраслевой принадлежности предусмотренной санкции охранительные нормы классифицируются на уголовно-правовые, гражданско-правовые, административные и дисциплинарные.

Выделяют также следующие виды норм права³:

- а) в зависимости от функциональной роли они подразделяются на:

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 280.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 120.

³ Байтин М.И. Классификация правовых норм // Теория государства и права. Курс лекций. Саратов, 1995. С. 280–284.

- *исходные нормы*, которые определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, пределы, направления (это, например, декларативные нормы, провозглашающие те или иные принципы; дефинитивные нормы, содержащие определения конкретных юридических понятий и т.п.);
- *общие нормы*, которые присущи общей части той или иной отрасли права и распространяются на все или большую часть институтов соответствующей отрасли права;
- *специальные нормы*, которые относятся к отдельным институтам той или иной отрасли права и регулируют какой-либо определенный вид родовых общественных отношений с учетом присущих им особенностей и т.д. (они детализируют общие, корректируют временные и пространственные условия их реализации, способы правового воздействия на поведение личности).

б) в зависимости от их характера – на *материальные* (уголовные, экологические, земельные и пр.) и *процессуальные* (уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные);

в) в зависимости от методов правового регулирования – на:

- *императивные* (содержащие властные предписания);
- *диспозитивные* (содержащие свободу усмотрения);
- *поощрительные* (стимулирующие социально полезное поведение);
- *рекомендательные* (предлагающие наиболее приемлемый для государства и общества вариант поведения);

г) в зависимости от времени действия – на *постоянные* (содержащиеся в законах и других нормативно-правовых актах) и *временные* (содержащиеся, например, в Указе Президента о введении чрезвычайного положения в определенном регионе в связи со стихийным бедствием) и др.



Определение

Таким образом, *нормы экологического права* можно определить как установленные и санкционированные государством общеобязательные формально-определенные правила поведения, регулирующие отношения субъектов права по поводу охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В.В. Петров выделяет три группы эколого-правовых норм¹:

- *отраслевые* (охрана и использование отдельных природных объектов, или компонентов природной среды – земли, недр, вод, лесов, животного мира и т.д.);
- *комплексные* (охрана и использование природных комплексов и территорий, природной среды в целом);
- *экологизированные* (нормы других отраслей права – административного, уголовного, гражданского и т.д., содержащие требования охраны природной среды).

Им же предложено деление норм экологического права на *нормы-принципы*, *нормы-приоритеты* и *нормы-правила*.

Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны окружающей среды (приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и т.д.).

Нормы-приоритеты устанавливают правовые преимущества в охране и использовании одних объектов природы перед другими в интересах обеспечения качества природной среды.

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 62–68.

Нормы-правила содержат экологические требования-императивы применительно к конкретной сфере экологических отношений. По содержанию экологические нормы-правила подразделяются на: предупредительные, запретительные, восстановительные (компенсационные), карательные, поощрительные, управомочивающие, разрешительные и обязывающие.



Определение

Все перечисленные выше нормы экологического права являются «первокирпичиками» отрасли экологического права, которые регулируют поведение определенного круга лиц в определенных обстоятельствах. В то же время, среди них выделяют совокупности эколого-правовых норм, регулирующих однородный узкий круг сходных общественных отношений и получивших название *институтов экологического права*.

2.4. Система экологического права



Определение

В теории права под *системой права* понимают внутреннее строение (структуру) права, отражающее объединение и дифференциацию юридических норм¹. Система права – это внутренняя структура права, состоящая из взаимосогласованных норм, институтов, подотраслей и отраслей права².

Таким образом, *система экологического права* представляет собой совокупность взаимосвязанных норм и институтов экологического права, расположенных в определенной последовательности в зависимости от их содержания и роли в регулировании экологических правоотношений.

Существует несколько точек зрения о системе экологического права. Так, О.И. Красов³ считает, что система экологического права состоит из общей и особенной частей.

По его мнению, *Общая часть* экологического права включает институты, содержащие наиболее важные положения, определения и принципы, имеющие общее для всей системы экологического права значение. К ним относятся:

- экологическая правоспособность и дееспособность;
- управление в сфере охраны окружающей среды;
- процедуры оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы;
- экономический механизм охраны окружающей среды;
- нормирование в сфере охраны окружающей среды;
- ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды и др.

Правовые институты *Особенной части* занимают подчиненное по отношению к институтам *Общей части* положение, и сфера их действия ограничена отношениями в области охраны окружающей среды по поводу соответствующего вида негативного воздействия на окружающую среду или отношениями по поводу особо охраняемых природных территорий и объектов животного мира. В частности, в *Особенную часть* экологического права им включаются такие правовые институты, как⁴:

- правовая охрана окружающей природной среды от химического загрязнения;

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 321.

² Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 80.

³ Красов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 46–48.

⁴ Красов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 46–48.

- правовая охрана окружающей природной среды в сфере обращения с отходами производства и потребления;
- правовая охрана окружающей природной среды от вредных физических воздействий;
- правовая охрана окружающей природной среды от радиоактивного загрязнения и др.

Кроме того, по мнению О.И. Крассова, в Особенную часть экологического права входят также две его *подотрасли*:

- заповедное право, в рамках которого определяется правовой режим особо охраняемых природных территорий;
- фаунистическое право, регулирующие вопросы использования и охраны животного мира.

Р.К. Гусев считает, что структура отрасли экологического права представлена тремя частями: общей, особенной и специальной¹. По его мнению, *Общая часть* экологического права включает:

- общие положения (предмет, цели, задачи, принципы, источники и т.п.);
- право собственности на природные ресурсы (формы, виды, субъекты, объекты, виды и содержание вещных и иных прав и т.п.);
- управление охраной окружающей среды и природопользованием (системы и виды органов управления, компетенция и функции управления и т.п.);
- право граждан на здоровую, благоприятную окружающую среду, защиту экологических прав и интересов граждан;
- экономико-правовой механизм охраны окружающей среды (плата за природопользование, плата за загрязнение, порядок формирования и расходования средств экологических фондов, меры экономического стимулирования);
- нормирование качества окружающей среды;
- право природопользования (виды, принципы, содержание правомочий и т.п.);
- юридическую ответственность за экологические правонарушения.

Особенная часть экологического права включает такие институты, как:

- правовые режимы использования и охраны каждого вида природных ресурсов: земля, недра, вод, лесов и иной растительности, животного мира;
- правовая охрана атмосферного воздуха и озонового слоя;
- правовой режим особо охраняемых природных территорий (государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и т.п.);
- правовой режим экологически неблагоприятных территорий;
- правовая регламентация обращения с опасными, радиоактивными веществами и твердыми отходами.

Специальная часть экологического права посвящена международно-правовой охране окружающей среды и международно-правовому сотрудничеству в данной области.

Наконец, по мнению В.В. Петрова, система экологического права включает в себя пять частей².

Первая – это предмет, источники, объекты экологического права. В ней рассматриваются концепция взаимодействия общества и природы, формы проявления экологического права, его источники, объекты, право собственности и природопользования.

Вторая часть посвящена механизму экологического права, включающему концепцию механизма охраны природной среды и его звенья: экологическое управление с его

¹ Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2000. С. 8–9.

² Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 78–79.

органами и функциями, нормирование природной среды, экономический механизм природной среды, экологическая экспертиза, экологический контроль и др.

Третья часть рассматривает правовую охрану окружающей среды в народном хозяйстве. В центре внимания здесь находятся следующие вопросы: механизм охраны природной среды в хозяйственной деятельности, охрана природной среды в промышленности, энергетике и других отраслях народного хозяйства, в городах, пригородных и рекреационных зонах, особо охраняемых территориях.

Четвертая посвящена рассмотрению юридической ответственности за экологические правонарушения, а именно: основания и виды этой ответственности, нормы, закрепляющие концепцию экологической ответственности, формы возмещения вреда и методы предупреждения нарушений.

Пятая часть раскрывает механизм международно-правовой охраны окружающей среды и посвящена изучению комплекса вопросов, связанных с международным сотрудничеством в данной области (принципы, договоры и конвенции, международные объекты охраны, международные природоохранные организации и т.п.).

2.5. Принципы экологического права



Определение

Под *принципами права* в теории права понимают руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе¹.

А.В. Малько считает, что *принципы права* – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора².

Правовые принципы подразделяются на *общеправовые* (свойственные всем отраслям права, включая экологическое), *отраслевые* (свойственные отдельным отраслям права, в нашем случае – экологическому) и *межотраслевые* (свойственные группе смежных отраслей, например, экологическому и земельному). Отраслевые принципы экологического права, в свою очередь, подразделяются на *принципы Общей части* и *принципы Особой части*.

Общеправовыми принципами, в частности, являются: законность, справедливость, юридическое равенство, социальная свобода, гражданский долг, ответственность за вину и др.³

К межотраслевым принципам можно отнести такие принципы, как принцип состязательности в гражданском процессуальном и уголовно-процессуальном праве, принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека в экологическом и земельном праве и др.

Принципы Общей части экологического права (принципы охраны окружающей среды) изложены в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

К ним, в частности, относятся:

- соблюдение права 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;

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 242.

² Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 54.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 108–109.

- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении 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;
- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды и др.

К принципам Особенной части экологического права относятся, в частности, такие принципы, как¹:

- приоритет земель сельскохозяйственного назначения;
- приоритет вод питьевого и бытового назначения;
- приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых;
- приоритет лесов защитного назначения;
- приоритет условий существования животных в состоянии естественной свободы.

Указанные выше принципы не являются чем-то раз и навсегда установленным и с изменением социально-экономических, экологических, исторических и иных условий могут изменяться и дополняться новыми принципами.

Соблюдение принципов может служить мерилом правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.



Контрольные вопросы

1. Дайте правовое определение понятий «окружающая среда» и «природная среда».
2. Что является предметом экологического права?
3. Назовите особенности экологических правоотношений.
4. Дайте определение методу экологического права.
5. Как подразделяются принципы экологического права?

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: ООО «Профобразование», 2001. С. 71–72.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА – М», 2001. – 433 с.
5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
6. Экологическое право: Вопросы теории и методологии анализа.– СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2000. – 92 с.
7. Конституция Российской Федерации: Комментарий. Изд. 2-е, доп. и перераб.– М.: БЕК, 1996. – 664 с.
8. Проблемы теории аграрного, природоресурсового и экологического права: Материалы семинара // Государство и право. 1999. № 7. С. 14–47.
9. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. / Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – 432 с.
10. Проблемы экологического, земельного права и законодательства. Обзор выступлений участников научно-практической конференции // Государство и право. 2000. № 7. С. 103–115.
11. Приоритеты национальной экологической политики России / Под ред. В.М. Захарова. – М.: Наука, 1999. – 100 с.
12. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
13. Экологическое право России. Сборник научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Составители: канд. юрид. наук, старший научный сотрудник И.А. Игнатьева, д-р юрид. наук, проф. А.К. Голиченков; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 1999. – 416 с.
14. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2003. – 584 с.
15. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
16. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.

Нормативные правовые акты

17. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
18. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 26 ноября.
19. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» //Российская газета. – 1996. – 9 апреля.
20. Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р //Российская газета. – 2002. – 18 сентября.

ТЕМА 3

Источники экологического права

3.1. Понятие и виды источников экологического права

Как было сказано в разделе 1.2, наличие особых источников права является одним из обязательных условий самостоятельности любой отрасли права, включая экологическое.



Определение

Под *источником права* (в формально-юридическом смысле) в теории права понимают внешнюю форму выражения права, или способ выражения ввне юридических правил поведения¹.

Выделяют четыре основных формы права, или вида источников права^{1, 2}:

- 1) нормативный правовой акт;
- 2) правовой (санкционированный) обычай;
- 3) юридический (судебный) прецедент;
- 4) нормативный договор.

Российская правовая система относится к романо-германскому (континентальному) типу, определяющее значение в которой играет нормативный правовой акт.

Напомним, что нормативным правовым актом является официальный документ, созданный компетентными органами государства и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения)³.



Определение

Таким образом, можно определить *источники экологического права* как совокупность нормативно-правовых актов, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические общественные отношения (отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы).

К источникам любой отрасли права, в том числе и экологического, предъявляются следующие основные требования:

- они должны иметь установленную законом документальную форму (Федеральный закон, Указ Президента, Постановление Правительства и т.д.);
- они должны быть приняты уполномоченными на то органами государства или иными органами и организациями, которые полномочны их принимать (Президент РФ, министерства и ведомства, органы местного самоуправления и др.);
- они должны быть приняты в условиях установленной законом процедуры (Конституция РФ, федеральный конституционный закон, обычный федеральный закон, регистрация ведомственных актов в Минюсте РФ и т.д.).

¹ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 73–74.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 295.

³ Теория государства и права: С. 297.

- они должны иметь нормативный характер и распространяться на неопределенный круг субъектов правоотношений и др.

В то же время, источники экологического права имеют и свои особенности.

К числу таких особенностей В.В. Петров относит¹:

- значительный «вес» среди них имеют законы по сравнению с другими формами права;
- наличие среди них большого числа так называемых «экологизированных» нормативных актов, т.е. актов других отраслей права, содержащих различные экологические требования и предписания (например, Уголовный кодекс РФ, предусматривающий уголовную ответственность за экологические преступления, и др.);
- значительная роль среди них принадлежит международно-правовым актам, которые регулируют внутренние экологические правоотношения на основе примата (преимущества) международного права. Эта особенность обусловлена необходимостью международно-правового сотрудничества в данной области, поскольку отдельные государства не в состоянии решить многие экологические проблемы (например, глобальное потепление, истощение озонового слоя атмосферы и др.), замыкаясь в своих национальных границах.

Существует ряд классификаций источников экологического права, многие из которых являются универсальными.

Так, *по юридической силе* все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты. К законам относятся нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти (Федеральным собранием РФ и законодательными органами власти субъектов РФ). Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. К последним относятся акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

По территории действия нормативные правовые акты делятся на федеральные, акты субъектов РФ (региональные), местные (акты органов местного самоуправления) и локальные правовые акты (например, Устав предприятия и др.).

По предмету регулирования различают общие и специальные нормативные правовые акты. Предметом регулирования общих актов являются как экологические, так и иные общественные отношения.

К таким актам относятся, в частности, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ. В отличие от них, специальные акты охватывают исключительно или в основном экологические правоотношения (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «О животном мире» и др.).

По характеру правового регулирования выделяют материальные и процессуальные нормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты материального характера – это акты, содержащие материальные эколого-правовые нормы, которые устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (Федеральные законы «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления» и др.). Акты процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Материальные нормы экологического права могут быть реализованы только посредством осуществления последовательного ряда определенных действий, которые и регулируются процессуальными актами. К актам процессуального характера относятся, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ;

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 80–81.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г., и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах (например, в Земельном кодексе РФ и других актах).

Наконец, в зависимости от сферы применения условно можно выделить природоохранные и природоресурсные нормативные правовые акты. Природоохранные акты регулируют отношения в области охраны окружающей среды и природных объектов (Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об охране озера Байкал», «Об экологической экспертизе» и др.). Предметом регулирования природоресурсных актов являются, прежде всего, отношения по использованию природных ресурсов, хотя в них одновременно содержатся и нормы по охране природных ресурсов (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.)

3.2. Система источников экологического права

Источники экологического права в своей совокупности рассматриваются как образующие систему источников этого права. Эта система включает в себя следующие элементы:

- Конституция РФ;
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ;
- ведомственные нормативные правовые акты;
- конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативные правовые акты.

Конституция РФ как основной источник экологического права

Конституция Российской Федерации принята народом России в 1993 году и является Основным Законом российского государства. Она так же, как и федеральные законы, имеет верховенство на всей территории страны, высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 4 и ч.ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции РФ).

Конституционные нормы являются основой развития и совершенствования всего законодательства, в том числе и экологического. Выделяют две группы норм Конституции: специальные, которые непосредственно регулируют экологические отношения, и общие, которые регулируют данные общественные отношения опосредованно.

К первой группе относится, в частности, ст. 9 Конституции, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей террито-

рии (ч. 1). В то же время, ч. 2 ст. 9 устанавливает многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы. В ст. 42 закрепляются экологические права человека и гражданина: право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В ст. 58 Конституции, напротив, закреплена экологическая обязанность человека и гражданина, а именно обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Вторую группу норм составляют более удаленные от экологических правовых отношений предписания Конституции, регулирующие указанные отношения опосредованно, что несколько не умаляет их роли и значимости: о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, защита которой является обязанностью государства и всех его органов (ст. 2, 17, 18); о праве каждого на судебную защиту его прав и свобод, а также праве в соответствие с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите его прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46); о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8) и др.

Следует отметить, что Основной Закон России представляет собой органически цельный нормативный правовой акт. Содержащиеся в нем нормы экологического характера тесно связаны и находятся в единстве с нормами о собственности, суверенитете, международном сотрудничестве и большинством других правовых норм.

Международные договоры РФ как источники экологического права

Международные источники экологического права выражают волю участников международных экологических отношений и существуют в виде общепризнанных принципов и норм, договоров и конвенций, резолюций и протоколов международных организаций и конференций.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются, согласно Конституции России, составной частью ее правовой системы и в случае если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Этот принцип закреплён и в экологическом законодательстве. Согласно ст. 82 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Россия может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79 Конституции РФ). Такие международные договоры, касающиеся вопросов экологии, являются источниками экологического права.

Одними из первых международно-правовых актов, направленных, в том числе, и на защиту окружающей среды, являются многосторонние договоры, запрещающие или ограничивающие испытания оружия массового поражения. К их числу можно отнести Договор о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.), Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов оружия массового уничтожения (1971 г.) и другие.

Разновидностью международных договоров являются конвенции. Примерами их служат Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Конвенция о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), Конвенция об охране озонового слоя (1985 г.), Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.) и ряд других.

Кроме того, Россия заключила двусторонние договоры в сфере экологии с такими странами, как США, Франция, Германия, Швеция, Финляндия и т.д. Заключены также природоохранные соглашения о сотрудничестве с КНР, Индией, Республикой Корея и Испанией, а также рядом стран СНГ. По данным О.И. Крассова¹, в настоящее время Россия участвует в более чем 70 многосторонних международных договорах, конвенциях и соглашениях об охране окружающей среды.

Федеральные законы как источники экологического права



Определение

В теории права под **законом** понимают нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения².

Федеральные законы являются видом нормативных правовых актов и важнейшими источниками экологического права и принимаются законодательным органом власти Российской Федерации – Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

Выделяют федеральные конституционные и обычные федеральные законы.

Основными формами законов как источников экологического права являются закон, основы законодательства и кодексы.

Порядок вступления в силу федеральных законов регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», согласно которому принятые федеральные законы (как конституционные, так и обычные) подлежат официальному опубликованию («Российская газета», Собрание законодательства РФ) в течение 7 дней со дня их подписания Президентом. Они вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Важнейший источник экологического права – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (принят Государственной Думой РФ 20.12.2001 г., одобрен Советом Федерации 26.12.2001 г.). Данный закон включает в себя 16 глав

¹ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 68.

² Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 74.

и 84 статьи и регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Закон является природоохранным и специальным источником экологического права и определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В главе I (ст. ст. 1–4) закона дается определение основных понятий экологического законодательства (окружающая среда, природная среда, природные ресурсы и др. – см. ст. 1), закрепляются принципы охраны окружающей среды, а также перечисляются объекты охраны окружающей среды. Глава II (ст. ст. 5–10) посвящена основам управления в области охраны окружающей среды, в ней определены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в данной области. Крайне важной представляется глава III (ст. ст. 11–13) закона, устанавливающая права и обязанности граждан и общественных и иных некоммерческих объединений в данной области. В главе IV (ст. ст. 14–18) перечислены методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, к которым, в частности, отнесены: разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов; разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду и другие методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды. Главы V (ст. ст. 19–31) и VI (ст. ст. 32–33) закона раскрывают содержание и цели таких важнейших природоохранных институтов (мероприятий), как экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, которые более детально будут рассмотрены в следующих разделах учебного пособия. Глава VII (ст. ст. 34–56) является самым объемным разделом закона и содержит требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Глава VIII (ст. 57) посвящена экологически неблагоприятным территориям, а глава IX (ст. ст. 58–62) – мерам охраны природных объектов, находящихся под особой охраной (редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные и др.). Глава X (ст. 63) закона в общих чертах раскрывает понятие государственного экологического мониторинга и определяет цели его осуществления. Глава XI (ст. ст. 64–69) раскрывает содержание и задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля), а также устанавливает его виды. Главы XII (ст. 70) и XIII (ст. ст. 71–74) соответственно касаются вопросов проведения научных исследований в области охраны окружающей среды и формирования экологической культуры. Наконец, глава XIV (ст. ст. 75–80) закона посвящена ответственности за нарушение законодательства в данной области и порядку разрешения эколого-правовых споров, а глава XV (ст. ст. 81–82) – международному сотрудничеству в области природоохраны. Глава XVI (ст. ст. 83–84) содержит заключительные положения, устанавливающие порядок вступления закона в силу, а также отменяющие действие ряда нормативных правовых актов, в том числе Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об охране окружающей природной среды».

Помимо названного, большое значение как источники экологического права имеют такие природоохранные федеральные законы, как: «О защите населения и террито-

рий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.; «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.; «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г.; «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г.; «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. и ряд других.

К числу основных природоресурсных (поресурсовых) федеральных законов относятся: Земельный кодекс РФ от 26 октября 2001 г.; Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г.; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»; Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. и др.

Большое значение как источники экологического права имеют так называемые экологизированные законы, в которых, наряду с нормами других отраслей законодательства, содержатся экологические нормы. К их числу относятся законы о государственных органах представительной и исполнительной власти, о муниципальных органах; о здоровье, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о безопасности, об основах градостроительства и т.д.

Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации как источники экологического права

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ, Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе и в области экологии. Он вносит на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции России и федеральным законам.

Основной формой президентского акта – источника экологического права – является нормативный правовой указ Президента России.

Примерами таких указов являются Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах», Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», Указ Президента РФ от 17 января 1997 г. № 11 «О федеральной целевой программе «Мировой океан» и другие.

Введение в действие актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти определено Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с ним акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ).

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации как источники экологического права

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в стране, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента России, издает постановления и распоряжения и обеспечивает

их исполнение (ст. 115 Конституции РФ). Эти правительственные акты обязательны к исполнению на территории страны. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, они могут быть отменены последним на основании ст. 115 Конституции РФ.

Согласно ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 31.12.1997 г.), акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений.

Согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования («Российская газета», Собрание законодательства РФ), а иные акты Правительства РФ – со дня их подписания.

В актах Правительства может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Основная задача постановлений Правительства РФ – конкретизировать положения федеральных законов или указов Президента РФ. Правительству конституционно предписано, например, обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии, осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, борьбе с преступностью (п. п. «в», «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Примерами правительственных актов – источников экологического права – являются, например, Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 24 января 1993 г. № 53 «О порядке разработки и распространении ежегодного доклада «О состоянии окружающей природной среды», Постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю», Постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)», Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы» и многие другие.

Ведомственные нормативные правовые акты
как источники экологического права

Министерства, комитеты, службы, надзоры и иные органы федеральной исполнительной власти в пределах своей компетенции издают общеобязательные нормативные правовые акты, являющиеся источниками экологического права.

Такие акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Последняя структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств, содержащие одну или несколько норм, затрагивающих права, свободы, законные интересы граждан, закрепленные в Конституции РФ и иных федеральных законодательных актах, а также акты, имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном органе юстиции и опубликованию.

Порядок издания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определен в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 11 февраля 1999г.).

В качестве источников экологического права выступают, например, такие ведомственные нормативные правовые акты, как: Инструкция о порядке проведения государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ, утв. Приказами Минприроды России от 25.05.1993 г. № 37-2-7/435 и Госсанэпиднадзора России от 18.06.1993 г. № 279; Правила ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утвержденные Приказом Госкомэкологии России от 04.07.1997 г. № 312; Положение о порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденное Приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 г. № 569, и многие другие.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
как источники экологического права

Нормотворчество субъектов Российской Федерации в сфере природоохраны и использования природных ресурсов основано прежде всего на ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (ч. 1, п. «д»), вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (ч. 1, п. «в»), экологическое, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (ч. 1, п. «к») отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, что, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

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

Нормативные правовые акты принимаются субъектами РФ в разных формах: конституции (в субъектах РФ, имеющих статус республик), уставы (в иных субъектах РФ), кодексы, законы и др. Органы исполнительной власти субъектов принимают указы, постановления, распоряжения.

Например, в субъекте РФ – городе федерального значения Москве приняты Законы: «О защите зеленых насаждений», «Об особо охраняемых природных территориях в

городе Москве», «Об обеспечении благоприятной среды жизнедеятельности в период строительства, реконструкции, комплексного капитального ремонта градостроительных объектов в городе Москве», «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и многие другие.

В Московской области приняты и действуют, например, Закон «Об областной целевой программе «Экология Подмосковья на 2003-2004 годы» и «Правила застройки городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов, других поселений и рекреационных комплексов Московской области».

Необходимо также упомянуть, что в соответствии со ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В то же время, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Статья 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет положение о том, что разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

В настоящее время заключен и действует ряд соглашений в данной области, среди которых можно отметить Соглашение от 5 июня 1993 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды; Соглашение от 29 мая 1996 г. № 8 между Правительством РФ и администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей природной среды и др.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления
как источники экологического права

Статья 12 Конституции РФ содержит принципиальные положения о том, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий и органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Согласно ст.131 Конституции, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления соответствующих материальных и финансовых средств.

Такие полномочия на федеральном уровне определены рядом законодательных актов, и прежде всего – Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 января 2006 г.) и Законом РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном

самоуправлении в Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2006 г.). К ним можно отнести также Указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, согласно ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения (одна из форм муниципального образования – *прим. автора*) относятся: владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения и др.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. (ст. 10) «Об охране окружающей среды» содержится положение о том, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Локальные нормативные правовые акты
как источники экологического права



Определение

В теории права **локальными нормативными актами** признаются юридические документы, содержащие нормы права, принимаемые субъектами управления на предприятии, в организации и т.д.¹. Такие акты составляют нижнее звено подзаконных нормативных правовых актов и, как правило, для приобретения юридической силы должны быть зарегистрированы в соответствующем государственном либо муниципальном органе власти (например, устав акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью и т.п.).

Локальные нормативные акты издаются организацией или предприятием для решения своих внутренних вопросов и распространяют свое действие только на членов данного ограниченного (но заранее неопределенного) круга людей (работников организации, предприятия и т. д.).

Судебная практика и ее значение
в регулировании экологических отношений

Являются ли решения, принимаемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами по конкретному юридическому делу, источником экологического права?

По мнению В.В. Петрова², решения судов, несмотря на их оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу, следовательно, судебную практику можно рассматривать лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений.

Напротив, М.М. Бринчук³ считает, что анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и выделения судебной власти в качестве самостоятельной ветви вла-

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 312.

² Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 96.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юрист, 1998. С. 129.

сти дает основание для признания судебной практики источником экологического права, поскольку суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти.

Несомненно, что деятельность судов, а также административных органов способствует совершенствованию практики применения экологического законодательства. Огромное значение имеют, в частности, руководящие Постановления (разъяснения) Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. К ним можно отнести Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.10.1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и ряд других.

В то же время, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов по конкретному юридическому делу (например, эколого-правовому спору) нельзя признать источниками экологического права, поскольку они являются актами ненормативного характера (не содержащими норм права) и имеют персонифицированный (индивидуально-определенный) характер.

Особо необходимо отметить решения Конституционного Суда РФ, к компетенции которого отнесено разрешение дел о соответствии федеральных законов, законов субъектов РФ, нормативных актов палат Федерального Собрания РФ, Президента и Правительства РФ Конституции РФ. Решения Конституционного Суда РФ обладают силой закона, они окончательны и подлежат исполнению. В силу этого его решения могут считаться источниками экологического права¹.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение источников экологического права.
2. Как классифицируются источники экологического права по юридической силе и территории действия?
3. Приведите пример природоохранного и природоресурсного федерального закона
4. Является ли судебное решение по конкретному делу, связанному с разрешением эколого-правового спора, источником экологического права?
5. Какие элементы входят в систему экологического права?

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 33.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
2. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА – М.», 2001. – 433 с.
5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
6. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. / Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – 432 с.
7. Экологическое право России. Сборник нормативных правовых актов и документов. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: БЕК, 1997. – 816 с.
8. Конституция Российской Федерации: Комментарий. Изд. 2-е, доп. и перераб.– М.: БЕК, 1996. – 664 с.
9. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. – М.: Дело, 2002. – 816 с.
10. Экологическое законодательство. – М.: ЗАО «Бизнес-школа» «Интел-Синтез», 1998. – 256 с.
11. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.
12. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
13. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.

Нормативные правовые акты

14. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
15. Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300 (в ред. Указа президента РФ от 10.01.2000 г. № 24) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 26 ноября.
16. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Российская газета. – 1996. – 9 апреля.
17. Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р // Российская газета. – 2002. – 18 сентября.

ТЕМА 4

Экологические правоотношения

4.1. Понятие и виды экологических правоотношений

Любое правоотношение представляет собой норму права в действии, динамику ее реализации в повседневной жизни, на практике.



Определение

В теории права под *правоотношением* понимают общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности¹.

Соответственно, *экологическое правоотношение* можно определить как урегулированное нормами экологического и других отраслей права общественное отношение, складывающееся в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Для любого правоотношения, в том числе и экологического, характерны следующие признаки^{2, 3}:

- 1) это общественное отношение, которое обозначает собой юридическую связь между социальными субъектами;
- 2) оно возникает на основе норм права (общие требования правовых норм индивидуализируются применительно к субъектам и реальным ситуациям, в которых они находятся);
- 3) это связь между лицами посредством субъективных прав и юридических обязанностей;
- 4) это волевое отношение, ибо для его возникновения необходима воля его участников (как минимум хотя бы с одной стороны);
- 5) это отношение, охраняемое государством и составляющее основу государственного принуждения.

Любое правоотношение имеет *внутреннюю структуру* и состоит из следующих элементов:

- субъект;
- объект;
- содержание правоотношения (совокупность прав и обязанностей участников этого правоотношения).

Экологические правоотношения, как и другие виды правоотношений, можно разделить по следующим классификационным основаниям^{4, 5}:

¹ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 85.

² Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 349.

³ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 140-141.

⁴ Теория государства и права. С. 367-369.

⁵ Общая теория права и государства. С. 142-143.

- а) по характеру содержания правоотношения (по функциональной роли) – на обще-регулятивные, регулятивные и охранительные;
- б) по степени конкретизации (определенности) субъектов (сторон) правоотношения – на абсолютные и относительные;
- в) по характеру регулирования отношений – на материальные и процессуальные и т.д.

В.В. Петров¹ выделяет две группы экологических правоотношений в зависимости от их объекта: отраслевые и комплексные.

Отраслевые экологические отношения – это отношения по охране и использованию отдельных природных ресурсов (земель, вод, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха).

Комплексные экологические отношения – отношения по охране природных территорий, комплексов, природно-заповедного фонда, лечебно-оздоровительных, рекреационных, санитарных и иных зон.

С определенной степенью условности можно говорить о делении экологических отношений на *природоохранные (природоохранительные)* и *природоресурсные*.

Природоохранные отношения складываются в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, природоресурсные отношения, напротив, возникают, прежде всего, в сфере эксплуатации (хозяйственного использования) природных ресурсов. Хотя необходимо отметить, что использование того или иного природного ресурса предусматривает осуществление мер и по его охране, т.е. эти отношения будут регулироваться также природоохранными нормами.

4.2. Основания возникновения и прекращения экологических правоотношений

Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений (как и других видов правоотношений) служат юридические факты.



Определение

В теории права под **юридическими фактами** понимают конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение юридических отношений.

Юридические факты являются предпосылками правоотношений и закреплены в гипотезе правовых норм.

Б.В. Ерофеев² выделяет следующие основные признаки юридического факта:

- объективность существования (роль юридического факта, например, не может играть намерение субъектов экологических правоотношений – собственника земельного участка и мелиоративной организации – о заключении договора о мелиорации этого участка);
- конкретность проявления (нельзя, например, считать конкретным юридическим фактом устоявшееся общественное мнение о том или ином лице, что оно осуществляет, например, незаконную охоту (браконьерство), но никто не может конкретно подтвердить время, место, вид и количество отстрелянных диких животных).

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 55–56.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 156.

Юридические факты классифицируются по различным основаниям^{1, 2}.

1. По характеру наступающих последствий они делятся на *правообразующие* (*правоустанавливающие*), *правоизменяющие*, *правопрекращающие*.

Примерами правообразующих фактов выступают, например, подача гражданином в установленном порядке заявки на получение лицензии на недропользование, что является основанием возникновения правоотношений по выдаче этой лицензии и по осуществлению специального недропользования; заключение договора аренды земельного участка влечет к возникновению земельных правоотношений и т.д.

Продление срока действия договора аренды земельного участка или продление срока действия лицензии на занятие определенным видом деятельности можно рассматривать как правоизменяющие юридические факты.

Напротив, истечение срока действия договора аренды земельного участка или лицензии на недропользование являются основаниями прекращения соответствующих правоотношений и соответственно выступают правопрекращающими фактами.

2. По волевому признаку (связи с волей участников правоотношений) юридические факты делятся на события и действия.

События – это такие юридические факты, наступление которых не зависит от воли участников правоотношения (пожар от удара молнии, землетрясение, извержение вулкана, истечение срока, естественная смерть человека и др.).

Действия, напротив, представляют собой волевые акты поведения людей, внешнее выражение их воли и сознания.

События, возникая и порождая экологические отношения помимо воли человека, не всегда выступают как чисто природные явления и часто являются следствием непродуманной деятельности человека. Например, массовое выкачивание подземных вод, устройство водохранилищ, добыча нефти и газа в крупных масштабах могут привести к возникновению землетрясений.

Иногда событие начинается как действие, но затем выходит из под контроля человека и развивается как событие. Такие события называются относительными (например, рождение ребенка, авария на Чернобыльской АЭС в 1986 г., пожар в лесу, возникший из-за непотушенного костра, и т.д.).

Действие (поведение) является наиболее распространенным основанием возникновения и прекращения экологических правоотношений, проявляется через поступки людей, которые делятся на *правомерные* (позитивные) и *противоправные* (негативные).

Правомерные, в свою очередь, подразделяются на юридические акты (действия, совершаемые с намерением породить юридические последствия – сделки, судебные решения и т.п.) и юридические поступки (действия, приводящие к юридическим последствиям независимо от намерений лица, их совершающего, – создание художественного произведения и т.д.)³.

Например, в соответствии со ст. 37 Федерального закона «О животном мире» для получения долгосрочной лицензии на пользование животным миром заинтересованное юридическое лицо подает заявку по установленной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ. Факт подачи соответствующим лицом указанной заявки будет являться юридическим актом, направленным на достижение конкретных юридических последствий. Намерение же построить какой-либо промышленный объект (автозаправочную

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., – М.: НОРМА, 2002. С. 365–367.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 148–149.

³ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 91.

станцию, нефтехимический завод и т.д.) является юридическим поступком, поскольку независимо от воли инициатора намечаемой хозяйственной деятельности возникает необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду, а в дальнейшем – государственной экологической экспертизы.

Противоправными юридическими фактами являются факты, ведущие к нарушению норм экологического законодательства и привлечению виновных лиц к юридической ответственности (уголовной, административной и т.д.).

Бездействие также является юридическим фактом и относится к поведению (действию). Как правило, бездействие (пассивное поведение) является негативным поведением (например, неоказание помощи капитаном судна другому судну, которое терпит бедствие, и т.д.).

Нередко для возникновения предусмотренных правовой нормой юридических последствий необходим не один юридический факт, а их совокупность, которую называют *юридическим (фактическим) составом*. Например, для возникновения отношений недропользования хозяйствующий субъект должен быть зарегистрированным в качестве юридического лица и иметь лицензию на соответствующий вид недропользования.

В.В. Петровым¹ предложена следующая классификация оснований прекращения экологических правоотношений. Условно они подразделяются на две группы.

К первой группе относятся те, которые происходят по воле самого природопользователя: отказ от использования природного ресурса, ликвидация предприятия, смерть природопользователя, истечение срока действия договора аренды участка лесного фонда и т.д.

Ко второй группе относятся те, которые совершаются принудительно – по воле органов государства, уполномоченных на охрану окружающей среды, а также по решению суда. К ним относятся: изъятие природного ресурса, лишение права специального природопользования в связи с нарушением закона, нерациональным использованием природного ресурса, неосвоением его в течение установленного срока, уклонением от уплаты налогов и других законных платежей, нарушением договорных обязательств и др.

По мнению О.И. Крассова², основаниями прекращения экологических правоотношений главным образом выступают административные акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, например, решение об изъятии земельного участка или водного объекта для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, наиболее распространенными основаниями возникновения и прекращения экологических правоотношений являются: административные акты органов государственной власти и органов местного самоуправления; судебные решения; договоры.

4.3. Субъекты экологических правоотношений



Определение

В теории права *субъектами права* являются индивиды или организации, которые на основании норм права могут быть участниками правовых отношений, т.е. носителями субъективных прав и обязанностей^{3, 4}.

Субъект правоотношения – это субъект права, который использует свою правоспособность.

¹ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 74–75.

² Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 113.

³ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 87.

⁴ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 355.

Напомним, что *правоспособность* представляет собой предусмотренную нормами права способность (возможность) лица иметь субъективные права и обязанности, *дееспособность* – предусмотренную нормами права способность и юридическую возможность лица своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их. Разновидностями дееспособности являются *делкоспособность* (способность лично, своими действиями совершать гражданско-правовые сделки) и *деликтоспособность* (способность нести юридическую ответственность за правонарушения).

Совокупность правоспособности и дееспособности образует *правосубъектность* лица.

Субъектами экологических правоотношений являются:

- Российская Федерация;
- субъекты Российской Федерации;
- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления (муниципальные образования);
- юридические лица, включая иностранных юридических лиц;
- физические лица, включая иностранцев и лиц без гражданства.

В.В. Петров¹ среди юридических и физических лиц выделяет хозяйствующих субъектов, под которыми понимаются предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, осуществляющие общее или специальное природопользование.

Российская Федерация выступает в качестве субъекта права в государственно-правовых (межгосударственные, между Федерацией и субъектами Федерации) и некоторых имущественных отношениях, является собственником природных ресурсов, реализуя свои полномочия по владению, пользованию и распоряжению федеральными природными ресурсами. Являясь субъектом международно-правовых отношений, Россия подписала и ратифицировала ряд международных договоров и соглашений (как двусторонних, так и многосторонних) в области охраны окружающей среды, взяв тем самым на себя обязательство обеспечить выполнение содержащихся в них требований.

Субъекты Российской Федерации (республики, края, области и др. субъекты в составе РФ) также являются полноправными участниками экологических отношений, поскольку ст. 72 (ч. 1 п. п. «в», «г», «д», «м») относит: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории и др. к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Особенностью Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как участников экологических правоотношений является то, что они остаются субъектами экологического права даже тогда, когда природные ресурсы на законных основаниях передаются в собственность юридических или физических лиц, поскольку сохраняют за собой контрольные функции в данной области.

Органы государственной власти выступают субъектами экологических правоотношений, прежде всего, в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, например, при проведении государственной экологической экспертизы, реализации функций государственного экологического контроля, экологического мониторинга, ведения государственных кадастров природных ресурсов и т.д. Их полномочия в данной области определяются положениями об этих органах (например, Положение о Министерстве природных ресурсов и др.).

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 69–70.

Органы местного самоуправления также являются субъектами экологических правоотношений, поскольку наделены рядом важнейших полномочий в данной области. Так, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (в том числе природными объектами – прим. авт.), утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения. Согласно ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды», муниципальные образования осуществляют управление в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, уставами и иными нормативными правовыми актами самих муниципальных образований. Кроме того, необходимо помнить, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, в том числе и в данной области.

Юридические и физические лица выступают субъектами экологических правоотношений при наличии право- и дееспособности.



Определение

Под **экологической правоспособностью** понимают определенную законом способность лица (как физического, так и юридического) быть носителем экологических прав и обязанностей¹. Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ, «юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

Экологическая правоспособность юридического лица возникает с момента его государственной регистрации, на основаниях и в порядке, предусмотренных законом. В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (в ред. ФЗ от 23.12.2003 г. № 185-ФЗ) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр. В то же время, приобретение юридическим лицом экологической правоспособности после его государственной регистрации не дает ему права осуществлять многие виды хозяйственной деятельности (в том числе связанные с охраной окружающей среды и природопользованием), поскольку они требуют получения специального разрешения (например, лицензии) со стороны уполномоченных на то органов государственной власти. Так, согласно Федерального закона от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ) «О лицензировании отдельных видов деятельности», деятельность по обращению с опасными отходами подлежит лицензированию. Согласно Водного кодекса РФ от 16.11.1995 г., использование водных объектов с применением технических средств и устройств (специальное водопользование) осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии соответствующей лицензии.

Экологическая правоспособность физического лица (гражданина) возникает, по общему правилу, с момента рождения человека и связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституция РФ установила право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42), Водный

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 111.

кодекс РФ закрепил право граждан на использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств (общее водопользование) без получения какого-либо разрешения (ст. 86).



Определение

Под *экологической дееспособностью* понимают способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять экологические права, создавать для себя экологические обязанности и исполнять их¹. По общему правилу, экологическая дееспособность в полном объеме наступает с момента достижения лицом совершеннолетия (восемнадцатилетнего возраста).

Б.В.Ерофеев² выделяет две большие группы субъектов экологических правоотношений: *управомоченные* и *обязанные* субъекты.

Существование этих групп, по его мнению, является обязательным признаком экологического правоотношения, поскольку каждому управомоченному субъекту соответствует наличие обязанного субъекта.

Управомоченные субъекты экологических правоотношений выполняют в этих правоотношениях роль носителей определенных субъективных прав, реализация которых зависит от свободы воли этих субъектов. Например, в ст. 62 Водного кодекса РФ указывается, что водопользователи осуществляют принадлежащее им право пользования водным объектом по своему усмотрению.

Обязанные субъекты экологических правоотношений, напротив, являются носителями обязанностей по реализации прав управомоченных субъектов этих правоотношений. Так, в соответствии с вышеупомянутой ст. 62 Водного кодекса РФ, органы исполнительной власти обязаны не вмешиваться (запрещено вмешиваться) в деятельность водопользователей, связанную с использованием водных объектов, за исключением случаев, предусмотренных Водным кодексом РФ и иными федеральными законами.

4.4. Объекты экологических правоотношений



Определение

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

Объект правоотношения – это то реальное благо, на использование или охрану которого направлены субъективные права и юридические обязанности³.

Объект правоотношения – это то, на что направлены права и обязанности субъектов правоотношений, по поводу чего они вступают в юридические связи⁴.

Предмет (объект) правоотношения – материальное или нематериальное благо либо поведение лица, по поводу которых возникает правоотношение⁵.

¹ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 121.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 149–150.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 361.

⁴ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: Учебно-методическое пособие. – М.: Гардарики, 1996. С. 90.

⁵ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 151.

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



В.В. Петров определяет *природный объект* как составную часть окружающей природной среды, охраняемую действующим законодательством, обладающую признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способную выполнять экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека¹.

Из этого определения вытекают следующие важнейшие признаки природных объектов:

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

Выделяют три группы объектов экологических общественных отношений (объектов правовой охраны)^{2, 3}:

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

Р.К. Гусев⁴ делит отдельные природные объекты на *первичные* и *интегрированные*. Правовое регулирование их использования и охраны осуществляется, в основном, в рамках природоресурсного законодательства, являющегося частью экологического законодательства (Земельный, Водный, Лесной кодексы и т. д.).

Сущность первичных объектов определена нормами права. К ним, в частности, относятся: земельный участок, водный объект, участок лесного фонда, участок недр, редкие и исчезающие виды растений и животных.

К интегрированным объектам относятся: животный мир, недра земли, водный фонд, лесной фонд и др.

О.Л. Дубовик⁵ выделяет новые объекты эколого-правового регулирования (объекты экологических правоотношений), такие как биологические ресурсы, генетические ресурсы, экологические системы, экологическую безопасность и ряд других объектов.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», «Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 105.

² Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 112.

³ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 70.

⁴ Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2000. С. 20–21.

⁵ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – М.: ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 128–133.

В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания».

4.5. Содержание экологического правоотношения

Если общественные отношения выступают материальным содержанием правоотношений, то субъективные права и обязанности – юридическим. Именно через права и обязанности осуществляется юридическая связь участников правоотношений.

Выделяют юридическое и фактическое содержание правоотношения¹.



Определение

Юридическое содержание правоотношения – это возможность определенных действий управомоченного лица, необходимость определенных действий или необходимость соблюдения запретов обязанным лицом. **Фактическое правоотношение** – это сами действия в которых реализуются права и обязанности.

Содержание экологического правоотношения определяется как совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Субъективное право представляет собой предусмотренную законом меру возможного поведения, позволяющую субъекту удовлетворять его собственные интересы². Субъективное право есть средство для удовлетворения какого-либо интереса управомоченного лица для достижения определенного блага, ценности, в чем и заключается его предназначение.

Напротив, **юридическая обязанность** – это предусмотренная законом мера должного поведения субъектов правоотношения. Отличие юридической обязанности от субъективного права заключается в том, что от нее участник правоотношения не может отказаться.

По мнению Б.В. Ерофеева³, субъективное право участника экологического правоотношения выражается:

а) в праве на определенное поведение, т. е. на совершение действия или бездействие (например, в соответствии со ст. 24 Лесного кодекса РФ, лесопользователь в случаях и на условиях, определенных лесным законодательством РФ, вправе с согласия собственни-

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., – М.: НОРМА, 2002. С. 351–354.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. С. 144–145.

³ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 152–153.

ка передать право пользования участком леса, не входящего в лесной фонд, лицу, не являющемуся его правопреемником, в соответствии с договором);

б) в праве на притязание, выражающееся в правовой возможности требования от определенных субъектов правоотношений:

- определенного поведения (например, право требовать от других лиц не находиться на земельном участке, принадлежащем собственнику, и т.д.);
- защиты от определенного поведения и его последствий (например, право требования от специально уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления принятия мер по приостановке или прекращению деятельности экологически вредного производственного объекта, наносящей вред окружающей среде и здоровью граждан; право обращаться в суд за возмещением причиненных убытков в случае противоправных действий (бездействия) других лиц и т.д.).

Субъективные права (правомочия) участников экологических правоотношений можно подразделить на *общие* и *специальные*.

Если первые предусмотрены для всех видов субъектов и имеют силу универсальных правил, то вторые предусмотрены только для определенного круга субъектов экологических правоотношений.

Например, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ) принадлежит в равной мере всем субъектам экологических правоотношений, всем гражданам. В то же время, право специального природопользования (специального водопользования, недропользования и др.) – только тем участникам правоотношений, правовой статус которых уполномочивает на такой вид природопользования (специальные водопользователи, лесопользователи и т.д.) и которые получили соответствующее разрешение со стороны уполномоченных на то органов и организаций.

Мера должного поведения субъектов правоотношения (юридическая обязанность) также имеет две стороны¹:

а) обязанность совершения субъектами правоотношений определенных действий, например, обязанность юридических лиц и граждан принимать меры к предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и иных работ (ст. 28 Федерального закона «О животном мире»);

б) обязанность не совершать определенные действия, которая установлена законом. Так, запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления (ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Содержание экологических правоотношений (объем правомочий субъектов экологических правоотношений) зависит:

- от вида объекта этих отношений. Например, если объектом правоотношений выступают такие особо охраняемые природные территории, как государственные природные заповедники или национальные парки, редкие или исчезающие виды растений и животных, в составе правоотношений преобладают, прежде всего, запретительные и обязывающие нормы; при хозяйственном же использовании земель, недр, вод на первое место становятся предупредительные, разрешительные меры, восстановительные требования.
- от вида и правового статуса участников экологических правоотношений. Так, субъектами права специального природопользования могут быть не только гражд-

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 152–153.

дане и юридические лица РФ, но и иностранные граждане и юридические лица, а также лица без гражданства. Однако, ст. 36 Федерального закона «О животном мире», например, предусматривает, что приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдается российским юридическим лицам и гражданам России. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», иностранным гражданам и юридическим лицам, а также лицам без гражданства земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения могут предоставляться только на праве аренды.

- экологическая и иная обстановка в том или ином регионе страны, в котором складываются эти правоотношения. Например, при объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации или зоной экологического бедствия вводится особый правовой режим, накладывающий отпечаток на права и обязанности участников экологических правоотношений (например, в виде ограничений на использование тех или иных природных ресурсов и осуществление того или иного вида хозяйственной деятельности).

По содержанию прав и обязанностей выделяются следующие субъекты экологических правоотношений¹:

1) природопользователи, являющиеся непосредственными носителями прав и обязанностей по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;

2) органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, органы местного самоуправления, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной окружающей среды;

3) общественные объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологического законодательства;

4) органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение экологического правоотношения.
2. Как классифицируются экологические правоотношения в зависимости от объекта правоотношения?
3. Назовите субъектов экологических правоотношений.
4. Что является объектом экологических правоотношений?
5. Что понимают под содержанием экологических правоотношений?

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 71.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА – М», 2001.– 433 с.
6. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА – М, 2000. – 208 с. – (Право в вопросах и ответах).
7. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. – М., 2002. – 718 с.
8. Ерофеев Б.В. Об экологических правоотношениях // Правовые проблемы охраны окружающей среды. / Под. ред. д.ю.н., профессора Жевлакова Э.Н. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. С. 85–105.
9. Проблемы экологического, земельного права и законодательства. Обзор выступлений участников научно-практической конференции // Государство и право. 2000. № 7. С. 103–115.
10. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. / Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – 432 с.
11. Конституция Российской Федерации: Комментарий. Изд. 2-е, доп. и перераб.– М.: БЕК, 1996. – 664 с.
12. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.

Нормативные правовые акты

13. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

ТЕМА 5

Экологические права и обязанности граждан

5.1. Понятие и общая характеристика экологических прав граждан

По мнению большинства специалистов в данной области^{1, 2, 3}, вопрос об экологических правах гражданина является одним из ключевых в современном экологическом праве, поскольку, согласно ст. 2 Конституции РФ, «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

Впервые в российском законодательстве экологические права человека были закреплены в Законе РСФСР от 19.12.1991 г. «Об охране окружающей природной среды», а затем – в Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12.12.1993 г. и Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».



Определение

М.М. Бринчук⁴ под *экологическими правами человека* понимает признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой.

По мнению О.Л. Дубовик⁵, экологические права граждан – это совокупность закрепленных в международных актах, Конституции РФ, специальном экологическом и смежном с ним законодательстве прав индивида, т.е. человека и гражданина, реализуемых в процессе взаимодействия с окружающей средой и обеспечивающих удовлетворение его основных потребностей в этой сфере.

Экологические права человека относятся к группе фундаментальных естественных (неотчуждаемых) прав человека, возникающих с рождением и прекращающихся со смертью индивида, наряду с такими основополагающими правами, как право на жизнь, свободу слова и вероисповедания, личную неприкосновенность, свободу передвижения, выбора места жительства и др.

Необходимо отметить, что проблему экологических прав человека в мире стали активно обсуждать с середины 60-х годов нашего столетия, когда многие индустриально развитые страны Запада стали ощущать последствия экологического кризиса, вызванного чрезмерным воздействием на окружающую среду и потреблением природных ресурсов.

Политическая сторона экологических прав человека отражена в нормах международного права, которые нашли выражение в различных декларациях прав человека.

Первые документы ООН, в частности, Всеобщая декларация прав человека и гражданина 1948 г., Устав ООН, Международный пакт об экономических, социальных и

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 131-163.

² Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА – М», 1998. С. 92-152.

³ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 122-144.

⁴ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд., – М.: Юрист, 2003. С. 116.

⁵ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 160.

культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. не выделяли право человека на благоприятную окружающую среду непосредственно. В то же время, оно выражено опосредованно в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1948 г., закрепившей право человека на жизнь. Кроме того, в ст. 25 Декларации указывается такой «жизненный уровень», который необходим человеку для поддержания его здоровья и благосостояния.

Важнейшей вехой в становлении и развитии экологических прав гражданина стала Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде в 1972 году, где впервые была обсуждена как самостоятельная проблема права человека на благоприятную окружающую среду. В частности, принцип 1 Стокгольмской декларации провозгласил, что человек имеет право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Высказывается мнение, что после Стокгольмской конференции 1972 г. начался неизвестный ранее в международном праве процесс его постепенной экологизации. Это проявилось в упоминании о необходимости защиты окружающей среды в узкоспециализированных документах в области прав человека (например, во Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания 1974 г.), которые напрямую природоохранные действия не предполагают¹.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проведенной в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в июне 1992 года, было заявлено, что единственный путь обеспечения долгосрочного экономического прогресса – это его тесная связь с охраной окружающей среды. Принцип 1 Декларации Рио провозгласил: «Люди имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой».

В связи с вступлением России в Совет Европы необходимо учитывать международные документы о правах человека этой организации. В частности, в рамках Совета Европы действует ряд документов, регулирующих в той или иной степени отношения в данной сфере. Основными из них являются Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (вступила в силу 3 сентября 1953 г.) и Европейская социальная хартия (вступила в силу 26 февраля 1965 г.). В этих документах не только закрепляются права граждан, но и предусматривается международный правовой механизм их защиты. Положения этих документов юридически обязательны для России как члена Совета Европы.

Выделяют *основные* (или конституционные) и *иные* экологические права граждан.

К основным (конституционным) правам относятся, прежде всего, содержащиеся в ст. 42 Конституции РФ:

- право каждого на благоприятную окружающую среду;
- право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды;
- право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением.

Кроме того, к этой группе отнесены следующие конституционные права²:

- право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю (ст. 36 Конституции РФ);
- право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37 Конституции РФ);
- право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ).

¹ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 36.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 131-132.

Для успешной реализации и надежной защиты вышеперечисленных экологических прав важны не имеющие прямого отношения к экологии такие конституционные права, как: право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29); право на объединение для защиты своих интересов (ст. 30); (право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31); право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в госорганы и органы местного самоуправления (ст. 33); право каждого на судебную защиту его прав и свобод (ст. 46) и др.

К группе иных экологических прав относятся права, содержащиеся в других, помимо Конституции, нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ, и прежде всего – в Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», который не только закрепил право каждого на благоприятную окружающую среду и на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, но и предусмотрел ряд важных полномочий граждан, способствующих обеспечению его защиты.

В частности, согласно ст. 12 Закона, граждане имеют право:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
- направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;
- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;
- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Важные права граждан в области охраны окружающей среды установлены Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно ст. 8 которого граждане имеют право:

- на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;
- получать в соответствии с законодательством Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах и учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке,

состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг;

- осуществлять общественный контроль за выполнением санитарных правил;
- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения другими гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 09.01.1996г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» установил ряд прав граждан, имеющих непосредственное отношение к данной области.

Прежде всего, согласно ст. 22 этого Закона, граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на радиационную безопасность. Кроме того, граждане и общественные объединения имеют также право на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23). Наконец, ст. 26 указанного Закона предоставляет гражданам право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков, обусловленных облучением ионизирующим излучением сверх установленных данным Федеральным законом основных пределов доз, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Градостроительный кодекс РФ от 07.05.1998 г. № 73-ФЗ в ст. 7 устанавливает право каждого гражданина на благоприятную среду жизнедеятельности. Это право, в частности, обеспечивается: участием граждан и общественных объединений в осуществлении градостроительной деятельности; государственным нормированием градостроительной деятельности; лицензированием отдельных видов градостроительной деятельности; сертификацией отдельных видов строительных материалов и услуг в области строительства; государственным и общественным контролем за осуществлением градостроительной деятельности и соблюдением законодательства РФ о градостроительстве; компенсацией в административном порядке вреда, причиненного гражданам в результате нарушения законодательства РФ о градостроительстве и повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности; возмещением вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства РФ о градостроительстве, и рядом других мер и мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 18), граждане РФ, в частности, имеют право: на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности; обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций и др.

В.В. Бринчук¹ к экологическим правам граждан относит также право на общее природопользование, т.е. право на использование природных ресурсов для удовлетворения разнообразных личных потребностей человека – оздоровительных, рекреационных, эстетических, научных, культурных, бытовых. Права граждан на общее природопользование регулируются, в основном, природоресурсным законодательством – Земельным, Водным, Лесным кодексами, законами «О недрах», «О животном мире» и др.

О.Л. Дубовик² по субъектам права разделяет экологические права на две группы:

- закрепленные за общим субъектом, т.е. всеми индивидами;
- закрепленные за специальными категориями субъектов, выделенными по профессиональному или иным признакам, или за гражданами, проживающими на отдельных территориях.

В первую группу входят конституционные экологические права (ст. 42 Конституции РФ и др.), ко второй группе относятся, например, права граждан, проживающих и работающих в зонах защитных мероприятий, на безопасные условия проживания и труда, коллективную и индивидуальную защиту жизни и здоровья в случае возникновения чрезвычайных ситуаций при проведении работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия и ряд других прав, закрепленных в законодательных актах.

О.И. Крассов³ считает разновидностью экологических прав право на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов, закрепленное в ст. 8 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

5.2. Право на благоприятную окружающую среду

Право на благоприятную окружающую среду является основополагающим экологическим правом каждого, закреплено в ст. 42 Конституции РФ и конкретизировано в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Согласно п. 1 ст. 11 Закона, каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

В разделе 1.2 было показано пагубное влияние ухудшающейся экологической ситуации в России на состояние здоровья ее населения. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека на 25–30 % зависит от условий среды его жизнедеятельности. Таким образом, добиваясь эффективной реализации и надежной защиты права на благоприятную окружающую среду, государство тем самым обеспечивает и основополагающее право человека на жизнь.



Определение

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» **благоприятная окружающая среда** – это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 121.

² Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 161–165.

³ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 128–130.

В литературе¹ высказывается мнение, что законодательное определение благоприятной окружающей среды имеет существенные изъяны, поскольку не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды.

М.М. Бринчук² под благоприятной окружающей средой понимает такое ее состояние, которое соответствует установленным в экологическом законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства.

Б.В. Ерофеев³ определил благоприятную окружающую среду как среду, параметры которой соответствуют установленным стандартам, обеспечивающим охрану жизни и здоровья человека, растительного и животного мира, сохранение генетического фонда.

В широком смысле под *благоприятной окружающей средой* понимают такое состояние среды обитания человека, которое соответствует нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, экологической устойчивости, видового разнообразия, способности удовлетворять потребности граждан в отдыхе, туризме, лечении, а также включать в себя эталонные участки природы, не тронутой человеческой деятельностью⁴.

Право на *благоприятную среду обитания* установлено и в санитарном законодательстве. Согласно ст.ст. 1, 8 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», под благоприятной средой обитания человека понимается такое состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека.

Гарантии обеспечения благоприятной среды обитания человека содержатся в разделе 3 (ст. 12–28) указанного Закона.

5.3. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды

Право на информацию вообще является основополагающим правом личности и закреплено в ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

Конституция РФ не только в наиболее общем виде провозгласила право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), но и закрепила положение о том, что каждый гражданин имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42). Статья 24 (ч. 2) гласит, что органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. А статья 41 (ч. 3) Конституции РФ предусматривает ответственность в соответствии с федеральным законом за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды установлено в федеральных законах «Об охране окружающей среды» (ст. 11), «О санитарно-

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 122.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 143.

³ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. Учебник для высших учебных заведений. – М., ООО «Профобразование», 2001. С. 134.

⁴ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие /Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 40.

эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8), в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан (ст. 19), в Градостроительном кодексе РФ (ст. 18) и в других нормативных правовых актах как Российской Федерации, так и субъектов РФ.



Правовое определение информации дано в Федеральном законе от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ « Об информации, информатизации и защите информации» (ст. 2): **информация** – это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

К сожалению, в законодательстве РФ отсутствует определение экологической информации, что создает трудности при отнесении той или иной информации к экологической.



О.Л. Дубовик¹ приводит **определение экологической информации**, содержащееся в Модельном законе об охране окружающей среды, принятого Советом Европы в 1994 году: экологической признается существующая в письменной, визуальной, устной форме или в базе данных информация о состоянии воды, воздуха, почвы, фауны, флоры, земли и отдельных природных участков; о деятельности, связанной с вредными воздействиями, или о мерах, вредно влияющих или могущих влиять на эти объекты; о видах деятельности или мерах, направленных на их охрану, включая административные меры и программы управления охраной окружающей среды.

М.М. Бринчук² считает, что достоверной является неискаженная (заведомо или по небрежности) экологически значимая информация, которой располагают или должны располагать специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды в пределах их компетенции. По его мнению, экологическая информация может содержать следующие данные:

- о состоянии земли, почвы, недр, вод, атмосферного воздуха, флоры, фауны, природных комплексов;
- об экологической угрозе или риске для здоровья и жизни людей;
- о химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках;
- о деятельности, отрицательно влияющей или могущей повлиять на природные объекты и человека;
- о мерах по охране окружающей среды, в том числе правовых, административных и иных;
- о деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан предпринимателей в сфере распоряжения природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения соблюдения и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, если необходимость осуществления такой деятельности установлена законодательством России.

Право на достоверную информацию вообще конкретизировано в Федеральном законе « Об информации, информатизации и защите информации». Так, согласно п. 1 ст. 12 Закона, пользователи (в том числе и граждане) обладают равными правами на доступ к

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 175.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 249.

государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации, за исключением информации с ограниченным доступом, причем доступ физических лиц и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля за состоянием экологии. Согласно п. 3 ст. 12 указанного Закона, запрещено относить к информации с ограниченным доступом данные, содержащие экологическую информацию. В соответствии со ст. 13 Закона, на органы государственной власти и местного самоуправления возлагается обязанность создавать доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций и в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес; отказ в доступе к информационным ресурсам может быть обжалован в суде. Согласно ст. 24 Закона, во всех случаях лицо, которому отказано в доступе к информации, и лицо, получившее недостоверную информацию, имеют право на возмещение понесенного ими ущерба.

Огромное значение в обеспечении граждан правдивой и достоверной информацией о состоянии окружающей среды имеет Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В соответствии со ст. 6 указанного Закона, информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях. Указанная информация, а также информация о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Закон РФ от 21.07.1993 г. (в ред. от 06.10.1997 г.) «О государственной тайне» содержит подробный перечень сведений, которые не могут быть засекреченными (ст. 7). В частности, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.

Порядок информирования о состоянии окружающей среды установлен в Федеральном законе от 19.07.1998 г. № 113-ФЗ (в ред. от 25.06.2002 г.) «О гидрометеорологической службе». Согласно ст. 14 Закона, информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа. Информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Создан Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, который формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Состав и структуру документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, порядок ее комплектования, учета, хранения и использования, а также порядок создания и ведения Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении определяет Правительство Российской Федерации. В соответствии с Положением о создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, утвержденным постановлением Правительства РФ от 21.12.1999 г. № 1410, основной задачей фонда является накопление и сохранение информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении в целях обеспечения такой информацией отраслей экономики, Вооруженных Сил РФ и населения страны.

Статья 16 Закона определяет порядок предоставления информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении. Юридические лица независимо от организационно-правовых форм и физические лица, осуществляющие сбор информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, обязаны предоставлять данную информацию в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно ст. 17 Закона, информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров в соответствии с указанным Федеральным законом и законодательством Российской Федерации об охране окружающей природной среды. Причем информация общего назначения доводится до пользователей (потребителей) в виде текстов в письменной форме, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через средства массовой информации в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей (потребителей), а специализированная информация предоставляется пользователям (потребителям) на основе договоров. Порядок предоставления информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении физическим и юридическим лицам иностранных государств устанавливается международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации об участии в международном информационном обмене в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Кроме того, ежегодно Правительство РФ обязано разрабатывать и опубликовывать ряд государственных докладов, в той или иной степени затрагивающих состояние окружающей среды. Это закреплено в следующих документах:

- Постановление Правительства РФ от 29.04.1995 г. № 444 «О подготовке ежегодного государственного доклада «О состоянии защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- Постановление Правительства РФ от 24.01.1993 г. № 53, утвердившее порядок разработки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды, и др.

5.4. Права общественных и иных некоммерческих экологических объединений

Каждый гражданин может реализовать свои экологические права как самостоятельно, так и путем участия в неформальных группах и объединениях.

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ, каждый имеет право на объединение для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Правовой основой деятельности общественных объединений, в том числе и экологического профиля, являются следующие нормативные правовые акты, наполняющие указанную статью Конституции конкретным содержанием:

- Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 (в ред. от 23.12.2003 г.) – статьи 116-123;
- Федеральный закон от 19.05.1998 г. № 82-ФЗ (в ред. от 08.12.2003г.) «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 12.01.1996г. № 7-ФЗ (в ред. от 23.12.2003 г.) «О некоммерческих организациях».

В частности, выделяют следующие организационно-правовые формы общественных объединений: общественная организация, общественный фонд, общественное учреждение, общественное движение, орган общественной самодеятельности и др.



Определение

Наиболее распространенной формой общественных объединений является **общественная организация**, которая представляет собой основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан (ст. 8 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей среды предусмотрены рядом законодательных актов, но наиболее полно они выражены в ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

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

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;
- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;
- подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Согласно ст. 24 Федерального закона «О радиационной безопасности населения», представителям общественных объединений предоставлено право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Кроме того, общественные объединения имеют право на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23 Закона).

Градостроительный кодекс РФ (ст. 18) устанавливает право общественных объединений до утверждения градостроительной документации обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности в любой форме: участие в собраниях граждан, в общественных слушаниях и т.д. Помимо этого, граждане и их объединения до утверждения градостроительной документации могут проводить независимые экспертизы указанной документации за счет собственных средств.

Одним из примеров реализации прав общественных объединений в области охраны окружающей среды может служить опротестование Российским социально-экологическим союзом в Вологодском областном арбитражном суде решения вологодских властей о строительстве на территории Национального природно-исторического парка «Русский Север», образованного Правительством РФ в марте 1992 г., полигона для хранения твердых отходов. В марте 1996 г. суд удовлетворил иск общественной организации¹.

В 1998–1999 гг. общественная организация юристов-экологов «Экоюрис» добилась в Верховном Суде РФ отмены ряда постановлений Правительства РФ о переводе лесных земель в нелесные в лесах первой группы, принятых в период с 31.12.1995 г. по 21.02.1998 г. Указанные постановления были приняты с грубым нарушением экологического законодательства (не была проведена государственная экологическая экспертиза проектов постановлений Правительства РФ), что было отмечено в частном определении Верховного Суда РФ от 12.02.1999 г.

5.5. Гарантии и защита экологических прав граждан

Наличие механизмов и процедур реализации и защиты экологических прав граждан – необходимое условие для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, обеспечивающие соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды», органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных указанным Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Кроме того, при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

Существуют два основных способа защиты экологических прав граждан – *административный* и *судебный*.

Административный способ заключается в возможности обращения гражданина с жалобой на неправомерные действия или решения в вышестоящие по отношению к нарушителю органы и организации, в органы местного самоуправления, в специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды или правоохранительные органы, т.е. без обращения в суд.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 145.

Административный способ обжалования решений и действий, нарушающих экологические права граждан, регулируется Законом РФ от 27.04.1993 г. № 4866 (в ред. от 14.12.1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В соответствии с Законом гражданин может обратиться для обеспечения защиты нарушенного экологического права либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу, к непосредственному ведению которых относится разрешение вопроса.

Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны в соответствии с Законом рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Помимо обращения в соответствующие природоохранные органы (*о них – более подробно в разделе 1.7*) граждане имеют право обращаться с заявлениями и в правоохранительные органы, в частности в Прокуратуру РФ.

В соответствии с Законом РФ от 17.01.1992 г. (в ред. от 30.06. 2003 г.) «О прокуратуре Российской Федерации», **прокуратура** представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1).

Одной из задач Прокуратуры РФ является надзор за соблюдением прав и свобод, в том числе и экологических, человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

С этой целью в рамках Прокуратуры РФ наряду с территориальными подразделениями созданы специализированные природоохранные прокуратуры по бассейновому или региональному принципам. Эти подразделения целиком заняты надзором за соблюдением экологического законодательства.

Первые специализированные природоохранные прокуратуры были образованы на территории бывшего СССР в середине 80-х годов, и к 1990 г. их насчитывалось 110, причем две трети в России¹.

Первой в России специализированной природоохранной прокуратурой, созданной по бассейновому принципу, является Волжская природоохранная прокуратура, образованная приказом Генерального прокурора СССР А.Я.Сухарева 27.04.1990 г.

В 1998 году была образована Московская региональная природоохранная прокуратура (Москва и Московская область). Однако эта прокуратура в 2001 году ликвидирована с передачей функций Московской межрайонной прокуратуре, входящей в прокуратуру г. Москвы, и Московской областной – при Прокуратуре Московской области.

Практика подтвердила правильность создания таких специализированных природоохранных прокуратур. Так, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в 1998–2000 гг. была проведена проверка исполнения законодательства о предотвращении загрязнения Волги и ее притоков затонувшими плавсредствами, т.е. источниками загрязнения реки нефтепродуктами и иными веществами с высокой токсичностью^{2, 1}.

¹ Экологическое право России: Учебник / Под ред. д.ю.н, проф. Ермакова В.Д., д.ю.н Сухарева А.Я. – М.: Институт международного права и экономики: Изд. «Триад, Лтд», 1997. С. 218–226.

² Виноградов В.П. Деятельность Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2001. № 2. С. 33–42.

В ходе проверки в акватории Волги выявлено 1171 затопленное (или полузатопленное) плавсредство, 40% из них – бесхозные. В результате 293 обнаруженных прокуратурой плавсредства извлечено, утилизировано или отремонтировано. В 1999–2000 гг. было выявлено 25 тыс. нарушений экологического законодательства, опротестовано 1468 незаконных правовых актов, более 6,6 тыс. человек привлечены к дисциплинарной, материальной и административной ответственности.

Нарушенные экологические права человека и гражданина могут быть защищены и *Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации* (омбудсменом). Институт уполномоченного по правам человека существует более чем в 100 государствах, существенно дополняя контрольные функции парламента по защите прав граждан. Эта должность была учреждена в соответствии со ст. 103 Конституции РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

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

Согласно ст. 20 Закона, Уполномоченный, получив жалобу, вправе:

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

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

Судебный способ защиты экологических прав граждан

Конституция РФ наделяет каждого гражданина правом на судебную защиту (ст. 46). Конкретные формы реализации данного права в природоохранной сфере предусмотрены рядом федеральных законов, таких как: «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и другими нормативными правовыми актами. В частности, согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», граждане вправе предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Помимо возмещения вреда здоровью и имуществу вследствие ухудшения состояния окружающей среды, которое осуществляется в исковом порядке, граждане могут добиваться судебного обжалования незаконных действий и решений, нарушающих их экологические права и свободы (путем заявления жалобы).

¹ Виноградов В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М., Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. – М., 1997. С. 206–226.

Порядок судебного обжалования регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ), а также Гражданским процессуальным кодексом РФ (глава 25).

Закон определяет также круг действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд. В качестве таковых он называет коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих, в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- а) нарушены права и свободы гражданина;
- б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Гражданин вправе обжаловать как названные выше действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.



Определение

К **официальной информации** относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и предоставленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (или принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Обжалование допускается, если нарушены лишь права, свободы и интересы заявителя (истца). При этом гражданин не имеет права обжаловать в суд действия или бездействие, имеющие неблагоприятные экологические последствия для общества в целом.

Закон определяет также сроки обращения с жалобой в суд. Если решения или действия, нарушающие экологические права гражданина, были обжалованы им в административном порядке, срок подачи жалобы в суд – один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы; если же гражданином не был получен письменный ответ на жалобу, то срок обращения в суд наступает по истечении месячного срока после подачи жалобы (ст. 5). Если же гражданин избирает непосредственно судебный порядок защиты своих прав, для обращения с жалобой установлен срок три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права.

Рассмотрев жалобу, суд выносит решение. Если жалоба обоснованна, он признает обжалуемое действие или решение, приведшее к нарушению прав гражданина, незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы (ст. 7).

Определенные возможности в защите экологических прав граждан предоставляет ст. 980 Гражданского кодекса РФ: *действие в чужом интересе без поручения*. В соответствии с этой статьей, «действия без поручения, иного указания или заранее обещанного согласия заинтересованного лица в целях предотвращения вреда его личности или имуществу, исполнения его обязательства или в его иных непротивоправных интересах (действия в

чужом интересе) должны совершаться исходя из очевидной выгоды или пользы и действительных или вероятных намерений заинтересованного лица и с необходимой по обстоятельствам дела заботливостью и осмотрительностью».

Важная роль в механизме защиты экологических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ.

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 15.12.2001 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает запрос о проверке конституционности законов и иных нормативных актов РФ или договоров между органами государственной власти, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности, либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять эти акты как не соответствующие Конституции РФ (ст. 85). Допускается проверка конституционности нормативного акта субъекта РФ в том случае, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 72 Конституции РФ, природопользование, охрана окружающей среды и законодательство в этих сферах отнесены к предметам совместного ведения.

Наряду с проверкой конституционности законов и других актов, защита экологических прав граждан в рамках Конституционного Суда связана с реализацией права граждан на конституционную жалобу. В соответствии с Законом, правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Таким правом обладают также иные лица и органы, указанные в федеральном законе (ст. 96). Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, а также если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных экологических прав принимается одно из двух решений: о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ или создающими возможность не соответствующего Конституции истолкования судом или иным органом. В случае признания закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции, это дело подлежит пересмотру соответствующим органом в обычном порядке.

Наконец, после вступления Российской Федерации в Совет Европы, ее граждане получили право обращаться за защитой нарушенных прав, в том числе и экологических в Европейский суд по правам человека¹.

¹ Подробнее см.: Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА, 2003. С. 514–518.

5.6. Экологические обязанности граждан

Осуществление экологических прав граждан всегда связано с выполнением ими определенных ответных обязанностей перед обществом и государством. Субъективное право и обязанность неразрывно связаны. Нет субъективного права, не обеспеченного обязанностью, и нет обязанности, которой не соответствовало бы право¹.

Для сохранения и улучшения экологической обстановки граждане должны выполнять обязанности по охране и рациональному использованию природной среды, по восстановлению нарушенных экологических систем, по предупреждению экологических правонарушений и иные обязанности, предусмотренные законодательством РФ.

В ст. 58 Конституции РФ установлена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам.

По своему содержанию экологические обязанности граждан подразделяются на *общие*, относящиеся ко всем или большинству гражданам (природопользователей), и *специальные*, касающиеся использования и охраны отдельных видов природных ресурсов, либо связанные с охраной окружающей среды при осуществлении определенных видов деятельности².

Основной перечень общих экологических обязанностей закреплен прежде всего в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 11), Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 10) и ряде других нормативных правовых актов.

Так, согласно ст. 11 Закона «Об охране окружающей среды», граждане обязаны:

- сохранять природу и окружающую среду;
- бережно относиться к природе и природным богатствам;
- соблюдать иные требования законодательства.

В соответствии со ст. 10 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», граждане обязаны:

- выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний и санитарно-эпидемиологических заключений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- не осуществлять действий, влекущих за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Специальные экологические обязанности представляют собой широкий круг закрепленных в законодательстве экологических требований, предъявляемых к определенным категориям граждан-природопользователей. Они содержатся как в природоохранном, так и природоресурсном законодательстве.

Так, граждане, использующие химические вещества в сельском хозяйстве, обязаны выполнять правила, хранения, транспортировки и применения таких веществ, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации вредных последствий такой деятельности (ст. 49 Закона «Об охране окружающей среды»).

Кроме того, ст. 73 Закона «Об охране окружающей среды» устанавливает экологическую обязанность работников – иметь профессиональную экологическую подготовку. В соответствии с указанной статьей, руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной дея-

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА, 2002. С. 354.

² Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 36.

тельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Различают два основных вида экологических обязанностей – *позитивные* и *запретительные*¹.

Позитивные обязанности предписывают совершать определенные действия. Примерами их являются обязанности рационально использовать природные объекты в соответствии с их целевым назначением; применять экологически совместимые технологии; своевременно производить плату за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды и т.д.

Запретительные обязанности состоят в запретах осуществлять определенные действия. Примерами их могут быть запрещение ухудшения состояния окружающей среды в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, запрет нарушать права и законные интересы третьих лиц и др.



Контрольные вопросы

1. Что понимают под экологическими правами человека?
2. Какие экологические права граждан закреплены в Конституции РФ?
3. Что понимают под благоприятной окружающей средой?
4. Какая информация о состоянии окружающей среды является достоверной?
5. Назовите экологические обязанности граждан.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА – М», 2001. – 433 с.
5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 36.

6. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. / Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – 432 с.
7. Боголюбов С.А. Законодательство о референдумах по экологически значимым проектам и практика их проведения // Правовые проблемы охраны окружающей среды. Под. ред. д.ю.н., профессора Жевлакова Э.Н. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез». 1998. С. 28–46.
8. Гуцин В.З. Правозащитные функции общественных экологических объединений // Правовые проблемы охраны окружающей среды. Под. ред. д.ю.н., профессора Жевлакова Э.Н. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез». 1998. С. 68–84.
9. Голландские «зеленые» обращаются в суд. – Амстердам: Открытый экологический университет: ЭКСПРЕСС – «ЗМ», , 1994; М., 1995. – 48 с.
10. Как защитить Ваши экологические права в суде. Пособие для граждан и неправительственных организаций. Издание второе, исправленное и дополненное. Москва, 1999. – 90 с.
11. Социально-экологические проблемы регионов России: Учебное пособие для системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих, руководителей и специалистов промышленных предприятий и организаций. /Под общ. Ред. профессора А.Т. Никитина, профессора МНЭПУ С.А. Степанова. – М.: Издательство МНЭПУ, 2001. – С. 100–115.
12. Халий И.А. «Зелёное» движение в России в конце XX века / Россия в окружающем мире: 2000 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 193–218.
13. Конституция Российской Федерации: Комментарий. Изд. 2-е, доп. и перераб.– М.: БЕК, 1996. – 664 с.
14. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.

Нормативные правовые акты

15. Федеральный закон от 14.12.1995г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» //Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 51. Ст. 4970.
16. Федеральный закон 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» //Российская газета. – 1999. – 6 марта.
17. Федеральный закон от 09.01.1996г. «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.
18. Градостроительный кодекс РФ от 07 мая 1998 г. //Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.
19. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
20. Федеральный закон от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. – 1994. – 24 декабря.
21. Федеральный закон от 20.02.1995г. «Об информации, информатизации и защите информации» //Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
22. Федеральный закон от 02.01.2000 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов» //Собрание законодательства РФ.2000. № 2. Ст. 150.

23. Доклад «О состоянии окружающей природной среды в г. Москве в 2000–2001 гг.». / Подготовлен Региональной благотворительной общественной организацией «Общественная экология». – М., 2002. – 1223 с.
24. Государственный доклад «О состоянии и охране окружающей среды Московской области в 2002 году» /Под ред. Н.В. Гаранькина, Н.Г. Рыбальского и В.В. Снакина. – М.: НИА-Природа, 2003. – 314 с.
25. Государственный доклад «О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2001 году». Опубликован на сайте www.priroda.ru
26. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году //Российская газета. – 2002. – 22 июня.

ТЕМА 6

Право собственности на природные ресурсы

Отношения собственности занимают главенствующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. Возникнув на ранних этапах развития человечества (присвоение древними людьми своей добычи), собственность представляет основу, становой хребет любого общественного строя и общества. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой – собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

Россия не обделена природными ресурсами и по объемам разведанных запасов минерального сырья занимает одно из ведущих мест в мире. По данным бывшего Министра природных ресурсов Б.А. Яцкевича (см. Природно-ресурсные ведомости от 03.03.2000 г.), при численности населения в России в 3 % и площади территории в 10 % от планетарной доля разведанных запасов нефти составляет 10 %, газа – 30 %, железной руды – 27 %, меди – 11 %, полезных ископаемых металлоплатиновой группы – более 40 %, угля – 12 %; значительна также доля запасов алмазов, цветных и редких металлов. Необыкновенно богата Россия и водными ресурсами, лесами, ресурсами животного мира.

Ресурсодобывающие отрасли экономики обеспечивают порядка 30 % валового внутреннего продукта страны, более 50 % ее валютной выручки. С учетом налогов и косвенных отчислений они обеспечивают также порядка 50 % доходов в бюджет. Стоимость сырья, извлекаемого из недр, составляет ежегодно от 95 до 105 млрд. долларов США. Из них около 80 % приходится на энергетические ресурсы (газ, нефть, уголь, уран). Значительная часть добываемых в России природных ресурсов уходит на экспорт. Так, в настоящее время Россия экспортирует в ближнее и дальнее зарубежье более 40 % добываемой нефти и более трети продуктов ее переработки.

Совершенно очевидно, что правовой режим использования природной среды должен быть особенным, отличным от режима использования материальных объектов социальной среды.

6.1. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы

Понятие собственности вообще является фундаментальным наряду с понятиями жизни, здоровья, свободы и др.

Собственность рассматривают в двух основных аспектах: как экономическую категорию и юридический институт – право собственности.

Как *экономическая категория собственность* – это отношения между людьми по поводу материальных благ, обусловленные принадлежностью данных благ одним лицам (или их коллективам) и отчужденностью от них всех других лиц¹.

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 183–184.



Определение

Собственность в юридическом смысле (право собственности) представляет собой комплексный, многоотраслевой институт, охватывающий правовые нормы, регулирующие владение, пользование и распоряжение материальными благами.

По мнению Б.В. Ерофеева², **собственность** – это отношения между людьми (группами людей) по поводу присвоения вещей, через эти вещи.

О.И. Крассов считает³, что сущность этих отношений заключается в том, что какое-либо имущество присваивается конкретным лицом, использующим его в своих интересах, а все другие лица должны не препятствовать этому. Отношения собственности включают в себя также и отношения лица к присвоенному имуществу (вещи) как к собственному (ибо к своему имуществу обычный человек относится иначе, чем к чужому).



Определение

Таким образом, можно определить **право собственности на природные ресурсы** как совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

Необходимо иметь в виду, что природные объекты в отличие социальных объектов занимают двойственное положение: с одной стороны, совокупность природных объектов представляет собой естественную среду обитания и жизни человека и других живых организмов (экологический аспект), с другой стороны – природные объекты являются объектами хозяйствования людей (экономический аспект).

Двойственность положения природных объектов предопределила, по мнению В.В. Петрова⁴, и эколого-экономическую сущность института права собственности на природные ресурсы.

Эта двойственность нашла отражение и в законодательстве. Так, согласно ст. 9 ч.1 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (экологический аспект). В то же время, согласно ч. 2 ст. 9 Конституции земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (экономический аспект).

Согласно ч. 1 ст. 36 Конституции РФ, граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. В то же время, согласно ч. 2 ст. 36, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Право собственности, в том числе и на природные ресурсы, рассматривается в двух аспектах:

- как правовой институт (право собственности в объективном смысле);
- как совокупность правомочий конкретного собственника (право собственности в субъективном смысле).

Право собственности на природные ресурсы *в объективном смысле* представляет собой совокупность норм права, регулирующих отношения собственности на природные

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 194–195.

³ Крассов О.И. право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000. – С. 12.

⁴ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 122–123.

ресурсы и содержащихся в различных отраслях российского права (конституционного, гражданского, уголовного, экологического права и др.).

Под правом собственности на природные ресурсы в *субъективном смысле* понимается совокупность правомочий конкретного собственника по владению, пользованию и распоряжению определенным природным объектом (ресурсом) или его частью: земельным участком, обособленным водным объектом, участком леса и т.д.

Право собственности на природные ресурсы включает три правомочия: владение, пользование и распоряжение.

Правомочие владения означает установленную законом фактическую принадлежность материальных ценностей, в том числе природных ресурсов конкретному лицу. Владение – это фактическое обладание вещью.

Правомочие пользования – это основанная на законе возможность эксплуатации материальных ценностей, извлечения из них полезных свойств и доходов с целью удовлетворения производственных и личных нужд.

Наконец, *правомочие распоряжения* выражается в предоставлении собственнику возможности изменять (определять) юридическую судьбу принадлежащих ему материальных ценностей, например – земельного участка.

Классическая триада правомочий, предусмотренных гражданским законодательством, которыми обладает собственник имущества, не имеет никаких отличий от правомочий собственника природных объектов (ресурсов).

В то же время, содержание правомочий собственника на землю или иные природные ресурсы, выражающееся в их правах и обязанностях, имеет очевидную специфику, которая нашла отражение в законодательстве (например, ст. 31 Водного кодекса РФ, ст. 18 Лесного кодекса РФ и др.) и заключается в более жестком законодательном закреплении прав и обязанностей собственников природных ресурсов.

Право собственности на природные ресурсы не является абсолютным и ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии с ст. 36 Конституции РФ, собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Кроме того, согласно ст. 1 Гражданского кодекса РФ, гражданские права, в том числе право собственности, могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право собственности на природные объекты и ресурсы имеет ряд характерных признаков, отличающих его от права собственности на иные объекты гражданского оборота и заключающихся в следующем⁵.

1. *Признак овеществленности*, согласно которому выделяют группу природных объектов, которые, являясь неотделимой составной частью природной среды, не могут по своим объективным свойствам быть предметами обращения в собственность. Например, атмосферный воздух, околоземное космическое пространство, озоновый слой атмосферы климатические ресурсы и иные природные явления не могут выступать как объекты права собственности – использование и охрана таких объектов либо находятся в исключительном ведении государства, либо регулируются нормами международного права.

2. *Признак неотделимости* объектов природы и собственности от природной среды, согласно которому отграничивают природные объекты (ресурсы) от социальных. Природный объект остается одновременно объектом природы и объектом права собственности

⁵ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 123–124.

сти. Потеря экологической связи (или отделение природного объекта от естественной среды его нахождения) ведет к прекращению права собственности на природные ресурсы и возникновению права собственности на товарно-материальные ценности. Например, нефть, находящаяся в недрах, является природным ресурсом, и ее использование и охрана регулируются экологическим правом. Нефть, извлеченная из недр при наличии законных оснований и находящаяся, например, в железнодорожной цистерне, представляет собой не природный объект, а товарно-материальную ценность, оборот которой регулируется, прежде всего, гражданским правом.

3. *Признак отсутствия стоимости* объектов природы как совокупности затрат общественно необходимого труда – этот признак подчеркивает естественный эволюционный характер происхождения большинства природных объектов. Нельзя рассчитать себестоимость объекта природы по методикам, используемым для расчета себестоимости социальных объектов. В то же время, отсутствие стоимости природных объектов не снимает вопросов их денежной оценки, что находит свое выражение в платности природопользования.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ (ст. 8, 9, 35, 36, 71, 72, 130, 132). Положения Основного закона получили развитие в Гражданском кодексе РФ (в частности, глава 17 и ряд статей в др. главах). Специфические отношения собственности на конкретные природные ресурсы регулируются также и природоресурсным законодательством РФ (лесное, водное, земельное и др. законодательство).

Что касается форм права собственности на ресурсы, то они предусмотрены в законодательстве, и прежде всего в Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы могут находиться в *частной, государственной, муниципальной* и иных формах собственности. Статья 212 Гражданского кодекса РФ также говорит о том, что в России признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Выделяют также публичную собственность на природные ресурсы (государственная и муниципальная) и частную собственность⁶.

6.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

В гражданском праве объектом вещного права (в том числе и права собственности) является индивидуально определенное имущество (вещи).

Гражданский кодекс РФ относит природные объекты (ресурсы) к «недвижимому имуществу». В ст. 130 к недвижимым вещам прямо отнесены земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, а также все то, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса и многолетние насаждения.

В то же время, Гражданский кодекс РФ не отождествляет режим простого имущества и природных объектов. В п. п. 1, 2, 4 ст. 209 Кодекса предусмотрены права собственника имущества, а в п. 3 этой же статьи отдельно говорится о правах собственников природных ресурсов, т.е. п. 3 следует рассматривать как специальное правило.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на следующие природные ресурсы и объекты:

- земля (земельные участки) – ст. ст. 15-19 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.);

⁶ Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003. С. 91.

- недра (участки недр) – ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-I (в ред. от 29.05.2002 г.) «О недрах»;
- водные объекты – ст. ст. 31, 32 Водного кодекса РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.);
- лесной фонд, леса, не входящие в лесной фонд, древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, – ст. ст.18-20 Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ (в ред. от 10.12.2003 г.);
- животный мир (объекты животного мира) – Федеральный закон от 24.04.1996 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О животном мире».

К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории (Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях») и природные лечебные ресурсы (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Что касается атмосферного воздуха, то, по мнению большинства юристов-экологов, он не может являться объектом права собственности в силу своего физического состояния⁷. В отличие от земли, недр, леса, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного турбулентного движения и не может быть индивидуализирован, значит – им невозможно владеть. А владение – одно из важнейших правомочий собственника. Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» также не устанавливает права собственности на воздух.

Субъектами права собственности на природные ресурсы в соответствии с действующим законодательством являются: физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования.

В соответствии со ст. 114 (пункт «г») Конституции России, управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. Под управлением в данном случае понимается и Распоряжение природными ресурсами. Согласно п. 1 ст. 125 Гражданского кодекса РФ «От имени РФ и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде специально уполномоченные органы государства в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов».

Таким образом, от имени государства права собственника на природные ресурсы могут осуществлять Правительство РФ, органы власти субъектов РФ и специально уполномоченные государственные органы.

Субъектами муниципальной собственности в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 28.08.1995 г. (в ред. от 06.12.2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие муниципальные образования. Необходимо отметить, что с 01.01.2006 года вступил в силу новый Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому муниципальными образованиями могут выступать: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Для того, чтобы физические и юридические лица могли выступать как субъекты права собственности на природные ресурсы, они должны обладать правосубъектностью, которая включает в себя правоспособность и дееспособность.

Напомним, что в гражданском праве под правоспособностью понимается способность индивида иметь права и обязанности. Правоспособность физического лица возни-

⁷ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1998. С. 174–175.

кает с рождения. Дееспособность же – это способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности и она, прежде всего, связана с психическими и возрастными свойствами индивида.

Выделяют следующие виды дееспособности физических лиц:

- полную (возникает с 18 лет);
- частичную (с 14 до 18 лет);
- дееспособность малолетних (с 6 до 14 лет).

Правосубъектность юридического лица возникает с момента государственной регистрации его учредительных документов. Помимо общей правосубъектности юридического лица, выделяют специальную правосубъектность, которая возникает с момента получения юридическим лицом разрешения на тот или иной вид деятельности (например, лицензии).

Что касается иностранцев и лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц, то в соответствии со ст. 62 Конституции РФ (ч. 3, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Другими словами, их правовой статус, как правило, не отличается от правового статуса граждан РФ. В то же время, существуют и определенные ограничения, установленные законодательством РФ. Так, согласно ст. 15 (п. 3) Земельного кодекса РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами. Определенные ограничения для указанной категории лиц установлены и в Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 3): иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

6.3. Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в среди других форм собственности на природные ресурсы.



Определение

Право государственной собственности – это одна из форм собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения природными объектами и ресурсами обладает государство (Российская Федерация или субъекты РФ) в лице уполномоченных на то органов власти.

Право государственной собственности установлено на все без исключения природные объекты и ресурсы: землю, водные объекты, недра, леса, животный мир, особо охраняемые природные территории, природные лечебные ресурсы.

В соответствии с ст. 214 (п. 2.) Гражданского кодекса РФ, земля и другие природные ресурсы являются государственной собственностью в том случае, если они не находятся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

Как уже упоминалось, в соответствии со ст. 72 Конституции России (п.п. «в» и «г»), разграничение права государственной собственности, а также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, т.е. государственная собственность подразделяется на *федеральную собственность* и *собственность субъектов РФ*.

Разграничение государственной собственности на природные ресурсы происходит двумя основными путями:

- когда на уровне федерального законодательства (федеральные законы или нормативные акты Президента РФ) прямо указываются виды природных объектов (ресурсов), находящихся в собственности Российской Федерации либо (что реже) в собственности субъектов РФ;
- путем подписания соглашений между соответствующими федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе и в области использования природных ресурсов.

Одной из первых попыток установить механизм разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и субъектами РФ стал Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах» (ныне утратил силу), в котором содержались некоторые критерии отнесения природных ресурсов к федеральной собственности исходя из принципа их общегосударственного значения.

Согласно Указу, к федеральным природным ресурсам относятся:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;
- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;
- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;
- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и трансграничные водные объекты;
- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с п. «н» ст. 71 Конституции РФ, определение статуса, т.е. решение вопросов права собственности, управления и использования природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Положения данной статьи Основного закона нашли развитие в ряде федеральных законов.

Так, согласно ст. 5 Федерального закона от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О континентальном шельфе Российской Федерации», Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет:

- 1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации;
- 2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;
- 3) исключительное право создавать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений;
- 4) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.



Определение

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

Под природными ресурсами континентального шельфа, согласно Закону, понимают минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр (далее – минеральные ресурсы), а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами (далее – живые ресурсы).

Перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа, устанавливается специально уполномоченным на то федеральным органом по рыболовству.

Аналогичные нормы содержатся и в Федеральном законе от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «Об исключительной экономической зоне РФ». В частности, согласно ст.5 Закона, в исключительной экономической зоне Российская Федерация осуществляет:

- 1) суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения живых и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;
- 2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к «сидячим видам» морского дна и его недр.

Геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, а также промысел живых организмов, относящихся к «сидячим видам», производятся в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах», Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации», другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней;

- 3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей.



Определение

Исключительная экономическая зона Российской Федерации представляет собой морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным указанным Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

Определение исключительной экономической зоны применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности.

Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.



Определение

Под **природными ресурсами исключительной экономической зоны** понимают живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах.

Живые ресурсы исключительной экономической зоны – все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Неживые ресурсы исключительной экономической зоны – минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов (ст. 1 Закона).

Таким образом, говоря о природных ресурсах континентального шельфа и исключительной экономической зоны, необходимо помнить, что РФ осуществляет не право собственности, а суверенные права и юрисдикцию.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ (в ред. от 11.11. 2003 г.) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ» на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации.

В соответствии со ст. 20 Закона, допускаются исследование, разведка, добыча и охрана водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря, а также обеспечение экологической безопасности, деятельность на особо охраняемых природных территориях и охрана памятников истории и культуры субъектами РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, но только на основании соглашения между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.



Определение

Внутренние морские воды Российской Федерации – воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ. К ним относятся: порты РФ; заливы, бухты, губы и лиманы, берега которых полностью принадлежат РФ; заливы, бухты, губы и



Определение

лиманы морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации. Внутренние морские воды являются составной частью территории РФ (ст.1 Закона).

Территориальное море Российской Федерации представляет собой примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от специальных исходных линий, определяемых на основе норм международного права.

В соответствии с Законом РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 (в ред. от 31.07.1998 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании», к федеральной собственности относятся земли, занимаемые предприятиями и (или) объектами, находящимися на соответствующей территории (ст. 6 Закона). Необходимо отметить, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее – предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 30.12.2001 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» установил исключительную федеральную собственность на такие виды особо охраняемых природных территорий, как государственные природные заповедники и национальные парки. В федеральной собственности, так же как и в собственности субъектов РФ, могут находиться государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, а также лечебно-оздоровительные местности и курорты. В то же время, в собственности субъектов РФ находятся природные парки.



Определение

В государственной собственности находятся **природные лечебные ресурсы**, к которым относятся минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»). Эти ресурсы могут принадлежать на праве собственности как Российской Федерации, так и субъектам РФ.

Согласно ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2359-1 «О недрах» (в ред. от 29.05.2002 г.) недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются **государственной собственностью** (не путать с федеральной собственностью). В федеральной собственности могут находиться отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, необходимые для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации. Причем статус федеральных такие участки получают на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 2', ст. 3, ст. 4 указанного Закона).

В свою очередь, часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами.

В Водном кодексе РФ (далее – ВК РФ) от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.) также решены вопросы разграничения государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность. В соответствии со ст. 36 ВК, в федеральной собственности находятся:

- поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух и более субъектов РФ;
- подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ;
- водные объекты, расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации;
- водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных (т.е. нагуливающих в море, а нерестящихся в реках) и катадромных (т.е. нагуливающих в реках, а нерестящихся в морях) видов рыб;
- трансграничные (пограничные) водные объекты;
- внутренние морские воды;
- территориальное море Российской Федерации;
- водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;
- водные объекты, являющиеся частью территории курортов или лечебно-оздоровительных местностей федерального значения;
- иные особо охраняемые водные объекты федерального значения.



Определение

Необходимо отметить, что под *водным объектом* законодатель понимает сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима (ст. 1 ВК РФ). В соответствии со ст. 7 ВК РФ, поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект, который и является объектом права собственности.

Водные объекты, являющиеся государственной собственностью, не подлежат передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам (ст. 35 ВК РФ). Водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В собственности же субъектов РФ (ст.37 ВК РФ) могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не отнесенные к федеральной собственности. Водные объекты признаются собственностью субъектов РФ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Что касается лесов, то они, в соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ (в ред. от 10.12.2003 г.), находятся в *федеральной собственности*, однако при этом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О животном мире» устанавливает государственную собственность на животный мир в пределах территории РФ (ст. 4). В Законе определены объекты права федеральной собственности на животный мир:

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную Книгу РФ;
- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ;
- подпадающие под действие международных договоров РФ;
- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- естественно мигрирующие по территории двух и более субъектов РФ.

Российское законодательство, как уже упоминалось, не устанавливает права собственности на атмосферный воздух. В соответствии со ст. 1 Воздушного кодекса РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 08.07.1999 г.) Россия обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении своего воздушного пространства, под которым понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе над внутренними водами и территориальным морем.

6.4. Право частной собственности на природные ресурсы



Определение

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

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

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



Определение

Согласно ст.ст. 34 и 40 Водного кодекса РФ, водные объекты также могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством, причем в частной собственности могут находиться лишь **обособленные водные объекты (замкнутые водоемы)**, которые представляют собой небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 40).

Лесной кодекс РФ (ст. 20) в незначительной мере предусматривает право частной собственности на древесно-кустарниковую растительность, расположенную на земельном участке. Граждане и юридические лица вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ею в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и законодательства РФ

о растительном мире. Причем древесно-кустарниковая растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

Как уже упоминалось, законодательство о недрах не предусматривает нахождения участков недр в собственности физических или юридических лиц. В то же время добытые из недр полезные ископаемые могут находиться в частной собственности.

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

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

6.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы



Определение

Право муниципальной собственности – это одна из форм собственности, при которой правом пользования, владения и распоряжения обладают органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе вопроса владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы в общем виде установлено ст. 9 Конституции РФ и рядом федеральных законов, основным из которых является Федеральный закон 28.08.1995 г. (в ред. от 06.12.2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон в ст. 29 прямо устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности.

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

Земельный кодекс РФ (ст. 19) устанавливает, что в муниципальной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством. Кроме того, в муниципальной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, преду-

смотренным Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю». В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

Право муниципальной собственности на водные объекты установлено Водным кодексом РФ. Согласно ст. 39 Кодекса, муниципальной собственностью являются обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В муниципальной собственности находятся обособленные водные объекты, предназначенные для муниципальных нужд.

Что касается леса, то Лесной кодекс РФ не устанавливает права муниципальной собственности на леса, однако в нем дается отсылка к специальному федеральному закону, который может установить формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений (ст. 19).

Наконец, в муниципальной собственности могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям, согласно ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», относятся лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение права собственности на природные ресурсы.
2. Какие формы собственности на природные ресурсы установлены законодательством РФ?
3. Какие природные объекты (компоненты природной среды) не могут выступать в качестве объектов права собственности?
4. Какие природные ресурсы могут находиться в частной собственности?
5. Назовите виды государственной собственности на природные ресурсы.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.
4. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. – М.: Дело, 2002. – 816 с.

Дополнительная литература

5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.

6. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало, 2000. – 432 с.
7. Путин В.В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики / Россия в окружающем мире: 2000 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 18-28.
8. Конституция Российской Федерации: Комментарий. изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: БЕК, 1996. – 664 с.
9. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997. – 336 с.
10. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. / Руководитель авторского коллектива, ответственный редактор – доктор юридических наук, профессор С.А. Боголюбов. – М.: Издательская группа «ИНФРА-М – НОРМА», 1997. – 384 с.
11. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». – М.: ИНФРА-М, 2001. – 400 с.
12. Водный кодекс Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Н.Н. Михеев, А.Н.Шпагина, С.Е.Ряполова. – М.: Агенство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2001. – 287 с.
13. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.
14. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.

Нормативные правовые акты

15. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
16. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
17. Федеральный закон от 24.04.1995г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
18. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.1995 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
19. Федеральный закон от 02.04.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. – 1999. – 13 мая.
20. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
21. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Принят Государственной Думой 21.10.1994г. // Собрание законодательства РФ. 1994г. № 32. Ст. 3301.
22. Федеральный закон от 07.05.2001 г. «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.
23. Федеральный закон от 14.03.1995г. «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
24. Федеральный закон от 28.08.1995г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
25. Федеральный закон от 23.02.1995г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

26. Федеральный закон от 31.07.1998г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // Российская газета. - 1998. - 6 августа (№ 148-149).
27. Федеральный закон от 30.11.1995г. № 187 (в ред. ФЗ от 10.02.99г. № 32-ФЗ) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.; Российская газета. - 1999. - 17 февраля.
28. Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.
29. Федеральный закон от 30.12.1995г. № 225-ФЗ (в ред. от 07.01.99г. № 19-ФЗ) «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. - 1999. - 14 января.
30. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. Ст. 4932.

ТЕМА 7

Право природопользования

7.1. Понятие права природопользования, его виды

«Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование. В основе жизни и существования человека и общества лежит пользование природой. Поэтому исторически и фактически природопользование составляет фундамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимоотношений общества и природы»¹.

По мнению М.М. Бринчука², при оценке роли природопользования в рамках экологического права, необходимо иметь в виду, что оно не только удовлетворяет разнообразные потребности человека, но одновременно является мощным фактором негативно-го воздействия на природную среду.



Определение

В науке экологического права под *природопользованием* понимается использование полезных для человека свойств окружающей природной среды – экологических, экономических, культурных, оздоровительных и иных³.

В свою очередь, под *правом природопользования* понимают совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области использования полезных для человека свойств природной среды. Такие нормы содержатся прежде всего в природоресурсном законодательстве – земельном, водном, горном, лесном, о животном мире.

Право природопользования, как и право собственности рассматривается в двух основных качествах^{2, 4}:

- как ключевой институт общей части экологического права (право природопользования в объективном смысле);
- как совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретенных определенным субъектом в связи с получением природного объекта в пользование (право природопользования в субъективном смысле).

В науке экологического права выделяется ряд классификаций видов природопользования.

В зависимости от того, какие природные ресурсы являются объектами права природопользования, выделяются следующие виды природопользования (и соответственно – виды права природопользования):

- землепользование;
- водопользование;
- недропользование;

¹ Право природопользования в СССР. – М., 1990. С. 17.

² Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 159.

³ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 143.

⁴ Экологическое право России: Учебник / Под редакцией д. ю. н. проф. Ермакова В.Д., д. ю. н. Сухарева А.Я. – М.: Институт международного права и экономики: Триада, Лтд, 1997. С. 63–64.

- пользование атмосферным воздухом;
- лесопользование;
- пользование растительным миром вне лесов;
- пользование животным миром.

В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса РФ, земельный фонд РФ делится на 7 категорий, каждая из которых имеет свое целевое предназначение, а именно:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда, водного фонда и земли запаса.

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, конкретизирующую их назначение. Например, в состав земель особо охраняемых территорий и объектов входят земли:

- особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- природоохранного назначения;
- рекреационного назначения;
- историко-культурного назначения;
- иные особо ценные земли в соответствии с законодательством РФ (ст. 94 Кодекса).

Водный кодекс РФ (ст. 85) устанавливает, что водные объекты в Российской Федерации могут использоваться для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- здравоохранения;
- промышленности и энергетики;
- сельского хозяйства;
- лесного хозяйства;
- гидроэнергетики;
- рекреации;
- транспорта;
- строительства;
- пожарной безопасности;
- рыбного хозяйства;
- охотничьего хозяйства;
- лесосплава;
- добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля;
- для иных целей.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О недрах», недра предоставляются в пользование для следующих целей:

- регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;
- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;

- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
- сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Кроме того, недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

Согласно ст. 80 Лесного кодекса РФ, в лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесных пользований:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.);
- побочное лесопользование (сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);
- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;
- пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Федеральный закон «О животном мире» (ст. 34) предусматривает, что юридическими лицами и гражданами могут осуществляться следующие виды пользования животным миром:

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства. Имеется в виду отлов птиц, змей и других объектов в хозяйственных, коммерческих, эстетических и иных целях. Так, змей отлавливают для извлечения яда в целях изготовления лекарств;
- использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других (жуков, бабочек, муравьев и др.);
- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания (наблюдение, мечение, фотографирование и др.);
- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (пуха птиц, меда, воска и т.п.).

Кроме того, законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром (ст. 34 Закона).

Специфическими видами использования атмосферы, согласно Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», являются потребление атмосферного воздуха для производственных нужд (ст. 41) и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества.

В зависимости от основания возникновения права природопользования выделяют общее и специальное природопользование^{5, 6}.

По признаку способа (условий) природопользования различают право природопользования, осуществляемое с изъятием или без изъятия природного ресурса из природной среды⁷.

Кроме того, по признаку цели природопользования различают право природопользования в сельском хозяйстве, промышленности и энергетике, осуществляемое для нужд обороны, транспорта и иных целей.

7.2. Право общего природопользования



Определение

Общее природопользование является общедоступным и право на него возникает у граждан с момента рождения в силу их естественных и неотъемлемых прав. **Общее природопользование** не связано с извлечением выгоды и получением доходов, предназначено для удовлетворения личных потребностей человека и поэтому не требует в каждой конкретной ситуации специального разрешения (лицензия, договор и т.п.) со стороны компетентных органов и организаций. В то же время, в законодательстве устанавливаются пределы, условия и ограничения общего природопользования.

1. В земельном законодательстве *право общего землепользования* прямо не предусматривается. Однако в составе земель поселений (п. 1 ст. 85 Земельного кодекса РФ) выделяются земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, пляжами и другими объектами, на которых граждане и реализуют указанное право. В составе земель поселений выделяются также рекреационные территориальные зоны (п. 9 ст. 85 Земельного кодекса РФ), которые используются для отдыха граждан и туризма.

Вид земельных участков общего пользования предусматривает и Гражданский кодекс РФ. В соответствии со ст. 262 ГК РФ, граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, состоящих в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

⁵ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 162–166.

⁶ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 55.

⁷ Экологическое право России: Учебник / Под редакцией д. ю. н. проф. Ермакова В.Д., д. ю. н. Сухарева А.Я. – М.: Институт международного права и экономики: Триада, Лтд, 1997. С. 64–65.



Определение

Определение общего водопользования дано в Водном кодексе РФ. Согласно ст. 86 Водного кодекса РФ, *общее водопользование* представляет собой использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств и реализуется гражданами без получения специального разрешения в целях забора воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, плавания на маломерных плавательных средствах, водопоя скота. В то же время, общее водопользование предполагает обязательное соблюдение правил охраны жизни людей на водных объектах, а также иных правил, устанавливаемых уполномоченными государственными органами.

Для реализации *права общего водопользования* предназначаются водные объекты общего пользования, под которыми понимаются объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании (ст. 20 Водного кодекса РФ). Для общего пользования предназначается не весь водоем, а лишь полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования (бечевник), ширина которой не может превышать 20 метров. При этом каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе рыболовства и причаливания плавательных средств.

Закон РФ «О недрах» также закрепил *право общего пользования ресурсами недр*. Согласно ст. 19 Закона, собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению и без чьего-либо разрешения осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых в границах земельного участка, 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, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Закон при этом оговаривает условие о том, чтобы общераспространенные полезные ископаемые не числились на государственном балансе, а работы по сооружению подземных сооружений проводились без применения взрывных работ.

Право общего пользования лесами установлено в лесном законодательстве. Так, статьи 21 и 86 Лесного кодекса РФ закрепляют публичный лесной сервитут, в соответствии с которым граждане имеют право свободно (бесплатно) находиться на территории лесного фонда и в лесах, не входящих в лесной фонд, если иное не предусмотрено законодательством РФ, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством РФ. В то же время, запрещается сбор и заготовка гражданами дикорастущих растений и грибов, виды которых занесены в Красную книгу РФ и в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья.

7.3. Право специального природопользования



Определение

Под *специальным природопользованием* в науке экологического права понимают такое природопользование, которое осуществляется соответствующими субъектами на основе разрешения компетентных государственных органов, связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц и сопряжено с более значительными, чем при общем природопользовании, воздействиями на окружающую среду^{8,9}.

⁸ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 166–167.

Выделяют две формы специального природопользования: *комплексное природопользование* и *собственно специальное пользование природными ресурсами* (землей, недрами и т.п.).

Правовое регулирование комплексного природопользования было закреплено в ныне утратившем силу Законе РСФСР от 1991 года «Об охране окружающей природной среды» (ст. 18). В ныне действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» о нем не упоминается. В то же время, положения о комплексном природопользовании предусмотрены в законах ряда субъектов РФ – Башкортостане, Ленинградской области и др.⁸



Определение

В литературе под *комплексным природопользованием* понимается использование одного или нескольких природных ресурсов одновременно с учетом экологической ситуации в регионе, где осуществляется комплексное природопользование с целью минимизировать отрицательное воздействие этой деятельности на окружающую среду и обеспечить наиболее рациональное использование природных ресурсов территории.

В земельном законодательстве отсутствует понятие *специального землепользования*, однако в большинстве случаев землепользование в Российской Федерации является специальным. Исключение составляют установленные законодательством случаи пользования землями общего назначения (см. раздел 7.2.). Земельные участки предоставляются в пользование либо на основании акта, выдаваемого специально уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления, либо договора.

Специальное водопользование представляет собой использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств. Оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование. Исключение составляют случаи использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов (ст. 86 Водного кодекса РФ). При этом виды специального водопользования определяются в особом перечне специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда.

Право специального недропользования нашло отражение в ст.ст. 6-9 Закона РФ «О недрах». Указанный Закон четко выделяет виды пользования недрами, права на которые субъекты предпринимательской деятельности (в том числе юридические лица и граждане других государств) приобретают с момента получения лицензии на пользование недрами.

Право специального пользования объектами животного мира предусмотрено ст. 33 Федерального закона «О животном мире». Объекты животного мира могут предоставляться органами государственной власти федерального или регионального уровня юридическим лицам (в том числе и иностранным) в долгосрочное пользование на основании соответствующей лицензии. Гражданам (в том числе и иностранцам и лицам без гражданства) объекты животного мира предоставляются в краткосрочное пользование на основании именной разовой лицензии (как правило, сроком на один сезон).

Право специального лесопользования нашло отражение в Лесном кодексе РФ, ст.ст. 22-24. Лесные объекты могут предоставляться гражданам и юридическим лицам в пользование на правах аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования. Другими словами, основанием возникновения права пользования лесными объектами является либо заключение договора, либо получение пользователем соответствующей лицензии (лесорубочный билет, лесной билет и т.п.).

⁹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 56.

Разновидностью права специального водопользования, пользования атмосферой и недрами является предоставление прав соответствующим хозяйствующим субъектам на удаление отходов производства и потребления в окружающую среду. Пользование водными объектами для сброса сточных вод регулируется ст. 144 Водного кодекса РФ, атмосферой – для выброса загрязняющих веществ предприятиями и иными стационарными источниками – ст. 12–18 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».

7.4. Субъекты, объекты и содержание права природопользования

Субъект права природопользования, по мнению М.М. Бринчука¹⁰, может выступать в двух основных качествах: а) как возможный по закону обладатель такого права пользования и б) как обладатель субъективного права пользования природными ресурсами, носитель установленных законом прав и обязанностей, который является субъектом правоотношений пользования землей, ее недрами, водами и лесами, объектами животного мира и атмосферным воздухом.

В качестве *субъекта права общего природопользования* выступают граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства, поскольку они обладают вытекающими из закона возможностями пользоваться водами, лесами, землей.

Субъектами же права специального природопользования являются юридические лица и граждане-предприниматели. Причем юридические лица при этом выступают в двух качествах: как государственные или муниципальные органы, наделенные правомочием распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной и муниципальной собственности, и как юридические лица, получившие определенные природные ресурсы в пользование. Для того чтобы юридические лица получили право специального природопользования, помимо общей правоспособности (правосубъектности), возникающей с момента государственной регистрации, они должны иметь специальную правоспособность (правосубъектность), возникающую с момента получения соответствующих разрешительных документов (лицензии, договора и т.п.).

Статус субъектов природопользования определяется их правами и обязанностями, установленными в законе. Права и обязанности природопользователей закреплены в различных нормативных правовых актах (прежде всего – в природоресурсном законодательстве), а также в тексте разрешительных документов (например, лицензий). Объем прав и обязанностей, что и составляет содержание права природопользования, зависит от вида природных ресурсов. Так, права и обязанности водопользователей при использовании водных объектов установлены Водным кодексом РФ (ст. 92), права и обязанности землепользователей определены ст. 40–43 Земельного кодекса РФ, лесопользователей – ст.ст. 82, 83, 90, 94 Лесного кодекса РФ, пользователей недрами – ст. 22 Закона РФ «О недрах», пользователей объектами животного мира – ст. 40 Федерального закона «О животном мире» и др.

Выделяют следующие права и обязанности природопользователей¹¹.

Природопользователи имеют право:

- пользоваться предоставленными природными ресурсами;
- иметь в собственности и добытые ресурсы (объекты);

¹⁰ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 171.

¹¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 56.

- возводить на полученных земельных участках, в зависимости от их целевого назначения, жилье, а также постройки и сооружения, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности;
- передавать право пользования иным лицам (в отношении земли и некоторых иных природных объектов);
- оказывать воздействие, улучшающее состояние природной среды;
- предъявлять в установленном порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, в том числе со стороны организации, предоставившей природные ресурсы в пользование;
- иные права в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Природопользователи обязаны:

- осуществлять только разрешенные лицензией виды пользования, в том числе соблюдать установленные сроки и правила пользования природными ресурсами;
- вести деятельность способами, не допускающими разрушения или ухудшения состояния природных объектов;
- своевременно вносить плату за пользование ресурсами;
- осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов;
- предоставлять специально уполномоченным государственным органам данные о характере и объеме эксплуатации природных объектов;
- возмещать причиненный природным ресурсам и природной среде ущерб;
- иные обязанности в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Что касается объектов права природопользования, то в большинстве случаев в законодательстве они конкретизированы применительно к определенному виду природопользования – землепользованию, водопользованию, пользованию недрами и т.д.

Соответственно, объектом права землепользования являются земля (земельный участок), водопользования – воды (водный объект), пользования недрами – недра (участок недр) и т.д.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение права природопользования.
2. Перечислите виды природопользования.
3. Что понимают под общим природопользованием?
4. Чем отличается общее природопользование от специального?
5. Дайте определение комплексного природопользования.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

4. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. – М.: Дело, 2002. – 816 с.

Дополнительная литература

5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
6. Кулагина Г.Д., Думнов А.Д. Природопользование современной России в зеркале статистики (опыт ретроспективного анализа) / Россия в окружающем мире: 2000 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 111–132.
7. Конституция Российской Федерации: Комментарий. – Изд. 2-е, доп. и перераб.– М.: БЕК, 1996. – 664 с.
8. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997. – 336 с.
9. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. / Руководитель авторского коллектива, ответственный редактор – д. ю. н. проф. С.А. Боголюбов. – М.: Издательская группа «ИНФРА-М – НОРМА», 1997. – 384 с.
10. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». – М.: Издательская группа «ИНФРА-М», 2001. – 400 с.
11. Водный кодекс Российской Федерации. Научно-практический комментарий /Н.Н. Михеев, А.Н.Шпагина, С.Е.Ряполова. – М.: Агенство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2001. – 287 с.
12. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.

Нормативные правовые акты

13. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
14. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
15. Федеральный закон от 24.04.1995г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
16. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.95 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
17. Федеральный закон от 02.04.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» //Российская газета. –1999. – 13 мая.
18. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
19. Федеральный закон от 07.05.2001 г. «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.
20. Федеральный закон от 23.02.1995г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.
21. Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Российская газета. – 1998. – 6 августа (№ 148-149). 1999 г.

22. Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187 (в ред. ФЗ от 10.02.99г. № 32-ФЗ) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; Российская газета. – 1999. – 17 февраля.
23. Федеральный закон от 17.12.1998г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.
24. Федеральный закон от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ (в ред. от 07.01.1999 г. № 19-ФЗ) «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. – 1999. – 14 января.
25. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997г. № 60-ФЗ // Российская газета. – 1997. – 26 марта.
26. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

ТЕМА 8

Управление в области охраны окружающей среды и природопользования

8.1. Понятие и виды управления в области охраны окружающей среды и природопользования



Определение

Как справедливо заметил В.В. Петров, между идеей закона, заложенной в его нормах, и воплощением этой идеи в жизнь существует большая разница, – не всегда положения закона, как бы ни был он хорош, реализуются на практике¹. Им же было введено понятие *эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды*, который представляет собой самостоятельный институт российского экологического права, проявляющийся в системе эколого-правовых норм и экологических правоотношений, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива. Под *экологическим императивом*, в свою очередь, понимают приказ, требование по неукоснительному соблюдению правил рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, невыполнение которых влечет применение мер ответственности.

Механизм исполнения законов в области охраны природы содержит много общего с механизмом исполнения юридических нормативных актов в целом. В то же время, он отличается рядом особенностей, вытекающих из специфики экологических отношений.

Формой реализации эколого-правового механизма в практической жизни является управление охраной окружающей среды со стороны государства, органов местного самоуправления и общественности.

В широком смысле под управлением вообще понимается руководство чем-либо (или кем-либо). В Словаре русского языка С.И. Ожегова раскрывается понятие «управления» как «руководить, направлять деятельность, кого-чего-нибудь»². Что касается определения и видов управления в области охраны окружающей среды и природопользования (экологического управления), то существуют разные точки зрения по данному вопросу.



Определение

Р.К. Гусев считает, что в объективном смысле *экологическое управление* – это совокупность правовых норм, регулирующих природоохранительную управленческую деятельность³. По его мнению, более конкретно *управление* означает урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных органов, частных управленческих структур и должностных лиц, призванную сохранить и улучшить окружающую среду, обеспечить охрану природных ресурсов, рациональное природопользование, воспроизводство природных ресурсов, а также обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности и экологическую безопасность.

¹ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 161.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов. – М., 1985. С. 726.

³ Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000. С. 26.



Определение

По мнению М.М Бринчука⁴, *управление природопользованием и охраной окружающей среды* представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства. Им же выделены функции экологического управления: подзаконное нормотворчество; создание системы органов управления в экологической сфере; координация деятельности по природопользованию и охране окружающей среды; экологическое планирование; экологическое нормирование; экологическая экспертиза; экологическая сертификация; экологический аудит и ряд других.

О.И. Крассов под *управлением в сфере охраны окружающей среды* понимает подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, основной целью которой является организация обеспечения сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности⁵. Он же выделяет два вида управления в данной области: общее и специальное.

Общее управление имеет территориальный характер и касается всех юридических и физических лиц в пределах территории РФ, субъекта РФ или территории местного самоуправления. Общее управление осуществляют органы общей компетенции (см. раздел 8.2.). Специальное управление осуществляют специально уполномоченные на то органы исполнительной власти РФ или субъектов РФ, для которых осуществление управленческих функций в данной области является их основной задачей.

В зависимости от субъекта управления выделяют два вида экологического управления: государственное, осуществляемое органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, и муниципальное, осуществляемое органами местного самоуправления. Существуют и иные классификации видов экологического управления⁶.

8.2. Виды органов экологического управления

Большинство авторов выделяют два вида органов управления в области охраны окружающей среды и природопользования: *органы общей и специальной компетенции*.

Органы общей компетенции осуществляют общее экологическое управление и к ним относятся:

- Президент РФ;
- Правительство Российской Федерации;
- правительства (администрации) субъектов РФ;
- органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальное управление охраной окружающей среды и природопользованием.

Особенность органов общей компетенции заключается в том, что они осуществляют деятельность по охране окружающей среды наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции и не имеющих прямого отношения к экологии, – развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

⁴ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 174–175.

⁵ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 151–153.

⁶ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 53.

Природоохранительная деятельность *Президента России* регулируется многими актами, включая Конституцию РФ. К важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; издание нормативных правовых актов в данной области; организацию системы федеральных органов исполнительной власти в РФ; гарантии соблюдения экологических прав граждан; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области экологического управления.

Компетенции *Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ* в сфере природопользования и охраны окружающей среды определены многими нормативными правовыми актами – как общими, так и специальными.

Так, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 31.12.1997 г.) «О Правительстве Российской Федерации» в отдельной статье определил полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Согласно ст. 18 Закона, Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Наконец, ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» подробно регламентирует полномочия федеральных органов государственной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, многие из которых относятся к компетенции Правительства РФ.

К таким полномочиям, в частности, относятся: обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия; установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды, формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране 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 выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду; организация и проведение государственной экологической экспертизы и др.

Деятельность органов общей компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды на уровне субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды», к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся: определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации; участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ; реализация федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территориях субъектов Российской Федерации с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей; разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне; разработка, утверждение и реализация целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации; организация и осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственного мониторинга окружающей среды, формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации; осуществление экологической паспортизации; регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования определены как Федеральным законом от 28.08.1995 г. (в ред. от 21.03.2002 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и отдельными актами экологического законодательства. Так, в соответствии со ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения отнесены:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования и др.

Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и природопользования, как уже говорилось в разделе 8.1, создаются и решают главным образом задачи в данной области. До марта 2004 года основным специально уполномоченным органом являлось *Министерство природных ресурсов РФ*, полномочия которого были определены в Положении о Министерстве природных ресурсов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25.09.2000 г. № 726. В соответствии с этим Положением, Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государст-

венную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов (в том числе и земельных) и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, МПР России является:

- федеральным органом управления государственным фондом недр и лесным хозяйством;
- специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда;
- специально уполномоченным государственным органом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, охраны окружающей природной среды, государственной экологической экспертизы, охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания, охраны атмосферного воздуха, а также в пределах своей компетенции – в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных) и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель.

Помимо Министерства природных ресурсов РФ, специально уполномоченными государственными органами (в той или иной степени) являлись Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр), Государственный комитет по рыболовству и др. Однако в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были упразднены или преобразованы некоторые из этих органов, а также образованы новые федеральные органы исполнительной власти. В соответствии с Указом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Министерство природных ресурсов РФ сохранилось в структуре федеральных органов исполнительной власти, однако его функции изменились в связи с образованием новых, подведомственных ему органов: Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства по недропользованию и Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Министерство природных ресурсов РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- а) геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- б) использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- в) использование и охрана водных объектов;
- г) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;

- д) охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- е) особо охраняемые природные территории;
- ж) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- з) охрана атмосферного воздуха;
- и) обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- к) совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, согласно Постановления Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 161 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования и осуществляет свои функции непосредственно и через свои территориальные органы.

Основными функциями данной Службы являются:

- а) государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- б) государственный контроль за использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- в) государственный контроль за использованием и охраной водных объектов;
- г) государственный контроль в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания в пределах своей компетенции;
- д) надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в особо охраняемых природных территориях в пределах своей компетенции;
- е) государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения в пределах своей компетенции;
- ж) государственный контроль в области охраны окружающей среды (федеральный экологический контроль);
- з) контроль за деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления, трансграничным перемещением отходов;
- и) государственный контроль за охраной атмосферного воздуха в пределах своей компетенции;
- к) контроль за производством и потреблением озоноразрушающих веществ;
- л) контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий, а также требований технических регламентов;
- м) надзор и контроль за состоянием и эксплуатацией гидротехнических сооружений в пределах своей компетенции;
- н) лицензирование деятельности в области обращения с опасными отходами;
- о) организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- п) выдача и аннулирование разрешений и лицензий в соответствии с компетенцией Службы, в частности, на:
 - выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, а также вредные физические воздействия на нее;
 - размещение, захоронение, перемещение, складирование, уничтожение, утилизацию промышленных и иных опасных отходов;
 - трансграничное перемещение отходов;
 - оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

- вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию палеонтологических, минералогических и зоологических коллекций;
- транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ и веществ, указанных в таблицах I и II Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Правовой статус и функции *Федерального агентства лесного хозяйства* установлены в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства», в соответствии с которым данное агенство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства.

Основными функциями Федерального агентства лесного хозяйства являются:

- а) обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения 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;
- б) предоставление прав пользования участками лесного фонда;
- в) обеспечение проведения лесоустройства;
- г) оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;
- д) осуществление государственного мониторинга лесов;
- е) 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;
- ж) ведение государственного лесного кадастра;
- з) рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере водных ресурсов возложены на *Федеральное агентство водных ресурсов*. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.04. 2004 г. № 169, основными функциями Агентства являются:

- а) обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- б) предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- в) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности;
- г) 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;
- д) обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;

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

ж) 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.

Федеральное агентство по недропользованию имеет статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере недропользования. Его функции определены в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» и заключаются в следующем:

а) организация работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;

б) проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации;

в) ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;

г) управление в пределах своей компетенции федеральным имуществом в сфере недропользования, в том числе управление государственным фондом недр;

д) осуществление в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочий собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

е) 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;

ж) предоставление в установленном порядке права пользования недрами;

з) 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 участках недр, а также проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр.

Специально уполномоченными федеральными органами государственной власти, осуществляющими в той или иной степени экологическое управление, являются также Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по сельскому хозяйству, Федеральное агентство по рыболовству и ряд других органов.

По характеру и объему полномочий органы специальной компетенции делятся на комплексные, отраслевые и функциональные, на межотраслевые и отраслевые и другие виды^{7, 8, 9}.

⁷ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 63–70.

8.3. Правовые основы экологического нормирования

В процессе хозяйственной деятельности человек оказывает колоссальное воздействие на природную среду, которое в большинстве случаев имеет негативный характер и приводит к отрицательным последствиям для окружающей среды и, в конечном счете, для самого человека. Причем это воздействие выражается не только в поступлении в природную среду вредных веществ, но и в извлечении из нее природных ресурсов (лес, вода, минеральные ресурсы) в огромных количествах.

Определение разумных пределов воздействия на природную среду является актуальной проблемой, без решения которой невозможно устойчивое развитие, о котором так много говорят в последние годы ученые, политики, представители неправительственных кругов и заинтересованной общественности. Достижению указанной цели и призван служить такой важнейший институт экологического права, как экологическое нормирование.



Определение

В экологическом праве под *экологическим нормированием (нормированием в области природопользования и охраны окружающей среды)* понимают разработку и установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства¹⁰. Р.К. Гусев считает, что *экологическое нормирование* (нормирование качества окружающей среды) представляет собой систему правовых норм, устанавливающих пределы возможного воздействия на окружающую среду, при которых обеспечиваются благоприятные условия жизнедеятельности и экологической безопасности общества¹¹. По мнению О.Л. Дубовик, *экологическое нормирование* – это процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или отдельные средообразующие элементы, позволяющий рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека, иным охраняемым правом объектам¹².

В законодательстве определение экологического нормирования (нормирования в области охраны окружающей среды) содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно ст. 19 которого *экологическое нормирование* заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Экологическое нормирование осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Нормативы, стандарты и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном Правительством РФ на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

⁸ Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. С. 67–72.

⁹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. С. 208–209.

¹⁰ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 216.

¹¹ Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000. С. 58.

¹² Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2002. С. 82–83.

Закон «Об охране окружающей среды» (ст. 20) определил также требования к разработке *экологических нормативов*, которая включает в себя:

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

Некоторые специальные требования по экологическому нормированию применительно к регулированию охраны и использования отдельных природных объектов (земли, вод, полезных ископаемых и др.) установлены в природоресурсном законодательстве, а именно: в Земельном кодексе РФ (ст. 13), Водном кодексе РФ (ст. 109), Лесном кодексе РФ (ст. 62), Федеральном законе «О животном мире» (ст. 17) и ряде других нормативных правовых актов.

Поскольку ст. 72 Конституции РФ относит экологическое законодательство к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, Закон «Об охране окружающей среды» устанавливает возможность дифференциации экологических нормативов, установленных на федеральном уровне. В соответствии со ст. 6 Закона, субъекты РФ вправе разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне.

Выделяют две группы экологических нормативов (нормативов в области охраны окружающей среды):

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.



Определение

Нормативами качества окружающей среды являются 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. К ним относятся:

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

Необходимо отметить, что при установлении этих нормативов учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.



Определение

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – это нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Целью установления этих нормативов является предотвращение негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц – природопользователей, и к ним относятся:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях охраны окружающей среды.

За превышение установленных этих нормативов субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден Постановлением Правительства РФ от 03.08.1992 г. № 545 (в ред. от 16.06.2000 г.).

Отдельную группу нормативов в области охраны окружающей среды составляют *вспомогательные нормы и правила*, как правило, находящие отражение в стандартах и иных нормативных документах. Их основная цель – обеспечение единства в терминологии (например, ГОСТ Р ИСО 14050-99), в деятельности организационных структур (ГОСТ 17.1.3.02-77), единства измерений экологически значимых показателей (ГОСТ 17.0.02.-79) и т.д. В соответствии со ст. 29 Закона «Об охране окружающей среды», государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Наконец, согласно ст. 28 Закона «Об охране окружающей среды», в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

8.4. Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза

Обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности является одним из основных принципов охраны окружающей среды, закрепленным в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».



Определение

В науке экологическое право под *оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС)* понимается деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемого проекта на окружающую среду, ожидаемых экологических, социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта, а также выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями экологического законодательства¹³.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком (инициатором) экологически вредной деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования, например, при разработке технико-экономического обоснования проектирования и строительства того или другого объекта – предприятия, высокоскоростной железной дороги и т.п.

Общие требования к оценке воздействия на окружающую среду установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды», в соответствии со ст. 32 которого ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

Детальное регулирование проведения ОВОС осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) от 16 мая 2000 г. № 372.

В соответствии с названным Положением, оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) – процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду определяются действующим законодательством Российской Федерации, в соответствии с видами и конкретными характеристиками намечаемой деятельности в установленном порядке.

¹³ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 227.

При проведении ОВОС заказчик или исполнитель обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды (таким в настоящее время является Министерство природных ресурсов РФ) предоставляют имеющуюся в их распоряжении информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду заказчику или исполнителю для проведения оценки воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Положением, *заказчиком ОВОС* является юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу, а исполнителем работ по оценке воздействия на окружающую среду – физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду (заказчик или физическое (юридическое) лицо, которому заказчик предоставил право на проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду).

Основными принципами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- принцип обязательности проведения ОВОС на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, до ее представления на государственную экологическую экспертизу;
- принцип недопущения (предупреждения) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.
- принцип обязательности рассмотрения заказчиком или исполнителем оценки воздействия на окружающую среду альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе так называемого «нулевого варианта» (отказ от деятельности);
- принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы;

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

- принцип научной обоснованности и достоверности материалов по оценке воздействия на окружающую среду;
- принцип учета положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и свя-

занных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

- выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;
- решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.



Определение

Экологическая экспертиза представляет собой установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных последствий этой деятельности на окружающую природную среду (ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»).

Цель экологической экспертизы определена ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: установление соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды.

Экологическая экспертиза основывается на следующих принципах:

- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверность и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими научной обоснованности, объективности и законности заключения экологической экспертизы;
- гласность, участие общественных организаций (объединений) в проведении экспертизы, учет общественного мнения;
- ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение и качество экологической экспертизы.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены два вида экологической экспертизы: *государственная* и *общественная*, причем государственная экологическая экспертиза имеет обязательный характер и проводится как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Объектами *государственной* экологической экспертизы на федеральном уровне являются:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на

окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану природной среды;

- материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:
 - 1) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
 - 2) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
 - 3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;
 - 4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;
 - 5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;
 - 6) проекты межгосударственных и федеральных инвестиционных программ.
 - 7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;
- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которых превышает пятьсот тысяч долларов;
- технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств или для осуществления которой необходимо использование объектов с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
- материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;
- проекты международных договоров;
- иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и другую деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территорий двух или более субъектов Российской Федерации.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами, и в настоящее время эта функция воз-

ложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования и ее территориальные подразделения, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии обязательного соответствия формы и содержания представленных заказчиком материалов установленным требованиям, т.е. при наличии в составе представленных материалов:

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;
- положительных заключений и документов согласования органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном порядке;
- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;
- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в зависимости от сложности объекта, однако он не должен превышать шести месяцев.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Результатом проведения государственной экологической экспертизы является ее заключение, отвечающее установленным требованиям.

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта государственной экологической экспертизы. Оно должно быть одобрено квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии и соответствовать заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. К заключению должны быть приложены особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение подписывается руководителем государственной экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми членами комиссии. Оно не может быть изменено без их согласия. Заключение, подготовленное экспертной комиссией, после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы, т.е. приобретает юридическую силу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным условием финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Такое заключение действует в течение определенного срока и теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования;
- реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

При наличии отрицательного заключения государственной экологической экспертизы реализация ее объекта запрещается. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить соответствующие материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Более детально порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698.

Общественная экологическая экспертиза, в отличие от государственной, проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также органов местного самоуправления общественными организациями экологического профиля, основным направлением деятельности которых является охрана окружающей природной среды (в том числе организация и проведение экологической экспертизы), и которые зарегистрированы в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Такая экспертиза может проводиться в отношении тех же объектов, что и государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или же охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней.

Общественные организации, осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном законом порядке, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном законом объеме;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза проводится при условии государственной регистрации заявления общественных организаций о ее осуществлении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление, в регистрации которого не было отказано в указанный срок, считается зарегистрированным со всеми вытекающими последствиями. Закон «Об экологической экспертизе» (ст. 24) устанавливает исчерпывающий перечень отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:

- общественная экологическая экспертиза ранее была уже дважды проведена в отношении одного и того же объекта;
- общественная экологическая экспертиза должна проводиться в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- устав общественной организации, организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует установленным требованиям;
- не выполнены требования к содержанию заявления о проведении общественной и экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. В этих случаях на руководителя и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы распространяются установленные законом формы ответственности за допущенные правонарушения.

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторного проведения, осуществляется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов и порядком ее проведения, определяемыми специально уполномоченным государственным органом.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных организаций (объединений), общественных экологических и других фондов, целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых в соответствии с решением соответствующих органов местного самоуправления.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены четыре вида юридической ответственности за нарушения законодательства об экологической экспертизе:

- уголовная ответственность лиц, виновных в совершении нарушения законодательства РФ об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, в соответствии с Уголовным кодексом РФ;
- административная ответственность лиц, виновных в совершении нарушений, которые указаны в статье 30 Закона «Об экологической экспертизе», если эти нарушения не влекут за собой уголовную ответственность;
- материальная ответственность должностных лиц, экспертов экологической экспертизы, консультантов и иных работников, по вине которых органы экологической экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда, причиненного неправомерными действиями в области экологической экспертизы;
- гражданско-правовая ответственность.

Граждане и юридические лица, права которых были нарушены экологической экспертизой, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения ими законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

8.5. Правовые основы экологического лицензирования

Лицензирование является одним из основных и широко распространенных административно-правовых инструментов в области природопользования и охраны окружающей среды.



Определение

Под *лицензированием* вообще в законодательстве понимается совокупность мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий (ст. 2 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 23.12.2003 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»). В свою очередь, *лицензия* представляет собой специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 30) устанавливает, что отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию, причем перечень этих видов деятельности устанавливается федеральными законами.



Определение

В литературе по экологическому праву под *экологическим лицензированием* понимается деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды¹⁴.

Государственная система экологического страхования представляет собой единый порядок предоставления лицензий на виды деятельности, связанные с воздействием на природу, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление¹⁵.

В зависимости от объекта лицензирования, различают лицензии на использование природных ресурсов (природоресурсные лицензии), лицензии, дающие право их владельцам на оказание вредного воздействия на окружающую среду (выбросы, сбросы вредных веществ в окружающую среду) и лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с охраной окружающей среды (например, экологический аудит) либо непосредственно не связанных с воздействием на окружающую среду, но могущих причинить ей вред (такие, как транспортировка опасных отходов, деятельность по хранению нефти и т.д.).

Общие положения, регламентирующие порядок выдачи лицензий, приостановления их действия и аннулирования, установлены Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

¹⁴ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 252.

¹⁵ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 90.

По общему правилу, срок действия лицензии не может быть менее чем пять лет, причем этот срок может быть продлен по заявлению лицензиата.

Положениями о лицензировании конкретных видов деятельности может быть предусмотрено бессрочное действие лицензии.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в соответствующий лицензирующий орган следующие документы:

- заявление о предоставлении лицензии с указанием наименования и организационно-правовой формы юридического лица, места его нахождения – для юридического лица; фамилии, имени, отчества, места жительства, данных документа, удостоверяющего личность, для индивидуального предпринимателя; лицензируемого вида деятельности, который юридическое лицо или индивидуальный предприниматель намерены осуществлять;
- копии учредительных документов и копию документа о государственной регистрации соискателя лицензии в качестве юридического лица (с предъявлением оригиналов в случае, если копии не заверены нотариусом) – для юридического лица;
- копию свидетельства о государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя (с предъявлением оригинала в случае, если копия не заверена нотариусом) – для индивидуального предпринимателя;
- копию свидетельства о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе (с предъявлением оригинала в случае, если копия не заверена нотариусом);
- документ, подтверждающий уплату лицензионного сбора за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии;
- сведения о квалификации работников соискателя лицензии.

Кроме указанных документов, в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности может быть предусмотрено представление иных документов, наличие которых при осуществлении конкретного вида деятельности установлено соответствующими федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятие которых предусмотрено соответствующими федеральными законами. Не допускается требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных указанным Федеральным законом и иными федеральными законами.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. Соответствующее решение оформляется приказом лицензирующего органа. Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензирующий орган обязан в указанный срок уведомить соискателя лицензии о принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

Основанием отказа в предоставлении лицензии является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;
- несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Наконец, соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

8.6. Правовые основы экологической сертификации и аудита

Экологическая сертификация представляет собой новое направление природоохранной деятельности в Российской Федерации.



Определение

Определение сертификации содержится в Законе РФ от 10.06.1993 г. (в ред. от 23.12.2003 г.) «О сертификации продукции и услуг»¹⁶, в соответствии с которым *сертификация продукции* представляет собой процедуру подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция соответствует установленным требованиям.

Сертификация осуществляется в следующих целях:

- создания условий для деятельности организаций и предпринимателей на едином товарном рынке Российской Федерации, а также для участия в международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле;
- содействия потребителям в компетентном выборе продукции;
- защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя);
- контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- подтверждения показателей качества продукции, заявленных изготовителем.

Сертификация может иметь обязательный и добровольный характер.

В свою очередь, *экологическую сертификацию* можно определить как деятельность по подтверждению соответствия продукции и услуг предъявляемым к ним экологическим требованиям, установленным в законодательстве.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 31) установил, что целью экологической сертификации является обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Экологическая сертификация способствует решению следующих задач:

- предупреждение появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и соответственно предупреждение причинения вреда природной среде;
- внедрение экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- производство экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышение ее качества и конкурентоспособности;
- создание условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- совершенствование управления хозяйственной и иной деятельностью;
- предотвращение ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов, услуг;
- интеграция экономики страны в мировой рынок и выполнение международных обязательств.

Экологическая сертификация проводится в России в двух формах: *обязательной* и *добровольной*. Она обязательна в случаях, установленных законодательством России и субъектов РФ.

Проведение обязательной экологической сертификации означает, что государство берет на себя защиту общественных интересов, связанных с обеспечением экологических

¹⁶ В настоящее время утратил силу.

интересов населения и охраны окружающей природной среды, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов и в других предусмотренных законодательством случаях.

Добровольная экологическая сертификация осуществляется в тех случаях, когда в законодательных актах РФ не предписана обязательная сертификация. Она проводится по инициативе заявителя – природопользователя или юридического лица, выполняющего распорядительные функции в области использования природных ресурсов, на основе договора между органом по сертификации и заявителем.

Ряд конкретных требований в сфере экологической сертификации установлен Законом РФ «О защите прав потребителей». В частности, Закон предусматривает, что товар (работа, услуга), на который законами или стандартами установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя, охрану окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, а также средства, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья потребителя, подлежат обязательной сертификации в установленном порядке (ст. 7). В качестве гарантии соблюдения требования об обязательной сертификации товаров служит положение этого Закона, в соответствии с которым не допускается продажа товара (выполнение работы, оказание услуги), в том числе импортного, без информации о проведении его обязательной сертификации и не маркированного в установленном порядке знаком соответствия требованиям, указанным в п. 1 приведенной ст. 7.

Перечни товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, утверждаются Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1013 (в ред. от 29.04.2002 г.) «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации»).

Требования обязательной экологической сертификации предусмотрены также в ряде других федеральных законов: от 05.07.1996 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 19.07.1997 г. «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 04.05.1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» и др.



Определение

Важную роль в области экологической сертификации играет Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», в соответствии с которым *сертификация* – это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. *Сертификат соответствия* – это документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. В Законе содержится ряд важных определений, в том числе определение стандарта, который представляет документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения. Под *стандартизацией*, в свою очередь, понимается деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг.



Определение

Под *аудиторской деятельностью* (или *аудитом*) в законодательстве понимается предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской отчетности) организаций и индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 07.08.2001 г. (в ред. от 30.12.2001 г.) «Об аудиторской деятельности»).

В науке экологическое право под *экологическим аудитом* понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем, подготовки рекомендаций по совершенствованию такой деятельности и с иными целями, предусмотренными экологическим законодательством¹⁷.

Экологический аудит как инструмент экологического права и охраны окружающей среды, достаточно развитый в мире, является пока еще новым для России.

Следует признать, что на современном этапе нормативно-правовые основы регулирования экологического аудита в Российской Федерации на федеральном уровне почти отсутствуют. Упоминание об экологическом аудировании имеется в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. В соответствии с этой Программой, порядок учета экологического фактора, условий безопасного ведения работ на химически опасных, взрыво-, пожаро- и токсикоопасных объектах при приватизации государственных и муниципальных предприятий, включая вопросы экологического аудирования, отражения в условиях конкурса и планах приватизации, предъявления требований по экологической санации предприятий, установления льготной стоимости природоохранного имущества, создания на предприятиях фондов экологической санации, должен устанавливаться Госкомимущества и Минприроды России с учетом предложений соответствующих отраслевых министерств и ведомств.

В Российской Федерации предусматривается проведение *обязательного и добровольного экологического аудита*. Обязательный экологический аудит организуется специально уполномоченными государственными органами управления природопользованием и охраной окружающей среды и по своему характеру является государственным.

Государственный экологический аудит проводится в обязательном порядке в отношении, как правило, экологически опасных предприятий и видов деятельности при:

- а) приватизации и банкротстве юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если их деятельность является особо экологически опасной;
- б) проведении экологического страхования в целях определения ставки или размера страховых платежей и (или) возмещений;
- в) кредитовании юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, государственными банками;
- г) оценке деятельности по ликвидации экологических последствий аварий и стихийных бедствий;
- д) принятии решений государственными органами о продлении действия лицензий, выданных юридическим лицам и гражданам-предпринимателям, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов;

¹⁷ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 298.

- е) выполнении международных обязательств Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды;
- ж) в иных случаях, установленных Правительством РФ.

Целью добровольного экологического аудита является получение юридическими лицами и гражданами-предпринимателями научно обоснованных рекомендаций относительно оптимальной организации работ по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, повышению их эффективности на уровне, соответствующем требованиям законодательства РФ, и в иных целях. Поэтому добровольный экологический аудит может проводиться по инициативе предприятий и граждан-предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую воздействие на окружающую среду, при изменении собственника объекта, передаче объекта в аренду, в залог, при необходимости модернизации производственного и/или технологического процессов и в иных случаях.

Программа проведения экологического аудита разрабатывается с учетом технического задания заказчика на основе предварительного изучения материалов статистической отчетности, экологического паспорта предприятия, разрешительной и иной документации, характеризующей деятельность хозяйствующего субъекта по охране окружающей среды и природопользованию, а также результатов проверок государственных специально уполномоченных органов в области экологического контроля. В результате работы по проведению экологического аудита составляется экологическое аудиторское заключение, которое подписывается аттестованным аудитором, утверждается руководителем либо уполномоченным им иным должностным лицом аудиторской организации, а также справка об аудиторской проверке природоохранной деятельности хозяйственного объекта.

8.7. Правовые основы экологического мониторинга

Мониторинг окружающей среды можно рассматривать в трех качествах: как одну из мер охраны окружающей среды, как функцию государственного управления и как правовой институт общей части экологического права.



Определение

В литературе по экологическому праву под *экологическим мониторингом* понимается система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов¹⁸.

Основные положения о мониторинге окружающей среды содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно ст. 63 которого *государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)* осуществляется в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

¹⁸ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 206.

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

Кроме того, положения об экологическом мониторинге содержатся в ряде иных нормативных документов, в частности, в законе «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 23), Водном кодексе РФ (ст. 78), Лесном кодексе РФ (ст. 69), в законе «О недрах» (ст. 36.1). Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривает проведение социально-гигиенического мониторинга (ст. 45), включающего элементы экологического мониторинга.



Определение

Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды установлен Постановлением Правительства РФ от 31.03.2002 г. № 177, которое утвердило положение об организации и осуществлении государственного экологического мониторинга. В соответствии с Постановлением, под *государственным экологическим мониторингом* понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Экологический мониторинг осуществляется в целях:

- наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;
- оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;
- обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

Информация, полученная при осуществлении экологического мониторинга, используется при:

- разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и принятии соответствующих решений;
- разработке федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации, инвестиционных программ, а также мероприятий по охране окружающей среды;

- осуществлении контроля в области охраны окружающей среды и проведении экологической экспертизы;
- прогнозировании чрезвычайных ситуаций и проведении мероприятий по их предупреждению;
- подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды.

При проведении экологического мониторинга решаются следующие задачи:

- организация и проведение наблюдения за количественными и качественными показателями (их совокупностью), характеризующими состояние окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;
- оценка состояния окружающей среды, своевременное выявление и прогноз развития негативных процессов, влияющих на состояние окружающей среды, выработка рекомендаций по предотвращению вредных воздействий на нее;
- информационное обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по вопросам состояния окружающей среды;
- формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды;
- обеспечение участия Российской Федерации в международных системах экологического мониторинга.

Функция организации и осуществления государственного экологического мониторинга возложена на Министерство природных ресурсов РФ.

8.8. Правовые основы экологического контроля

Экологический контроль представляет собой важнейшую правовую меру обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функцию государственного управления и правовой институт экологического права. Именно посредством экологического контроля, в основном, обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований. Меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются либо в процессе экологического контроля, либо с привлечением иных государственных органов.



Определение

Общие положения об экологическом контроле установлены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 64 Закона, **контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)** проводится в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

Выделяют четыре формы экологического контроля: *государственный, производственный, муниципальный и общественный.*

Государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время функция по осуществлению государственного экологического контроля на федеральном уровне возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования, подведомственную Министерству природных ресурсов РФ.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, как и Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды), устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 г. № 777, обязательному федеральному государственному экологическому контролю подлежат:

а) объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, ядерной энергетике, федеральным транспорту, путям сообщения, информации и связи;

б) объекты, связанные с обеспечением обороны и безопасности, относящиеся к оборонному производству, производству ядовитых веществ и наркотических средств;

в) объекты, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в том числе землях лесного фонда Российской Федерации;

г) объекты, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

д) объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране:

- природные объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, государственные природные заповедники и иные природные комплексы, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

- редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, занесенные в Красную книгу почв Российской Федерации, и леса;

- зоны произрастания или места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в том числе подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации;

- природные объекты Байкальской природной территории.

Помимо этого, обязательному федеральному государственному экологическому контролю подлежат объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации, а именно:

а) объекты для размещения более 10000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности;

б) объекты, имеющие более 15 млн. куб. метров годовых сбросов сточных вод или относительно меньшие валовые, но более токсичные сбросы;

в) объекты, имеющие более 500 тонн годовых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

г) объекты, расположенные на территории водосборных площадей трансграничных водных объектов, производящие сброс или удаление иным способом вредных (загрязняющих) веществ в поверхностные или подземные водные объекты;

д) объекты, отнесенные законодательством Российской Федерации к категории опасных производственных объектов, на которых производятся, используются, перерабаты-

ваются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды.

Статья 64 Закона «Об охране окружающей среды» запрещает совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Полномочия и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды установлены ст. 66 Закона «Об охране окружающей среды». Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;
- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;
- проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;
- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;
- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;
- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны:

- предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности;
- соблюдать требования законодательства.

Решения государственных инспекторов в области охраны окружающей среды могут быть обжалованы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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 органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Наконец, общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и проводится 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 Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

8.9. Учет состояния окружающей среды. Государственные кадастры природных ресурсов

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 69) предусматривает *государственный учет объектов*, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, который осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также оценка этого воздействия на окружающую среду осуществляется в порядке, установленном законодательством. Такие объекты и данные об их воздействии на окружающую среду подлежат государственному статистическому учету, который ведется в виде официальных документов, некоторые из которых имеют нормативно-правовой характер. Среди таких документов выделяются:

- государственные кадастры природных ресурсов, а также соответствующие регистры и реестры;
- формы государственного статистического наблюдения (для природопользователей – унифицированные формы госстатотчетности, утверждаемые специально уполномоченными государственными органами);
- паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий.



Определение

Основное место среди названных форм учета занимают *государственные кадастры природных ресурсов*, под которыми понимают свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей.

Данные кадастров служат обеспечению рационального природопользования и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природной среды.

В настоящее время в России ведутся следующие кадастры: земельный, водный, лесной, объектов животного мира, месторождений и проявлений полезных ископаемых, особо охраняемых природных территорий и ряд других.

Государственный земельный кадастр. Основные положения о Земельном кадастре содержатся в Земельном кодексе РФ, а также в специальном Федеральном законе от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре».

В соответствии со ст. 70 Земельного кодекса РФ, *Государственный земельный кадастр* представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного учета, о правовом режиме земель в РФ, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Объектами государственного учета в данном случае являются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества. В Государственный земельный кадастр включается информация о субъектах прав на земельные участки и ведется он по единой для Российской Федерации системе. В настоящее время данная функция возложена на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Данные кадастровой оценки земель применяют при планировании использования земель, распределении по целевому назначению, их предоставлении и изъятии, при определении платежей на землю, для оценки степени рационального использования земель.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других целях. Его ведение возложено на Федеральное агентство по недропользованию. Состав данных, которые должны содержаться в Кадастре, установлен Законом РФ «О недрах» (ст. 30 и 32). Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождений, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. Данный вид кадастра ведется на основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный и территориальный фонд геологической информации, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды. Наряду с ведением Кадастра с целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется Государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации их запасов, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством РФ (ст. 31 Закона «О недрах»).

Государственный лесной кадастр ведет Федеральное агентство лесного хозяйства. В соответствии со ст. 69 Лесного кодекса РФ, он содержит систему сведений о правовом режиме лесного фонда, количественном и качественном состоянии лесов, подразделении лесов на группы и категории защищенности, экономическую оценку лесов. Данные кадастра используются для определения экономического и экологического значения лесов, выбора лесосырьевых баз для заготовки древесины, проведения лесовосстановительных работ, замены малопродуктивных лесов высокопродуктивными лесными угодьями.

Государственный водный кадастр ведется в соответствии со ст. 79 Водного кодекса РФ и представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Он ведется по единой системе и основыва-

ется на данных государственного учета вод. Водный кодекс обязывает водопользователей представлять в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данные, подлежащие включению в Водный кадастр. Данные Государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством РФ. Функция по ведению Государственного водного кадастра возложена на Федеральное агентство водных ресурсов.

Государственный кадастр объектов животного мира предусмотрен ст. 14 Федерального закона «О животном мире». Этот вид кадастра содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые сведения. Ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания. Разновидностью Кадастра объектов животного мира является Красная книга Российской Федерации, содержащая сведения о редких и находящихся под угрозой исчезновения видах растений и животных. Порядок ведения Красной книги РФ установлен Постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в соответствии со ст. 4 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также постановлением Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1249 «О порядке ведения Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме их особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Этот вид кадастра имеет целью оценку состояния природно-заповедного фонда, определение перспектив развития сети данных территорий, повышение эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Помимо вышеназванных кадастров, в Российской Федерации специально уполномоченными государственными органами ведутся Государственный кадастр отходов (предусмотрен ст. 19 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), Кадастр лечебно-оздоровительных местностей и курортов, Федеральный регистр потенциально опасных веществ, Реестр опасных производственных объектов и другие.



Контрольные вопросы

1. Что понимают под управлением в области охраны окружающей среды?
2. Назовите виды органов управления в экологической сфере.
3. Что понимают под экологическим нормированием?
4. Что представляет собой оценка воздействия на окружающую среду?
5. Какие виды экологической экспертизы установлены Законом «Об экологической экспертизе»?
6. Что понимают под экологическим лицензированием?
7. Дайте определение экологической сертификации и экологическому аудиту.
8. Что является целью государственного экологического мониторинга?
9. Что понимают под государственными природными кадастрами?



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
2. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.
5. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.
7. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
8. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 2001. – 433 с.
9. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
10. Экологическое право России на рубеже XXI века. Сборник научных статей. Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Зерцало. 2000. – 432 с.

11. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. – М.: Ось-89, 1998. – 224 с.
12. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит): Учебное пособие. – М.: Анкил, 1998. – 207 с.
13. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». / Под ред. С.А. Боголюбова. – Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1997. – 367 с.
14. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Отв. ред. проф. М.М. Бринчук. – М.: БЕК, 1999. – 224 с.
15. Как организовать общественную экологическую экспертизу: Рекомендации для общественных организаций / М.В. Хотулева, О.М. Черп, В.Н. Виниченко, Е.А. Заика – изд. испр. и доп. – М.: Социально-экологический союз, 1998. – 72 с.
16. Букс И.И., Фомин С.А., Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) Учебное пособие. Книга 1. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. – 128 с.
17. Макаров С.В., Шагарова Л.Б. Экологическое аудирование промышленных производств. / Под ред. проф. А.Ф. Порядина. – М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1997. – 144 с.
18. Серов Г.П. Экологический аудит. Учебно-практическое пособие. – М.: Экзамен, 1999. – 448 с.

Нормативные правовые акты

19. Закон РФ от 10.06.1993 г. «О стандартизации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 25. Ст. 917.
20. Закон РФ от 10.06.1993 г. «О сертификации продукции и услуг» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 26. Ст. 966.
21. Федеральный закон от 08.08.2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.
22. Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
23. Федеральный закон 30.03.1999г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. – 1999. – 6 апреля.
24. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
25. Федеральный закон от 02.04.1999г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. – 1999. – 13 марта.
26. Федеральный закон от 02.01.00 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.
27. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. – 2002. – 31 декабря.
28. Федеральный закон от 21.07.1997г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Российская газета. – 1997. – 30 июля (№ 145).
29. Федеральный закон от 19.07.1997 г. «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.
30. Федеральный закон от 24.06.1998г. № 89-ФЗ (в ред. от 29.12.00г.) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
31. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти».

32. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.
33. Постановление Министерства здравоохранения Российской Федерации от 17.05.2001 г. № 15 «О введении в действие санитарных правил «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и других объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 22.

ТЕМА 9

Экономико-правовой механизм охраны окружающей среды

9.1. Понятие и содержание экономико-правового механизма охраны окружающей среды

Противостояние экономики и экологии является одной из актуальных проблем охраны окружающей среды, от скорейшего преодоления которой зависит поступательное развитие Российской Федерации и процветание ее населения. В доперестроечные времена решить ее пытались в основном путем применения мер административного воздействия на основе установления запретов и ограничений, мер административного и уголовного наказания. Следует признать, что такой подход не принес желаемого результата.

В настоящее время экологическое законодательство предусматривает включение в механизм регулирования экологических правоотношений средств экономического стимулирования. В соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды», к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.



Определение

В литературе по экологическому праву под *экономико-правовым механизмом охраны окружающей среды и природопользования* понимается совокупность экономических мер стимулирования хозяйственной деятельности субъектов в выполнении ими экологических требований, а также мер по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования, закрепленных в законодательстве¹.

В основе данного механизма лежит диспозитивный способ воздействия на экологические правоотношения, использующий преимущественно экономические рычаги воздействия на них.

Элементами экономико-правового механизма охраны окружающей среды являются:

- планирование и прогнозирование природопользования и охраны окружающей среды;
- финансирование охраны окружающей среды;
- платежи за природопользование и за загрязнение окружающей среды;
- экологическое страхование;
- меры экономического стимулирования природопользователей (льготы).

По мнению М.М. Бринчука², роль экономико-правового механизма определяется выполняемыми им функциями в данной сфере.

Прежде всего он направлен на *экономическое обеспечение* рационального природопользования и охраны окружающей среды. Эта функция реализуется посредством последовательного осуществления всех экономических мер, включенных в экономический механизм.

Следующая важнейшая функция экономического механизма – *стимулирующая*. Она заключается в создании условий экономической заинтересованности предприятий и предпринимателей в выполнении адресованных им требований экологического законодательства.

В конечном счете, задача экономического механизма охраны окружающей среды заключается в том, чтобы обеспечить с помощью экономических мер достижение целей экологической политики государства, определяемой законодательством, другими нормативными правовыми актами и иными документами.

Помимо Закона «Об охране окружающей среды», положения, касающиеся экономических мер природопользования и охраны окружающей среды, содержатся в ряде федеральных законов и иных нормативных правовых актов, относящихся как к экологическому (Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.), так и к иным отраслям российского законодательства (Градостроительный кодекс РФ и др.).

9.2. Планирование и прогнозирование охраны окружающей среды



Определение

Планирование (прогнозирование) составляет часть экологических программ и представляет собой мероприятия по охране окружающей среды и природопользованию, разрабатываемые на основе комплексного анализа важнейших факторов (демографическая ситуация, научно-технический потенциал, социальная структура, состояние природных ресурсов) и перспектив их изменений с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 143–144.

² Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 305–307.

В соответствии со ст. 15 Закона «Об охране окружающей среды», в целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды разрабатываются федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. Порядок разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством РФ. Порядок разработки, финансирования и реализации целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений граждан и общественных объединений.

Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются с учетом государственных прогнозов социально-экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

Наиболее значимой программой является утвержденная Указом Президента РФ «Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Кроме того, Правительство РФ разрабатывает и приводит в действие как комплексные, так и целевые программы, направленные на восстановление отдельных природных комплексов, разрушенных в результате антропогенной деятельности (см., например, Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 584 «О первоочередных мероприятиях по оздоровлению экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановлению и предотвращению деградации природных комплексов Волжского бассейна»).

Федеральные экологические программы направлены на государственную поддержку государственных природных заповедников и национальных парков; на создание Единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки; программы «Отходы», «Сохранение амурского тигра», «Возрождение Волги», а также на оздоровление экологической обстановки в отдельных регионах, таких как Самарская, Свердловская и Оренбургская области, города Братск, Нижний Тагил, Чапаевск и Череповец.

Общие требования к прогнозированию экологической обстановки закреплены в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития».



Определение

Под *прогнозированием экологической обстановки* понимается система научно обоснованных представлений о тенденциях изменения состояния окружающей среды в РФ с учетом экономических, социальных, демографических и иных факторов, состояния научно-технического потенциала и т.д.

Виды прогнозов: долгосрочные (1 раз в пять лет на 10-летний период), среднесрочные (от трех до пяти лет, ежегодно корректируются), краткосрочные (ежегодно отражаются в федеральном бюджете).

Конкретные требования по планированию использования и охраны природных ресурсов устанавливаются, в частности, в следующих природоресурсных актах:

- в Водном кодексе РФ – схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов (ст. 76), государственные программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов (ст. 77);
- в Федеральном законе «О животном мире» – федеральные, территориальные и местные государственные программы по охране животного мира и среды их обитания (ст. 18);
- в Лесном кодексе РФ (ст. 72), устанавливающим, что планирование использования и охраны лесных ресурсов осуществляется в форме лесоустройства.

9.3. Финансирование охраны окружающей среды

Очевидна теснейшая связь планирования с решением проблем финансирования в данной сфере. Адекватное финансирование – важнейшее условие решения экологических задач.

Финансирование экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды производится за счет:

- федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации (отдельной строкой);
- средств предприятий, учреждений и организаций;
- федерального, территориальных и местных экологических фондов;
- фондов экологического страхования; кредитов банков;
- добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Для решения неотложных природоохранных задач, восстановления объектов окружающей среды, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач создается система внебюджетных государственных экологических фондов, экологических фондов субъектов Федерации и местных фондов.

Субъекты Федерации самостоятельно определяют порядок формирования и расходования средств региональных экологических фондов (такой порядок определен, например, в Законе Московской области от 9 сентября 1998 г. «О бюджете Московского областного экологического фонда»).

Общественные фонды охраны окружающей среды образуются за счет средств населения, добровольных взносов и пожертвований общественных объединений и других источников. Указанные фонды создаются общественными экологическими объединениями, профсоюзами и расходуются исключительно на охрану окружающей среды. Порядок образования и расходования указанных фондов определяется общественными объединениями, их учредившими.

9.4. Плата за природопользование

Платность природопользования является одним из основных принципов охраны окружающей среды, закрепленным в ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды».

Основная цель платежей – стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и к повышению эффективно-

сти их природоохранной деятельности. Согласно ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы оплаты определяются федеральными законами.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;
- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации. При этом внесение вышеуказанной платы не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Выделяют *плату за загрязнение окружающей среды и плату за использование природных ресурсов*.

Плата за использование природных ресурсов (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) регулируется соответствующими природноресурсными законодательными актами.

Плата взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов (в соответствии, например, с Федеральным законом от 15.04.1998 г. «О плате за пользование водными объектами»), в то же время условия и ставки платежей могут устанавливаться и дифференцироваться субъектами Федерации;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов (ст. ст. 42, 43 Закона РФ «О недрах»; ст.ст. 12, 123–125, 128 Водного кодекса РФ; ст.ст. 13, 103, 104, 106, 107 Лесного кодекса РФ; ст. 52 Федерального закона «О животном мире»).

Плата за загрязнение окружающей среды и другие виды вредного воздействия является экономическим стимулом к тому, чтобы предприятия-природопользователи, деятельность которых связана с вредными воздействиями на окружающую среду, сами добровольно предпринимали меры по уменьшению ее загрязнения в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Установлено два вида платежей за загрязнение окружающей среды:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

Для определения размера платы за загрязнение используются базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов разработаны в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14.06.2001 г. № 463) «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за за-

грязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и конкретизированы в Базовых нормативах, утвержденных письмом Минприроды России от 27.11.1992 г. (с изм. от 20.11.1997 г.) Они включают нормативы платы за:

- выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников (она рассчитывается в зависимости от вида сжигаемого топлива, транспортного средства и пробега);
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов.

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей среды и здоровья населения.

Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливают коэффициенты к Базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы – природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов, что позволяет дифференцировать ставки платежей.

Плата за загрязнение окружающей среды в пределах допустимых нормативов выбросов, сбросов, объемов размещения отходов, уровней вредного воздействия определяется путем умножения соответствующих ставок платы на величину указанных видов загрязнения и суммирования всех полученных произведений (по видам загрязнения).

Плата за загрязнение в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы и разницы между лимитами и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия, и суммирования всех полученных произведений (по видам загрязнения).

При определении платы за сверхлимитное загрязнение соответствующие ставки лимитной платы умножаются на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов, уровней вредного воздействия над установленными лимитами; затем все полученные произведения суммируются и умножаются на 5-кратный повышающий коэффициент.

В случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов, вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная. Платежи в пределах лимитов осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а сверхлимитные – за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия.

Предельные размеры платы за загрязнение окружающей среды сверх допустимых нормативов устанавливаются в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, и дифференцируются по отдельным отраслям экономики с учетом их экономических особенностей.

Если указанные платежи превышают размер прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, или равны ей, то специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, органами Госсанэпиднадзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановке или прекращении деятельности предприятия.

Средства, взимаемые за загрязнение, перечисляются природопользователями в бесспорном порядке: 90% – на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов, 10% – в доход федерального бюджета для финансирования деятельности территориальных органов государственного управления в области охраны окружающей среды.

9.5. Правовые основы экологического страхования



Определение

Экологическое страхование является одной из правовых мер охраны окружающей среды и представляет собой разновидность страхования, регулируемого Законом РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 (в ред. от 10.12.2003 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Общие положения об экологическом страховании содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 18).

В ст. 2 Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» дано правовое определение понятия «страхование». В соответствии с ним, *страхование* – это отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов.

Государственный надзор за страховой деятельностью в России осуществляется в целях соблюдения законодательства в сфере страхования, а также для эффективного развития рынка страховых услуг и защиты прав и интересов участников страховых отношений.

Основными *участниками страховых отношений* являются:

- страхователи – юридические и дееспособные физические лица, имеющие страховой интерес и вступающие в отношения со страховщиком в силу закона или на основе двустороннего соглашения, оформленного договором страхования;
- страховщики – юридические лица любой организационно-правовой формы, имеющие лицензию на осуществление страхования соответствующего вида;
- страховые агенты – физические или юридические лица, действующие от имени страховщика и по его поручению в соответствии со своими полномочиями;
- страховые брокеры – юридические или физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей и осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени и представляющие интересы страхователя или страховщика.



Определение

Страховой рынок представляет собой сферу денежных отношений, формирующихся исходя из предложения и спроса, где объектом купли-продажи является такой товар, как страховая услуга.

Одной из основных особенностей страхования является вероятностный характер отношений, поскольку невозможно предугадать, когда наступит страховой случай и каков будет размер причиненных убытков. Именно эта особенность и определила порядок возмещения материального вреда путем распределения его на солидарной основе между отдельными заинтересованными собственниками. У страхования есть и другие отличительные черты, в частности, возвратность средств – страховые платежи после их объединения в страховой фонд подлежат выплате страхователям за вычетом расходов за услуги страховой компании, а также целевое использование создаваемого фонда (расходование страховых средств осуществляется в строго определенных случаях, обусловленных условиями договора страхования).

В подтверждение заключенного договора страхователь получает страховое свидетельство (полис) с приложением правил страхования, а котором содержатся перечень страховых рисков, размер страховой суммы и страховой премии, порядок изменения и прекращения действия договора и другие условия, регулирующие правовые отношения

сторон. При заключении договоров страхователи могут назначать физических или юридических лиц для получения страховых премий. Кроме того, страхователи имеют право заключать со страховщиком договоры о страховании третьих лиц в пользу застрахованных.

Страхование выполняет следующие функции³:

- предупредительную - страховые компании могут использовать временно свободные средства страхователей, например, на профилактические мероприятия, для инвестирования в промышленность, социально-экономические, экологические и другие программы и т.д.;
- восстановительную (защитную) - при наступлении страхового случая и выплате обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение потерь, понесенных юридическими и физическими лицами;
- сберегательную - при использовании страхования как средства защиты не только личных и имущественных потерь, но и самих денежных средств, вложенных в качестве страховых взносов;
- контрольную - страховые платежи собираются в страховом фонде на строго определенные цели и используются также в строго обусловленных случаях и строго определенным кругом лиц.

Страховые услуги предоставляются на условиях обязательности или добровольности.

Страхование классифицируется по двум направлениям: по объектам страхования и по роду опасностей.

Статья 4 Закона «Об организации страхового дела» определяет, что объектами страхования могут быть не противоречащие законодательству имущественные интересы, связанные:

- с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и пенсионным обеспечением страхователя или застрахованного лица (личное страхование);
- с владением, пользованием, распоряжением имуществом (имущественное страхование);
- с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу (страхование ответственности).

В свою очередь, эти три отрасли страхования подразделяются на множество видов.

Согласно ст. 18 Закона «Об охране окружающей среды», экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.



Определение

Обязательное экологическое страхование представляет собой осуществляемое в силу закона страхование гражданско-правовой ответственности предприятий, организаций, учреждений, чья деятельность является источником повышенной опасности для окружающей среды, за причинение вреда гражданам и юридическим лицам в результате негативного воздействия на природные объекты вследствие аварий и техногенных катастроф на указанных предприятиях, и в результате воздействия загрязненных природных объектов на население и территории.

Обязательное экологическое страхование предусмотрено, в частности, Федеральным законом от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «Об использовании атомной

³ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 150-151.

энергии». В соответствии со ст. 18 Закона, определенный круг лиц подлежит обязательному бесплатному страхованию личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии. В этот круг входят работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу в пределах зоны наблюдения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

Кроме того, к обязательному экологическому страхованию можно отнести страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта. Согласно ст.15 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 10.01.2003 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», организации, эксплуатирующие такие объекты, обязаны страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае производственной аварии.

Приказом Минприроды России от 26 июля 1994 г. № 233 был закреплен порядок проведения эксперимента по развитию экологического страхования в 15 регионах России.

Основным документом в области *добровольного экологического страхования* является Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды России и Российской государственной страховой компанией в 1992 г.



Определение

В экологическом страховании *объектом страхования* выступает риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении вреда за загрязнение земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховым событием является случай – внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к неожиданному выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

В Типовом положении определены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности. Это события:

- прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, внутренних беспорядков, боевых действий;
- вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива;
- связанные с умышленными действиями страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности;
- вызванные нарушением законов и других нормативных актов;
- связанные с управлением производственным персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность;
- некоторые другие страховые события.

Основанием возникновения страховых отношений является договор страхования, заключаемый между страхователем и страховщиком. Такой договор заключается на основании письменного заявления страхователя и анкеты, содержащей его реквизиты. На основании предъявленных данных решается вопрос о приеме на страхование и рассчитываются страховые платежи.

Страховые платежи уплачиваются страхователем по тарифным ставкам, которые устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия. На основании данных об уплате платежей страхователю выдается страховое свидетельство (полис). С этого момента договор экологического страхования вступает в силу. Он заключается сроком на один год с последующей пролонгацией.

При заключении договора экологического страхования страховщик производит непосредственный осмотр предприятия. Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза).

Лимиты ответственности могут быть установлены для выплат как по одному иску, так и по серии исков, вытекающих из одного страхового случая. Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных гражданским законодательством, определяемых в результате рассмотрения дел в судебном или другом предусмотренном порядке.

Страховое возмещение включает в себя:

- компенсацию ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества;
- сумму убытков, связанную с ухудшением условий жизни и окружающей среды;
- расходы по очистке загрязненной территории и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика;
- расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред, или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем;
- связанные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов и другие расходы по улаживанию любых исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при условии, что на эти расходы дано предварительное согласие страховщика.

Типовое положение определяет конкретные убытки, которые страховщиком не возмещаются. Это убытки:

- связанные с генетическими последствиями загрязнения окружающей природной среды;
- причиненные работникам страхователя во время их нахождения на службе (работе);
- связанные с действием причин, о которых страхователю было известно до начала действия договора;
- штрафы, неустойки и т.п.;
- ущерб имуществу, находящемуся на территории, принадлежащей, занимаемой, используемой, находящейся под охраной или под контролем страхователя.

В целях регулирования экологического страхования субъекты Федерации могут принимать соответствующие нормативные правовые акты (см., например, Постановление губернатора Московской области от 16 января 1998 г. № 10-ПГ «О координационном совете по страхованию ответственности организаций – источников повышенной экологической и радиационной опасности за загрязнение окружающей природной среды в Московской области»).



Контрольные вопросы

1. Назовите элементы экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды.
2. Дайте характеристику системы финансирования охраны окружающей среды России.
3. Раскройте содержание принципа платности природопользования.
4. Что такое экологическое страхование? Назовите виды страхования.
5. В чем заключается планирование охраны окружающей среды?



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. – М.: Зерцало, 2000. – 192 с.
6. Дроздов И.А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов. Учебно-практическое пособие. – М.: Проспект, 2001. – 120 с.
7. Платежи за пользование природными ресурсами. Новые документы, комментарии. – М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. – 144 с.
8. Абалкина И.Л. Страхование экологических рисков (из практики США). – М.: ИНФРА-М, 1998. – 88 с.
9. Нецветаев А.Г., Жилкина М.С. Экологическое страхование – надежный инструмент экономико-правового механизма охраны окружающей среды // Юридический мир. 1999. № 9. С. 8–15.
10. Петрова Т.В. Плата за загрязнение окружающей природной среды: платежи или налоги? // Вестник МГУ. (Право). 1999. № 3. С. 62–73.
11. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит): Учебное пособие. – М.: Анкил, 1998. – 207 с.
12. Моткин Г.А. Основы экологического страхования. – М., 1996.
13. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.
14. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.

Нормативные правовые акты

15. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
16. Закон РФ от 11.10.91г. (в ред. от 29.12.1998г.) «О плате за землю» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 4.
17. Федеральный закон от 06.05.1998 г. (С изменениями и дополнениями, внесенными ФЗ от 30.03.1999 г.) «О плате за пользование водными объектами» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2067; 1999. № 14. Ст. 1652.
18. Лесной Кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
19. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
20. Федеральный закон от 24.04.1995 г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
21. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.1995 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
22. Федеральный закон от 21.11.1995г. «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
23. Федеральный закон от 21.07.1997г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Российская газета. – 1997. – 30 июля (№ 145).
24. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
25. Закон РФ от 27.11.1992г. № 4015-1 (в ред. от 20.11.1999г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 56.
26. Федеральный закон от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.
27. Постановление Правительства РФ от 29.07.1992г. № 442 «О федеральном экологическом фонде РФ и экологических фондах на территории РФ» // Экологическое право России: Сборник нормативных правовых актов и документов / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: БЕК, 1997. С. 415–420.
28. Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 г. № 860 «О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть 2). Ст. 4973.
29. Постановление Правительства РФ от 29.09.1997г. № 1251 (в ред. от 08.02.1999 г.) «О плате за пользование объектами животного мира и ее предельных размерах» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 40. Ст. 4607.
30. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации: [Утверждено Минприроды РФ и Российской страховой компанией 20.11.1992 – 03.12.1992]. // Закон. – 1993. – № 3.

ТЕМА 10

Юридическая ответственность за экологические правонарушения

10.1. Понятие и виды экологических правонарушений

Впервые легитимное определение понятия экологического правонарушения содержалось в ныне утратившем силу Законе РФ от 19.12.1991 г. «Об охране окружающей природной среды», согласно ст. 81 которого *экологическое правонарушение* представляет собой виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека. К сожалению, в ныне действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» такое понятие отсутствует.

В литературе по экологическому праву употребляются несколько определений данного термина.



Определение

По мнению М.М. Бринчука, *экологическое правонарушение* можно определить как противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права¹.

А.П. Анисимов предлагает *следующее определение экологического правонарушения* – это запрещенное эколого-правовыми нормами РФ и субъектов РФ под угрозой применения мер юридической ответственности виновное деяние, посягающее на конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе причиняющее вред природной среде (отдельным ее элементам), либо содержащее реальную угрозу его причинения².

Экологическому правонарушению присущи следующие *признаки*³:

- вина (при причинении вреда источником повышенной опасности вина не учитывается – ст. 1079 Гражданского кодекса РФ);
- противоправность (нарушение Закона «Об охране окружающей среды» и иных законодательных актов России и субъектов Федерации);
- наказуемость (наличие санкций за нарушение нормативных правовых актов, налагаемых уполномоченными органами (лицами));
- общественная опасность (вредоносность) – причинение либо создание реальной угрозы причинения вреда окружающей среде и здоровью, имуществу человека;
- деяние (действие либо бездействие);
- деликтоспособность правонарушителя.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 354.

² Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 114.

³ Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 162.

Экологическое правонарушение (его состав), как и любое другое правонарушение, включает в себя четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, установленные в законах, иных нормативных правовых актах, отношения, устанавливающие порядок и правила использования и охраны окружающей среды и отдельных природных ресурсов. **Предмет** экологического правонарушения – это окружающая среда в целом и ее отдельные компоненты (земля, воды, недра и др.). Необходимо отметить, что объекты экологического правонарушения должны соответствовать критериям, установленным применительно к объектам экологического права, т.е. иметь естественное происхождение, находиться в тесной взаимосвязи с остальной окружающей средой, выполнять экологические функции. Так, нельзя рассматривать в качестве экологического правонарушения загрязнение воздуха производственных помещений, так как в данном случае отсутствует природный объект.

Для **объективной стороны** экологического правонарушения характерно наличие трех элементов:

1) противоправность поведения – деяние, совершенное путем действия (например, незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников) или бездействия (невыполнение правил охраны недр);

2) причинение экологического вреда (или реальная угроза его причинения) окружающей среде (отдельным ее элементам), жизни, здоровью, имуществу граждан либо нарушение иных законных прав и интересов субъекта экологического права;

3) причинная связь между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом (реальной угрозой его причинения) либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права.

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

Субъектный состав находится в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники предприятий и организаций, уголовной – должностные лица и граждане, административной – юридические лица, должностные лица и граждане.

В соответствии с законодательством РФ, административная и уголовная ответственность физических лиц за экологические правонарушения наступает с 16-летнего возраста, полная гражданско-правовая ответственность – с 18 лет, ограниченная гражданско-правовая ответственность – с 14 до 18 лет.

Субъективная сторона выражается в форме вины: неосторожности и прямого или косвенного умысла, когда лицо осознает нарушение им соответствующих правил, предвидит возможность наступления негативных последствий и сознательно допускает их наступление либо относится к этому безразлично. Например, незаконная охота (ст. 258 Уголовного кодекса РФ) может быть совершена только с прямым умыслом; уничтожение лесных массивов в результате неосторожного обращения с огнем – только по неосторожности (ст. 261 Уголовного кодекса РФ). Под **виной** понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявляться в действии или бездействии. В то же время, в природоохранительной практике может иметь место безвиновная (абсолютная) ответственность – за вред, причиненный источником повышенной опасности, возмещение которого регламентируется ст. 1079 Гражданского кодекса РФ.

С учетом степени общественной опасности экологические правонарушения подразделяются на *проступки и преступления*.

Первые – это менее общественно опасные деяния по сравнению со вторыми и являются дисциплинарными, материальными, административными и гражданскими правонарушениями.

За совершение экологических правонарушений предусмотрены различные меры юридической ответственности.

Под *юридической ответственностью* в теории права понимают применение к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишений личного, организационного либо имущественного характера⁴.

Ответственность за экологические правонарушения служит одним из основных средств обеспечения выполнения требований законодательства по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов. Эффективность действия данного средства во многом зависит, прежде всего, от государственных органов, уполномоченных применять меры юридической ответственности к нарушителям экологического законодательства.



Определение

Юридическая ответственность за экологические правонарушения предусматривает возложение на нарушителя обязанности претерпевать неблагоприятные последствия, вызванные совершением им экологического правонарушения. Она представляет собой комплексный институт экологического права, выполняющий четыре основные функции⁵:

1) стимулирующую к соблюдению норм права, выполнению эколого-правовых предписаний, к созданию мало- и безотходных технологий;

2) компенсационную (восстанавливающую), направленную на возмещение ущерба окружающей среде и возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

3) превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;

4) карательную, заключающуюся в применении наказания к нарушителю, совершившему экологическое правонарушение.

В соответствии с видами экологических правонарушений, наступает дисциплинарная, материальная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 75) устанавливает 4 вида ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды: имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную.

10.2. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения как самостоятельный вид юридической ответственности предусмотрена трудовым законодательством и наступает у работника, должностного лица за совершаемый им дисциплинарный проступок.

⁴ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд. – М.: НОРМА, 2002. С. 435.

⁵ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 158.



Определение

Под **дисциплинарным проступком** понимается противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых обязанностей, связанных с использованием природных ресурсов или оказанием воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. При этом к такого рода производственной, хозяйственной, научной и иной деятельности предъявляются дополнительные требования по соблюдению норм экологического законодательства⁶.

Объективная сторона дисциплинарного проступка представляет собой деяние (действие, чаще всего бездействие), неисполнение или ненадлежащее исполнение работником его трудовых обязанностей, связанных с осуществлением планов и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, за нарушение нормативов качества окружающей среды, за нарушение требований природоохранного законодательства, которые они должны выполнять исходя из занимаемой должности. Субъективной стороной дисциплинарного экологического проступка является, как правило, неосторожность.

Виды дисциплинарных взысканий за дисциплинарные проступки установлены ст. 92 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.). За совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Возможно лишение премий и других материальных поощрений, которое работодатель имеет право применять по соответствующим основаниям.

Дисциплинарная ответственность наступает только за дисциплинарный проступок, совершенный работником в процессе своей трудовой деятельности при исполнении им своих трудовых обязанностей. Порядок наложения дисциплинарных взысканий регламентируется ст. 193 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ). Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности применения более строгих видов ответственности при наличии правовых оснований – административной, уголовной, гражданско-правовой.



Определение

Материальная ответственность – это ответственность, устанавливаемая трудовым, а не гражданским законодательством, работников и должностных лиц, по вине которых предприятия, учреждения и организации понесли расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Материальная ответственность заключается в обязанности работника возместить в установленном порядке и в определенных размерах имущественный ущерб, причиненный по его вине предприятию, организации в результате ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей.

Для привлечения работника к материальной ответственности необходимы следующие условия ее наступления:

1) причинение работником прямого действительного ущерба. Неполученные доходы (улучшенная выгода) взысканию с работника не подлежат (ст. 238 ТК РФ);

⁶ Там же С. 166.

- 2) противоправное поведение (действие или бездействие) работника;
- 3) вина (умысел или неосторожность) работника при причинении ущерба;
- 4) наличие причинной связи между поведением работника и наступившим ущербом.

Наличие всех четырех перечисленных условий дает право работодателю привлечь работника к материальной ответственности.

Трудовое законодательство устанавливает для работника два вида материальной ответственности: ограниченную, которая выражается в обязанности работника возместить причиненный ущерб, но в пределах не более своего среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ) и полную, только случаях, указанных в ст. 243 ТК РФ.

В ст. 239 ТК РФ перечислены обстоятельства, исключающие материальную ответственность работника: если ущерб возник вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

В соответствии со ст. 238 ТК РФ, работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действие или бездействие, которыми причинен ущерб работодателю. Порядок взыскания ущерба предусмотрен ст. 248 ТК РФ.

10.3. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения

Гражданско-правовая (гражданская) ответственность является одним из видов юридической ответственности и заключается в применении к правонарушителю в интересах другого лица либо государства установленных законом или договором мер воздействия, влекущих для него отрицательные, экономически невыгодные последствия имущественного характера (возмещение убытков, уплату неустойки, возмещение вреда)⁷.

Гражданско-правовая ответственность может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия.

Общие положения о возмещении вреда, в том числе и экологического, содержатся в гражданском законодательстве (в частности, глава 59 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ)), а порядок его возмещения регулируется Гражданским процессуальным кодексом РФ (ГПК РФ) и Арбитражным процессуальным кодексом РФ (АПК РФ).

По мнению М.М. Бринчука⁸, гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения заключается, главным образом, в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения правовых экологических требований.

Ст. 1064 (п. 1) ГК РФ содержит общее правило о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

⁷ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. С. 98–99.

⁸ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 376.



Определение

В экологическом законодательстве определение *экологического вреда* содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно ст. 1 которого вред окружающей среде – это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Ст. 77 (п.1) Закона расширяет и дополняет понятие экологического вреда: это загрязнение, истощение, порча, уничтожение, нерациональное использование природных ресурсов, деградация и разрушение естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иное нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, а п. 3 указанной статьи Закона устанавливает, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.



Определение

Реальный ущерб, прежде всего, проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем. Под *упущенной выгодой* понимаются недополученные хозяйствующими субъектами – природопользователями доходы, которые они могли бы получить при обычных условиях хозяйствования. Таксами при исчислении размера вреда окружающей среде являются условные единицы оценки ущерба с учетом понесенных затрат.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Согласно ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды», определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (например, Приказ Минсельхозпрода России от 25.05.1999 г., утвердивший таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты; Приказ Госкомэкологии России, Министерства природных ресурсов РФ и Министерства финансов РФ, утвердивший Методику исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, и др.).

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Кроме того, суды рассматривают требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 80 Закона «Об охране окружающей среды»).

Учитывая специфику экологического вреда законодатель установил, что иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет (п. 3 ст. 78 «Об охране окружающей среды»).

Кроме возмещения вреда окружающей среде возмещению в полном объеме подлежит и *вред, причиненный здоровью и имуществу граждан* негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц (п. 1 ст. 79 Закона «Об охране окружающей среды»).

Помимо Закона «Об охране окружающей среды» нормы, регулирующие порядок возмещения экологического вреда, содержатся в иных нормативных правовых актах (природоресурсном законодательстве). Так, ст. 76 Земельного кодекса РФ устанавливает, что юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений, ст. 111 Лесного кодекса РФ – лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам и т.д.

Сравнительно новым для российского права элементом экологического вреда является *моральный вред*, который может заключаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»). Поскольку окружающая нас природная среда удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, то уничтожение, к примеру, зеленых насаждений в городах также может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и, соответственно, должно служить основанием для его возмещения.

10.4. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения

Этот вид юридической ответственности предусмотрен ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и наиболее часто встречается в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Административная ответственность наступает за совершение административного проступка (не представляющего большой общественной опасности). Составы конкретных административных экологических проступков содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ).

В литературе по экологическому праву содержатся различные определения административного экологического правонарушения.



Определение

Так, А.П. Анисимов⁹ под *административным экологическим правонарушением* понимает противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, посягающее на конституционное право каждого человека на благоприятную окружающую среду, в том числе причиняющее вред окружающей среде (содержащее реальную угрозу такого при-

⁹ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 119.



Определение

чинения), за которое КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность.

По мнению О.И. Крассова¹⁰, *административное правонарушение* – это посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Все составы экологических правонарушений, за которые может наступить административная ответственность, могут быть разделены на 4 группы¹¹.

В первую группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение общих эколого-правовых требований, действующих в отношении всех или большинства институтов экологического права. К их числу относятся: нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4 КоАП РФ), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5 КоАП РФ) и т. д.

Во вторую группу (довольно многочисленную) входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение правил по охране отдельных компонентов природной среды (природных ресурсов). К ним относятся: порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ), нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21 КоАП РФ), нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13 КоАП РФ), нарушение требований к охране лесов (ст. 8.31 КоАП РФ), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных (ст. 8.35 КоАП РФ) и ряд других составов.

В третью группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение правового режима территорий с особым эколого-правовым статусом. К таким составам относятся: нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39 КоАП РФ), нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12 КоАП РФ), нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд, и др.

В четвертую группу входят составы, устанавливающие ответственность за нарушение требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной или иной деятельности (в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и т.д.). В их числе – несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), выпуск и эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23 КоАП РФ), нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40 КоАП РФ) и т.д.

Законодательство РФ об административных правонарушениях выделяет следующие виды административных наказаний (ст. 3.2. КоАП РФ):

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;

¹⁰ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С. 400.

¹¹ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 120–121.

- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права (управление транспортным средством, охоты);
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.2 КоАП РФ);
- 8) дисквалификация.

За административные правонарушения в экологической сфере, согласно КоАП РФ применяются санкции пунктов 1-5.

В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в пунктах 1-4. Дела об административных экологических правонарушениях рассматриваются судами, органами внутренних дел, органами и войсками пограничной службы, органами государственных инспекций и др. органами (должностными лицами), уполномоченными на то законодательными актами (органами государственного пожарного надзора, таможенными и налоговыми органами, органами государственной санитарно-эпидемиологической службы, органами государственного контроля и надзора в области защиты растений, осуществляющими госконтроль за химизацией и использованием химических средств в сельском хозяйстве, органами охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков, органами, осуществляющими государственный экологический контроль, и др.).

Сроки наложения административного наказания за нарушения законодательства об охране окружающей среды предусмотрены в ст. 4.5 КоАП РФ (постановление по делу не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения). При длящемся административном правонарушении сроки исчисляются со дня его обнаружения.

10.5. Уголовная ответственность за экологические преступления

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



Определение

Определение преступления содержится в ст. 14 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 г.: (далее – УК РФ) «*Преступлением* признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания». *Уголовная ответственность* представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, заключающейся в ограничении прав и свобод лиц, виновных в совершении преступления, предусмотренного УК РФ. К уголовной ответственности могут быть привлечены деликтоспособные физические лица только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена их вина (ст. 5 УК РФ). Уголовная ответственность начинается с момента вступления в силу обвинительного приговора суда и реализуется в отбытии наказания, назначенного судом. В соответствии со ст. 8 УК РФ, основанием к наступлению уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки преступления, предусмотренного УК РФ.



Определение

В литературе по экологическому праву встречаются различные определения экологического преступления. Так, В.В. Петров считает *экологическим преступлением* виновное, общественно опасное деяние, посягающее на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека¹².

А.П. Анисимов пишет, что «*экологическими преступлениями* являются виновные, общественно опасные, предусмотренные уголовным законом деяния, посягающие на конституционное право каждого человека на благоприятную окружающую среду и причиняющие вред природной среде (содержащие реальную угрозу его причинения)»¹³.

По мнению О.Л. Дубовик, *экологическое преступление* представляет собой предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивает оптимальную жизнедеятельность человека, экологическую безопасность населения и территорий, состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов¹⁴.

Экологическим преступлениям посвящена гл. 26 Уголовного кодекса РФ, в которой сформулированы 17 составов экологических преступлений.

Составы экологических преступлений, с точки зрения выполняемых ими функций, разделяют на три категории: специальные экологические составы, смежные и дополнительные¹⁵.

Специальными экологическими составами являются: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247); нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248); нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249); загрязнение вод (ст. 250); загрязнение атмосферы (ст. 251); загрязнение морской среды (ст. 252); нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253); порча земли (ст. 254); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255); незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256); нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 257); незаконная охота (ст. 258); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259); незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260); уничтожение или повреждение лесов (ст. 261); нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262).

К специальным экологическим составам относится ряд составов, сформулированных в статьях, содержащихся в других главах УК РФ: нарушение правил безопасности на

¹² Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. С. 288

¹³ Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 123.

¹⁴ Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2002. С. 161.

¹⁵ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 365–366.

объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245); экоцид (ст. 358).

Смежными составами экологических преступлений считают те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); терроризм (ст. 205); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217); нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий (ст. 218); нарушение правил пожарной безопасности (ст. 219); незаконное обращение с радиоактивными материалами (ст. 220) и др.

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

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает следующие виды наказаний:

- штраф;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- исправительные работы;
- обязательные работы;
- ограничение свободы;
- арест;
- лишение свободы на определенный срок.

Важное значение для судебной практики имеет Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», в котором содержится разъяснение ряда вопросов, которые возникают при привлечении к уголовной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды.



Определение

Например, в постановлении разъясняется понятие причинение вреда здоровью человека, которое содержится в ст. 246-248, 250-252 и 254 УК РФ. **Причинение вреда здоровью человека** выражается в расстройстве здоровья, временной или постоянной утрате трудоспособности, причинении тяжкого, средней тяжести или легкого вреда одному или нескольким лицам.

Важное значение имеет определение содержания понятия **существенный экологический вред**. Это понятие характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при которой уровень смертности превышает среднестатистический в 3 раза и более; экологической ценно-



Определение

стью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т.п.

Относительно ст. 246 УК РФ Верховный Суд РФ отметил, что под иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ следует понимать существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградацию земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию.

Применительно к ч. 1 ст. 247 УК РФ Верховный Суд РФ отметил, что создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде подразумевает возникновение такой ситуации либо таких обстоятельств, которые повлекли бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы не были прерваны вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли причинителя вреда. Угроза при этом предполагает наличие конкретной опасности реального причинения вреда здоровью человека или окружающей среде.

В Постановлении также отмечено, что в необходимых случаях в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, по делу должны быть проведены соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и др.

Рассматривая дела, связанные с нарушением законодательства об охране природы, судам следует иметь в виду, что заранее обещанное приобретение добытой заведомо преступным путем продукции либо систематическое приобретение ее от одного и того же правонарушителя лицом, которое сознавало, что своими действиями дает возможность правонарушителю рассчитывать на содействие в сбыте этой продукции, должно квалифицироваться как соучастие в преступлении в форме пособничества.

Верховный Суд РФ разъяснил также, что эксплуатация промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других объектов с неисправными очистными сооружениями и устройствами, отключение очистных сооружений и устройств, нарушение правил транспортировки, хранения, использования минеральных удобрений и препаратов, совершение иных действий, повлекших загрязнение водоемов и водных источников и причинивших существенный вред животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, должны квалифицироваться по соответствующей части ст. 250 УК РФ. К уголовной ответственности по данной статье могут быть привлечены как должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, так и другие лица, совершившие это преступление.

Внимание судов было обращено на то обстоятельство, что в случаях, когда виновным в совершении экологического преступления признается должностное лицо государственного предприятия, учреждения, организации или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, оно должно нести ответственность по соответствующей статье за совершение экологического преступления, а при наличии в действиях признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, оно также несет ответственность по ст. 285 и 201 УК РФ соответственно. Необходимо учитывать, что в ст. 256, 258 и 260 УК РФ специально предусматривается ответственность

за преступления, совершенные с использованием служебного положения. Исходя из этого, содеянное следует квалифицировать только по указанным нормам об экологических преступлениях без совокупности со статьями, предусматривающими ответственность за должностные преступления, либо за злоупотребление полномочиями лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой и иной организации.

При рассмотрении дел о незаконной охоте судам следует учитывать, что *охотой* признаются такие действия, как выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких птиц и зверей. Признаками незаконной охоты являются охота без соответствующего разрешения, либо вопреки специальному запрету, либо лицом, не имеющим права на охоту или получившим лицензию без необходимых оснований, либо осуществляемая вне отведенных мест, в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами.

При рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо отграничивать экологические преступления от экологических проступков, т.е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. Например, разграничение уголовно наказуемой добычи водных животных и растений (ст. 256 УК РФ) и аналогичного административного проступка необходимо проводить по признакам наличия крупного ущерба, применения самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления, а также по обстоятельствам места совершения деяния (места нереста или миграционные пути к ним, территории заповедника, заказника, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации).

Так, разграничение незаконной охоты, наказуемой в уголовном порядке (ст. 258 УК РФ), и административного проступка – нарушения правил охоты – следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления: причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, а также если деяние совершено в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, либо на территории заповедника, заказника, либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение экологическому правонарушению.
2. Назовите виды юридической ответственности за экологические правонарушения.
3. Дайте характеристику административных правонарушений в области охраны окружающей среды.
4. В чем заключается гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения?
5. Назовите виды уголовных наказаний за экологические преступления.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
2. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.
4. Дубовик О.Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – 352с.

Дополнительная литература

5. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
6. Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – 78 с.
7. Жевлаков Э.Н., Жаркова Ю.Г., Рубина Е.А. Проблемы соблюдения законности в сфере экологии / Под. ред. д.ю.н., проф. Жевлакова Э.Н. // Правовые проблемы охраны окружающей среды. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. С. 120-142.
8. Кудрина И.В., Демидова Н.Г. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения / Под. ред. д.ю.н., проф. Жевлакова Э.Н. // Правовые проблемы охраны окружающей среды. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. С. 159-172.
9. Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического права / Под. ред. д.ю.н., проф. Жевлакова Э.Н. // Правовые проблемы охраны окружающей среды. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез». 1998. С. 173-191.
10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Постатейный комментарий к Российскому законодательству / М.А. Лапина. – М.: Экзамен, 2003. – 288 с.

Нормативные правовые акты

11. Кодекс РФ об административных правонарушениях 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
13. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. ФЗ от 10.01.2003 г. № 15-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
14. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. ФЗ от 26.03.2003 г. № 37-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
15. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в ред. ФЗ от 08.04.2003 г. № 45-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
16. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
17. Федеральный закон 30.03.1999г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. – 1999. – 6 апреля.
18. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «О практике применения судами РСФСР законодательства об охране природы» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1991. № 5.
19. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 1.
20. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.10.1993г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 3.

ТЕМА 11

Правовое регулирование использования и охраны природных ресурсов

11.1. Правовое регулирование охраны и использования земель

В законодательстве РФ отсутствует правовое определение понятия «земля», хотя согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», земля и почвы выступают как объекты охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.



Определение

В земельном законодательстве закреплено понятие «земельный участок» (ст. 6 Земельного кодекса РФ от 25. 10.2001 г. № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ), ст.1 Федерального закона от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ) – *земельный участок* как объект земельных отношений представляет собой часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой удостоверены и описаны в установленном порядке.

Применительно к охране земель от загрязнения и иных факторов деградации чаще говорится об охране почв. *Почва* представляет собой плодородный поверхностный слой земли, образовавшийся в результате продолжительного взаимодействия органических и неорганических природных факторов. Его толщина колеблется от нескольких миллиметров до 2 метров¹. В свете сказанного необходимо заметить, что целью правовой охраны земли является не сохранение ее общей площади, а сохранение, восстановление, улучшение качественного состояния земель.

Охране земель посвящена гл. 2 ЗК РФ, и под ней понимают систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв².

Специализированным органом управления, обеспечивающим рациональное землепользование и охрану земель, является Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, основные функции которого определены Постановлением Правительства РФ от 08.04.2004 г. № 202 «Вопросы федерального агентства кадастра объектов недвижимости».

Данное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд., – М.: Юристъ, 2003. С. 392.

² Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 285.

имуществом, а также правоприменительные функции в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов недвижимости, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости и государственного мониторинга земель.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, и его основными функциями являются следующие:

- а) создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений;
- б) организация проведения государственной кадастровой оценки земель и оценки иных объектов недвижимости, утверждение их результатов;
- в) землеустроительное обеспечение на землях, находящихся в федеральной собственности;
- г) осуществление государственного мониторинга земель;
- д) предоставление сведений, содержащихся в государственном кадастре объектов недвижимости;
- е) предоставление сведений о налогооблагаемой базе при исчислении земельного налога и налогов на имущество;
- ж) оказание услуг в сфере землеустройства, государственного кадастрового учета, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости;
- з) проведение экспертизы землеустроительной документации.

В соответствии со ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

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

Охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угольям как к сложным природным образованиям с учетом их зональных и региональных особенностей.

Цели охраны земель определены в ст. 12 ЗК РФ, согласно которой земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Целями охраны земель являются:

- 1) предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химиче-

скими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

3) защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелкоколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;

4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;

5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;

6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.



Определение

Деградация почв и земель означает совокупность природных и антропогенных процессов, приводящих к изменению функций почв, количественному и качественному ухудшению их состава и свойств, снижению природно-хозяйственной значимости земель. Под степенью деградации почв и земель понимается характеристика их состояния, отражающая ухудшение состава и свойств. Крайней степенью деградации является уничтожение почвенного покрова и порча земель.

Различаются следующие *основные типы деградации почв и земель*³:

- технологическая (эксплуатационная), в том числе нарушение земель, физическая деградация, агроистощение;
- эрозия в том числе водная, ветровая;
- засоление, включая собственно засоление, осолонцевание;
- заболачивание.

В соответствии с п. 6 ст. 13 ЗК РФ, в целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота. Согласно указанному Положению, допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

а) земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;

б) земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;

в) земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

³ Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 286.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, земель, находящихся в муниципальной собственности, – органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции. Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

На основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Кроме того, для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Ст. 14 ЗК РФ установила, что земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель направлено на повышение заинтересованности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов в сохранении и воспроизводстве плодородия почв, на защиту земель от негативных последствий производственной деятельности и включает:

- выделение средств бюджетов субъектов Федерации или местных бюджетов для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;
- использование земли в РФ является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата (ст. 65 ЗК РФ);
- частичную компенсацию из средств бюджета снижения дохода в результате временной консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;
- поощрение граждан, ведущих крестьянское хозяйство, колхозов, совхозов, лесхозов и других предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почвы, продуктивности земель лесного фонда;
- установление повышенных цен на экологически чистую продукцию.



Определение

С учетом существующих в России масштабов деградации земель важное значение играет Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ (в ред. от 10.01.2003 г.) «О мелиорации земель». Согласно ст. 2 Закона, *мелиорация земель* представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий Закон предусматривает проведение следующих типов мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель заключается в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противоэрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений.

К этому типу мелиорации земель относятся следующие ее виды:

- противоэрозионная – защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;
- полезащитная – защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;
- пастбищезащитная – предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель направлена на проведение комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель. Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- мелиоративная обработка солонцов;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;
- проведение иных культуртехнических работ.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

Регулируемый Федеральным законом порядок проведения мелиорации земель включает планирование мелиорации земель, разработку, согласование, утверждение и реализацию проектов мелиорации. При этом планирование мелиорации земель проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством, в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

11.2. Правовое регулирование охраны и использования недр



Определение

Недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 29.05.2002 г.)).

Недра в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении России и субъектов Федерации. Участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.



Определение

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории России и ее континентального шельфа.

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России. Реализация общей федеральной политики недропользования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные подразделения по согласованию с субъектами Федерации.

Управление государственным фондом недр в настоящее время возложено на Федеральное агентство по недропользованию, подведомственное Министерству природных ресурсов РФ.

Закон «О недрах» (ст. 23) определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр. Это:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;
- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

11.3. Правовое регулирование охраны и использования вод

Воды являются важнейшим компонентом окружающей среды, исчерпаемым и возобновляемым природным ресурсом, используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории, обеспечивают экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.



Определение

В юридическом смысле *вода* представляет собой химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состоянии (Ст. 1 Водного кодекса РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.) (далее – ВК РФ)). *Воды* – это вся вода, находящаяся в водных объектах. В свою очередь, *водным объектом* является сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Таким образом, поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект (ст. 7 ВК РФ). Подземные воды и вмещающие их горные породы также рассматриваются как единый водный объект.

В зависимости от физико-географических, гидрорежимных и других признаков водные объекты подразделяются на:

- поверхностные воды;
- внутренние морские воды;
- территориальное море России;
- подземные воды (ст. 8 ВК РФ).

Кроме того, поверхностные водные объекты подразделяются на:

- поверхностные водотоки и водохранилища на них;
- поверхностные водоемы;
- ледники и снежники.

Специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда является Федеральное агентство водных ресурсов, функция государственного контроля за использованием и охраной водных объектов возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования.

Основными мерами государственного управления в области использования и охраны водных объектов являются⁴:

- разработка *водохозяйственных балансов* – расчетных материалов, сопоставляющих потребность в воде с имеющимися на данной территории водными ресурсами;

- составление *схем комплексного использования* и охраны водных ресурсов. Схемы должны содержать систематизированные материалы исследований и проектных разработок о состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов (Постановление Правительства РФ от 13.09.1996 г. № 1097);

- принятие *государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов*, которые необходимы для планирования и осуществления рационального использования, восстановления и охраны водных объектов на основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра. Разрабатываются федеральные государственные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы;

- ведение *государственного мониторинга водных объектов* – системы регулярных наблюдений за гидрологическими или гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающей сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых водоохраных мероприятий (ст. 78 ВК РФ);

- осуществление *государственного учета поверхностных и подземных вод* – систематического определения и фиксации в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющихся на данной территории (Постановление Правительства РФ от 19.12.1996 г. № 1504);

- ведение *государственного водного кадастра* – свода данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях; ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод (Постановление Правительства РФ от 23.11.1996 г. № 1403);

- проведение *государственной экспертизы* предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, – проверка ее соответствия исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству (Правительства РФ от 13.09.1996 г. № 1097);

- осуществление *государственного контроля* за использованием и охраной водных объектов, который призван обеспечить соблюдение: порядка использования и охраны водных объектов; лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения); стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов; режима использования территорий водоохраных зон (Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 г. № 716)

- работа по *лицензированию в области использования и охраны водных объектов* (Постановление Правительства РФ от 03.04.1997 г. № 383).

Выделяют общее, специальное и особое водопользование.

⁴ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 292–293.



Определение

Общее водопользование предполагает использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств, может осуществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии на водопользование на водных объектах как общего пользования, так и не состоящих в общем пользовании (ст. 86 ВК РФ).

Специальное водопользование – это использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств, осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование, за исключением случаев использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов (ст. 86 ВК РФ).

Особое пользование водными объектами необходимо для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, а также для иных государственных и муниципальных нужд (ст. 87 ВК РФ).

Водопользование (водопотребление и водоотведение) регулируется следующими правовыми мерами:

– установлением *лимитов водопользования* – предельно допустимых объемов изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества, которые устанавливаются на определенный срок (ст. 90 ВК РФ);

– выполнением *антимонопольных требований в области использования водных объектов*: запрещаются действия водопользователей, направленные на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, в результате которых ущемляются или могут быть ущемлены права и законные интересы других водопользователей, а также иных граждан и юридических лиц (ст. 93 ВК РФ).

Общие требования к охране водных объектов содержатся в главе 11 ВК РФ. Так, согласно ст. 94 ВК РФ, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ принимают совместимые с принципом устойчивого развития меры по сохранению водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения, а также по ликвидации последствий указанных явлений. При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять производственно-технологические, мелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов. Использование водных объектов должно осуществляться с минимально возможными для них негативными последствиями.



Определение

Необходимо отметить, что в водном законодательстве **загрязнение водных объектов** представляет собой сброс или поступление иным способом в водные объекты, а также образование в них вредных веществ, которые ухудшают качество поверхностных и подземных вод, ограничивают использование либо негативно влияют на состояние дна и берегов водных объектов. Под **засорением водных объектов** понимается сброс или поступление иным способом в водные объекты предметов или взвешенных частиц, ухудшающих состояние и затрудняющих использование водных объектов, а под **истощением вод** – устойчивое сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод.

В целях предупреждения и устранения загрязнения водных объектов определяются источники их загрязнения (ст. 95 ВК РФ). При этом **источниками загрязнения** признаются объекты, с которых осуществляется сброс или иное поступление в водные объекты вредных веществ, ухудшающих качество поверхностных и подземных вод.

Запрещаются сброс и захоронение в водные объекты производственных, бытовых и других отходов, а также радиоактивных и токсичных веществ (материалов). Содержание радиоактивных и токсичных веществ в водных объектах должно поддерживаться на уровне, который не приведет к причинению вреда здоровью населения, а также окружающей природной среде (ст. 104 ВК РФ).

Правовые меры по охране уникальной экологической системы России и природного объекта всемирного наследия – озера Байкал закреплены в Федеральном законе от 01.05.1999 г. «Об охране озера Байкал».

11.4. Правовое регулирование охраны и использования лесов

Леса составляют более одной трети территории России. Правовое определение понятия «лес» содержится в Лесном кодексе РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ – *лес* представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим охрану лесов, является Лесной кодекс РФ (далее – ЛК РФ), в котором установлены правовые основы рационального использования лесов, охраны, защиты, воспроизводства и повышения их экологического и ресурсного потенциала. В соответствии со ст. 2 ЛК РФ, лесное законодательство России направлено на обеспечение рационального и неистощительного использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство исходя из принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования.



Согласно ст. 7 ЛК РФ, все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и населенных пунктах (поселений), а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют *лесной фонд*. В состав земель лесного фонда входят лесные земли и нелесные земли (ст. 8 ЛК РФ).

К *лесным землям* относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные).

К *нелесным землям* относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

В соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его местоположением и выполняемыми им функциями производятся разделение лесного фонда по группам лесов и разграничение лесов первой группы по категориям защитности (ст. 55 ЛК РФ). В лесном фонде выделяются леса первой, второй и третьей групп.

Кроме того, в лесах указанных групп могут быть выделены особо защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования (берего- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие).

К лесам первой группы относятся леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий (ст. 56 ЛК РФ).

Леса первой группы разделяются на следующие категории защитности:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- противоэрозионные леса;
- защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения;
- государственные защитные лесные полосы;
- ленточные боры;
- леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды;
- леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;
- леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов;
- особо ценные лесные массивы;
- леса, имеющие научное или историческое значение;
- памятники природы;
- орехово-промысловые зоны;
- лесоплодовые насаждения;
- притундровые леса;
- леса государственных природных заповедников;
- леса национальных парков;
- леса природных парков;
- заповедные лесные участки.

К лесам второй группы относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей, леса, выполняющие водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

Наконец, к лесам третьей группы относятся леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. В то же время при заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов. Кроме того, леса третьей группы разделяются на освоенные и резервные леса.



Определение

Ст. 17 ЛК РФ определяет круг *лесопользователей* – ими являются граждане и юридические лица, которым предоставлено право пользования участками лесного фонда и право пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд.

В соответствии со ст. 80 ЛК РФ, выделяют следующие основные виды лесопользования:

- заготовка живицы (сока хвойных деревьев), древесины, второстепенных лесных материалов (пней, коры, сосновой и еловой лапки);
- побочное лесное пользование;
- пользование лесом для охотничьего хозяйства;
- научно-исследовательские и культурно-оздоровительные цели;
- реализация туристических и спортивных задач.

Участок лесного фонда может предоставляться для осуществления одного или нескольких видов лесопользования одному или нескольким лесопользователям.

Охране и защите лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов посвящена гл. 12 ЛК РФ. Так, согласно ст. 92 ЛК РФ, леса подлежат охране от пожаров, незаконных рубок (порубок), нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам, а также защите от вредителей и болезней леса (см. также Постановление Правительства РФ от 12.01.1996 г. № 16 «О мерах по усилению охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней»).

Охрана и защита лесов осуществляются с учетом их биологических и иных особенностей и включают комплекс организационных, правовых и других мер по рациональному использованию лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов, сохранению лесов от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных негативных воздействий. Охрана и защита лесов осуществляются наземными и авиационными службами, базами авиационной охраны лесов и другими организациями федерального органа управления лесным хозяйством. В настоящее время таким органом является Федеральное агентство лесного хозяйства, а функция государственного контроля за использованием и охраной лесов возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования.

Основными задачами охраны лесов от пожаров являются их предупреждение, обнаружение, ограничение распространения огня и тушение (п. 4 ст. 92 ЛК РФ).

Основными организационно-правовыми инструментами обеспечения рационального использования и охраны лесов служат, в соответствии с Лесным кодексом РФ, расчетная лесосека (ст. 62), государственный учет лесного фонда (ст. 67) (Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1997 г. № 611 утвержден порядок ведения государственного учета лесного фонда), государственный лесной кадастр (ст. 68), мониторинг лесов (ст. 69), государственные программы использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов (ст. 70), обязательная сертификация лесных ресурсов (ст. 71), лесоустройство (ст. 72), договор аренды участка лесного фонда (ст. 31-35), договор безвозмездного пользования участком лесного фонда (ст. 36), договор концессии участка лесного фонда (ст. 37), лесорубочный билет, ордер и лесной билет (ст. 42), лицензирование права лесопользования (ст. 81), государственный контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов (ст. 76).

11.5. Правовое регулирование охраны и использования животного мира

Животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом

биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.



Определение

Правовое определение понятия «*животный мир*» содержится в Федеральном законе от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.), согласно ст. 1 которого животный мир – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 4) к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия относит не животный мир, а животных и других организмов, а также их генетический фонд.



Определение

Под *охраной животного мира* понимается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира (ст. 1 Закона «О животном мире»). В свою очередь, *устойчивым использованием объектов животного мира* признается использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Под охрану Закона «О животном мире» берутся не только животные, относящиеся к объектам охоты и рыболовства, но и все другие животные, находящиеся в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания (например, в рыбоводниках) в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных и воспитательных целях, регулируются названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Домашние животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (в зоопарках, аквариумах и т.п.), не являются объектами животного мира в смысле законодательства об окружающей среде. Отношения по поводу таких видов животных регулируются аграрным, гражданским и иным законодательством.

Основными принципами в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания являются (ст. 12 Закона «О животном мире»):

- обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира;
- поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;
- осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;
- недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;

- привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира;
- отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;
- платность пользования животным миром;
- приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях или на определенные сроки решением органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. В настоящее время полномочия по осуществлению государственного контроля в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания возложены на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования, подведомственную Министерству природных ресурсов РФ. Кроме того, управленческие функции в данной сфере осуществляют подведомственные Министерству сельского хозяйства РФ Федеральное агентство сельского хозяйства и Федеральное агентство по рыболовству. Отметим, что наиболее распространенными видами пользования животным миром является охота и рыболовство.

Сохранение объектов животного мира может быть также достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

В Законе «О животном мире» важное значение отводится сохранению среды обитания объектов животного мира. Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, осуществлении лесных пользований, проведении геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электро-

передачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Независимо от видов особо охраняемых природных территорий в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяются защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и других). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

Основными организационно-правовыми инструментами регулирования охраны и использования животного мира, в соответствии с Законом «О животном мире», являются: государственный учет, государственный кадастр (ст. 14), государственный мониторинг объектов животного мира (ст. 15), нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17), государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания (ст. 18), экологическая экспертиза (ст. 20), государственный контроль в данной области (ст. 16).

Специальные меры охраны животного мира и среды его обитания применяются к:

– особо охраняемым природным территориям (государственных природных заповедников, национальных парков, заказников и т.п.);

– редким и находящимся под угрозой исчезновения объектам животного мира, занесенным в Красную книгу РФ и (или) субъектов Федерации (см. например, Правила добычания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13).

Действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ (ст. 24 Закона «О животном мире»).

Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны создавать необходимые условия для сохранения и разведения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, в том числе путем специализации зоопарков и организации питомников. Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей природной среды в порядке, предусмотренном Правительством РФ. Содержание указанных животных в неволе и выпуск их в естественную природную среду также допускаются в исключительных случаях, определяемых Правительством РФ.

Субъекты Федерации в пределах своих полномочий также могут принимать специальные нормы» регулирующие охрану и использование объектов животного мира (см., например, Закон г. Москвы от 30.06.1999 г. «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы», законы Ямало-Ненецкого автономного округа от 21.10.1998 г. «Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе» и от 03.06.1998 г. «О рыболовстве в Ямало-Ненецком автономном округе» и др.

11.6. Правовое регулирование охраны атмосферного воздуха



Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных, и представляет собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (ст. 1 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96 «Об охране атмосферного воздуха»).

Охрана атмосферного воздуха состоит в системе мер, осуществляемых органами государственной власти России, субъектов Федерации, местного самоуправления, а также юридическими и физическими лицами в целях улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

В свою очередь, *качество атмосферного воздуха* – это совокупность физических, химических и биологических свойств атмосферного воздуха, отражающих степень его соответствия гигиеническим нормативам качества атмосферного воздуха и экологическим нормативам качества атмосферного воздуха (ст. 1 Закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Гигиенический норматив качества атмосферного воздуха представляет собой критерий качества воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в нем и при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека; *экологический норматив качества* атмосферного воздуха – это критерий качества атмосферы, отражающий предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую среду. *Вредным (загрязняющим) веществом* является химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которые содержатся в воздухе и которые в определенных концентрациях оказывают вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

Загрязнение атмосферного воздуха зависит от поступления в атмосферу или образования в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

Кроме того, *технический норматив выброса* вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования. Он отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели. Эти нормативы устанавливает специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха или другой специально уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для стационарных источников выбросов отдельных видов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также для являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов. С учетом этого технического норматива, а также фоновое загрязнение воздуха устанавливается норматив предельно допустимого выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферу для стационарного источника загрязнения воздуха при условии непревышения им гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов. Этот норматив устанавливается территориальными органами специально уполномоченного федерального органа

исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом).



Определение

Помимо указанных нормативов, Закон «Об охране атмосферного воздуха» вводит понятие *временно согласованного выброса*, который представляет собой временный лимит выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферу устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития соответствующей территории в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса.

Кроме химического загрязнения атмосферного воздуха выделяют *вредное физическое воздействие*, под которым подразумевают воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха, на здоровье человека и окружающую среду.

Предельно допустимая (критическая) нагрузка является показателем воздействия одного или нескольких вредных (загрязняющих) веществ на окружающую среду, превышение которого может привести к вредному воздействию на природу.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха осуществляется Правительством РФ непосредственно или через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также органами государственной власти субъектов Федерации.

Принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха закреплены в ст. 3 Закона «Об охране атмосферного воздуха». К ним относятся:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений;
- обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека;
- недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей природной среды;
- обязательность государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;
- научная обоснованность, системность и комплексность подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей природной среды в целом;
- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

В ст. 5-7 Закона «Об охране атмосферного воздуха» определены полномочия органов государственной власти России, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха.

Основными правовыми средствами охраны атмосферного воздуха являются нормирование качества атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий со стороны отдельных источников, регулирование размещения источников вредных воздействий на атмосферу, экологическая экспертиза проектов предприятий и иных объектов, эксплуатация которых сопровождается загрязнением атмосферы, разрешительный порядок вредных воздействий на состояние атмосферного воздуха.

К специфическим требованиям законодательства об охране атмосферного воздуха относится регулирование воздействия на погоду и климат (ст. 42 Закона «Об охране атмосферного воздуха»). Действия, направленные на искусственные изменения состояния атмосферы и атмосферных явлений в народнохозяйственных целях, могут осуществляться только по разрешениям специально уполномоченных на то государственных органов и лишь при условии, что это не приведет к неблагоприятному воздействию на погоду и климат. Такие воздействия на погоду проводятся в сельскохозяйственных и иных общественно значимых целях – например, для предупреждения выпадения града или дождя или, наоборот, для стимулирования осадков.

Правительством РФ разрабатываются и утверждаются программы и мероприятия по охране атмосферного воздуха. Так, юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ или вредного физического воздействия на атмосферный воздух, разрабатывают и осуществляют мероприятия по охране атмосферного воздуха, согласованные с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха (ст. 9 Закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, его территориальные органы разрабатывают соответствующие федеральные целевые программы, программы субъектов Федерации и местные программы охраны атмосферного воздуха. Проекты программ могут выноситься на обсуждение граждан и общественных объединений в целях учета их предложений при планировании и осуществлении мероприятий по улучшению качества атмосферного воздуха.

Функция по осуществлению государственного контроля за охраной атмосферного воздуха в настоящее время возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования. *Государственный контроль* за охраной атмосферного воздуха обеспечивает соблюдение:

- условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в воздух и на вредные физические воздействия на него;
- стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля;
- режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу;
- выполнения федеральных целевых программ и программ субъектов Федерации охраны атмосферного воздуха и выполнения мероприятий по его охране;
- иных требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха.

Помимо государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, выделяют производственный и общественный контроль в данной области.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий (ст. 16 Закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха совместно с другими федеральными органами исполнительной власти осуществляет организацию регистрационных испытаний вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ, которые оказывают или могут оказывать вредное воздействие на человека и окружающую природную среду, и их государственную регистрацию в соответствии с положением, утвержденным Правительством РФ.

В целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются *санитарно-защитные зоны организаций*. Размеры таких зон определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций.

Запрещаются размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ. Запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей среды.

Если в отношении таких природных ресурсов, как земля, недра, воды, животный мир, предмет правового регулирования включает и регулирование использования и охраны, то регулирование использования атмосферного воздуха в законодательстве осуществляется в незначительной степени. Так, ст. 40 и 41 Закона «Об охране атмосферного воздуха» предусматривают регулирование потребления атмосферного воздуха для промышленных и иных народнохозяйственных нужд. При проектировании предприятий, сооружений и других объектов, а также при создании и совершенствовании технологических процессов и оборудования должны предусматриваться меры, обеспечивающие минимально необходимое потребление атмосферного воздуха для производственных нужд. Потребление воздуха для производственных нужд может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами, осуществляющими государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, в случае, когда это приводит к изменениям состояния атмосферного воздуха, оказывающим вредное воздействие на здоровье людей, растительный и животный мир.

Принципиальное значение имеет в области обеспечения эффективной охраны атмосферного воздуха имеет ст. 29 Закона «Об охране атмосферного воздуха», закрепившая права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха, согласно которой они имеют право на:

- информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения воздуха и вредного физического воздействия на него;
- участие в проведении мероприятий по охране атмосферного воздуха и их финансирование;
- участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха;
- обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества;
- предъявление исков о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха.

Представители общественных объединений имеют право доступа на территории объектов хозяйственной и иной деятельности, имеющих источники загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него.

Озоновый слой, представляющий часть атмосферы Земли, также выступает самостоятельным объектом охраны окружающей среды (ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды»). По мнению специалистов, правового механизма регулирования охраны озонового слоя в России практически не существует⁵. Необходимость его охраны отмечена в 1977 г.

⁵ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 300.

в Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП) «Мировой план действий по озоновому слою». Порядок ввоза в Россию и вывоза из нее озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции регулируется Постановлением Правительства РФ от 08.05.1996 г. № 563.



Контрольные вопросы

1. Дайте краткую характеристику правовой охраны земель.
2. Что понимается под правовой охраной недр?
3. Что понимается под правовой охраной вод?
4. Что понимается под правовой охраной лесов?
5. Дайте правовое определение термина «животный мир».
6. Дайте краткую характеристику правовой охраны атмосферного воздуха.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. – М.: Дело, 2002. – 816 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Габитов Р.Х. Проблемы повышения эффективности законодательства об охране атмосферного воздуха // Журнал Российского права. 2000. № 7. С. 61-70.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – ТК «Велби», Проспект, 2003. – 584 с.
7. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.

Нормативные правовые акты

9. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
10. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
11. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
12. Федеральный закон от 24.04.1995 г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
13. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.95 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
14. Федеральный закон от 02.04.1999г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. – 1999. – 13 мая.
15. Федеральный закон от 01.05.99г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Российская газета. – 1999. – 12 мая.

ТЕМА 12

Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

12.1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий

Хотя на всей территории Российской Федерации установлен в основном единый, общий правовой режим природопользования и охраны окружающей среды, некоторые территории и объекты в силу их особой значимости имеют специальный режим.

Общественная потребность выделения данной категории территорий и объектов для особой охраны определяется рядом причин. При ретроспективной оценке развития правовых мер относительно выделения территорий особой охраны в России можно определить основные из них – экологические, экономические, рекреационные, здравоохранительные, научные, культурные.

Объявление особого режима использования и охраны природных ресурсов на отдельных территориях получило в России название заповедования («заповедный» – неприкосновенный, запретный)¹. Объявление территории или природных объектов заповедными означало установление ограничения или полного запрета их использования. Заповедование как способ охраны природы и решения иных государственных задач развивалось в России давно. Так, уже с XVI века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами. С целью защиты экономических интересов государства заставили Московское правительство объявить заповедными с середины XVII в. целые районы Сибири. Это было связано с тем, что становился хищническим популярный в то время соболиный промысел, и это привело к сокращению численности соболей. Соболиная охота в этих местах была запрещена. Петр 1 своими указами запретил уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Он же объявил заповедными некоторые особо ценные леса и деревья.



Определение

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 30.12.2001 г.), **особо охраняемые природные территории** представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

По данным ведущих международных организаций, в конце 90-х годов в мире насчитывалось около 10 тыс. крупных охраняемых природных территорий всех видов.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 484–485.

Общее число национальных парков приближалось к 2000, а биосферных заповедников – к 350².

Международная классификация включает 10 категорий особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ)³:

1. Природные научные резерваты строгого режима.
2. Национальные парки.
3. Памятники природы, примечательные природные объекты.
4. Резерваты природоохранного назначения, управляемые резерваты природы, убежища дикой природы.
5. Охраняемые ландшафты.
6. Ресурсосберегающие резерваты.
7. Антропологические резерваты (резерваты, охраняющие деятельность людей).
8. Ресурсосберегающие местности и территории многоцелевого использования.
9. Биосферные резерваты.
10. Местности мирового наследия (природного).

В соответствии со ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», с учетом особенностей режима этих территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды указанных территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Между международной и отечественной классификациями ООПТ имеется много общего, но, в целом, по мнению ряда авторов, первая многообразнее и полнее отвечает природоохранным, экологическим и рекреационным задачам.

Для режима природно-заповедного фонда характерно его деление на три вида: абсолютный, относительный, смешанный.

Режим абсолютного заповедования присущ природным заповедникам и памятникам природы.

Он исключает хозяйственную, рекреационную деятельность и любое вмешательство в ход естественных процессов, если оно несовместимо с целями и задачами режима заповедования данного природного объекта или природного комплекса.

Относительно заповедный режим построен на сочетании абсолютных запретов с допущением ограниченной эксплуатации природных ресурсов, рекреацией. Этому признаку соответствует организация и деятельность государственных природных заказников.

Смешанный режим наблюдается в практике организации национальных и природных парков, где создаются зоны заповедного режима, работающие по принципу абсолютного запрета на вмешательство в природные процессы, зоны пассивного и активного отдыха, где используются режим природного заказника, сочетающий в себе методы запретов и разрешений на ограниченный круг деятельности в области природопользования.

² Природные ресурсы и окружающая среда России (Аналитический доклад) / Под ред. Б.А. Яцкевича, В.А. Пака, Н.Г. Рыбальского. – М.: НИИ-Природа: РЭФИА, 2001. С.236.

³ Экология, охрана природы, экологическая безопасность / Под общ. ред. проф. А.Т.Никитина, проф. МНЭПУ С.А.Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 66–67.

12.2. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Режим особо охраняемых территорий и объектов регулируется главой 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», отдельными постановлениями Правительства РФ. В настоящее время принято Положение о государственных природных заповедниках, а также Положения о заказниках, национальных природных парках, памятниках природы, о Красной Книге РФ.

Особо охраняемые территории и объекты по видам значения классифицируются на федеральные, региональные и местные.

К особо охраняемым территориям и объектам федерального значения относятся государственные природные заповедники, включая биосферные и национальные парки.



Определение

Государственные природные заповедники представляют собой природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, созданные с целью консервативной охраны окружающей среды, сохранения и изучения естественных природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1991 г. № 48 утверждено Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации.

Государственными природными заповедниками объявляются изъятые навсегда из хозяйственного оборота и не подлежащие изъятию ни для каких иных целей особо охраняемые законом природные комплексы (земля, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как эталоны естественной окружающей среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растений и животных.

На начало 1999 г. в России официально действовало 99 государственных природных заповедников общей площадью более 33 млн га, в том числе морской акватории – более 6 млн га. Это составляет 1,55 % всей территории России⁴. Пять российских заповедников находятся под юрисдикцией Всемирной конвенции о сохранении культурного и природного наследия (1988 г.), девять – Рамсарской конвенции «О водоболотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц».

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

- сохранение биологического разнообразия и поддержание в естественном состоянии охраняемых природных комплексов;
- проведение экологического мониторинга, в том числе путем ведения летописи природы;
- проведение научных исследований;
- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды; пропаганда экологических знаний;
- участие в государственной экологической экспертизе проектов строительства, реконструкции и расширения хозяйственных объектов, а также схем их размещения и развития в данном регионе.

⁴ Природные ресурсы и окружающая среда России (Аналитический доклад) / Под ред. Б.А. Яцкевича, В.А. Пака, Н.Г. Рыбальского. – М.: НИИ-Природа: РЭФИА, 2001. С. 238.

Существует специальный порядок образования заповедников. На первом этапе идет экологическое обоснование необходимости создания заповедника. Экспертизу проводит Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) совместно с научными и научно – исследовательскими учреждениями Российской академии наук. На втором – оформляется изъятие и отвод земель под территорию заповедника. Выделяются две категории земель: территории заповедника и охранные зоны. Постановление об образовании природных заповедников принимается Правительством РФ по представлению МПР России при условии согласия субъекта Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности.

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, входящие в международную систему соответствующих резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Международный статус биосферных резерватов имеет 21 российский заповедник.

К сожалению, развитие заповедного дела в стране зачастую сопровождается несоблюдением норм и положений, касающихся порядка образования, режима особой охраны, функционирования и финансирования ООПТ. Так, с 1995 по 1998 г.г. привлечены к административной ответственности 13108 человек, к уголовной – 227, удовлетворено исков решениями судов – 82⁵.



Определение

Национальные парки – это природоохранные, научно-исследовательские и рекреационные учреждения, территории которых содержат природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность.

Система национальных парков России начала формироваться сравнительно недавно: первый национальный парк («Сочинский») был создан в 1993 г. Всего в Российской Федерации к началу 1999 года функционировали 34 национальных парка, суммарная официально установленная площадь которых составляла 6784,6 тыс. га, а к началу 2000 г. – 35 парков общей площадью 6956 тыс. га (0,4% всей территории страны).

На национальные парки возлагаются следующие задачи:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение памятников истории, культуры и других объектов культурного наследия;
- создание условий для регулируемого экологического туризма и отдыха в природных условиях;
- организация экологического просвещения населения; разработка и внедрение научных методов охраны природного и культурного наследия;
- осуществление экологического мониторинга. Участки земли, ее недр и водного пространства со всеми находящимися в их пределах природными и историко-культурными объектами передаются национальным паркам в бессрочное (постоянное) пользование.

Сочетание природоохранных и рекреационных задач обуславливает выделение в пределах территории национального парка различных функциональных зон со специальным режимом:

- заповедной – в ее пределах запрещена любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

⁵ Природные ресурсы и окружающая среда России (Аналитический доклад) / Под ред. Б.А. Яцкевича, В.А. Пака, Н.Г. Рыбальского. – М.: НИИ-Природа: РЭФИА, 2001. С. 242.

- особо охраняемой – с ее помощью обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов; здесь допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма – предназначенной для экологического просвещения и ознакомления с достопримечательностями парка;
- рекреационной – предназначенной для отдыха;
- охраны историко-культурных объектов – обеспечивающей условия сохранения комплексов и объектов культурного наследия;
- обслуживания посетителей – предназначенной для размещения, ночлега, палаточных лагерей, бытового, информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения – в пределах которой ведутся необходимые производственно-хозяйственные работы.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного природопользования. Здесь по согласованию с дирекцией парка развивается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные народные промыслы и связанное с ними использование природных ресурсов.

Правовое положение национальных парков определено Законом «Об особо охраняемых природных территориях» и Положением о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769. Каждый национальный парк действует на основании положения о нем, утверждаемого государственным органом, в ведении которого он находится, по согласованию со специальным государственным органом России в области охраны окружающей среды.



Определение

К особо охраняемым территориям и объектам регионального значения относятся *природные парки* – природоохранные, рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Федерации, территории которых включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность.

На природные парки возлагаются следующие задачи:

- сохранение окружающей среды, природных ландшафтов;
- создания условий для отдыха (в том числе массового) и сохранения рекреационных ресурсов;
- разработка и внедрение эффективных методов охраны окружающей среды и поддержания экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Правовое положение природных парков устанавливается национальным законодательством (как федеральным, так и субъектов Федерации), а также нормами международных соглашений. Например, Хасанский природный парк подпадает под действие трех международных соглашений об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, а также среды их обитания⁶.

На начало 1998 г. в России насчитывалось около 20 природных парков. Так, Московской областной Думой был принят Закон Московской области от 19 февраля 1997 г. № 5/121 «О природных парках Московской области», Постановлением правительства Москвы от 21 июля 1998 г. № 564 образованы особо охраняемые природные территории регионального значения – природный парк «Тушинский» и природно-исторические парки «Измайлово», «Царицын», «Покровское-Стрешнево».

⁶ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 269.

Однако существуют территории и объекты, которые могут быть отнесены к территориям и объектам либо федерального, либо регионального значения – государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады.



Определение

Государственные природные заказники представляют собой территории, учреждения, образованные для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса.

На конец 2000 года в России насчитывалось 67 заказников федерального значения и более 4000 заказников регионального значения.

Приказом Минприроды России от 16 января 1996 г. № 20 утверждены примерные положения о государственных природных заказниках и памятниках природы.

Задачами объявления природных комплексов государственными природными заказниками являются: сохранение природных комплексов в естественном состоянии; сохранение, воспроизводство и восстановление природных ресурсов; поддержание экологического баланса.

В зависимости от конкретных задач охраны окружающей среды и природных ресурсов заказники могут иметь различный профиль, в том числе могут быть:

- *ландшафтными* (комплексными), предназначенными для сохранения и восстановления особо ценных или типичных (эталонных) природных ландшафтов и их составных частей;
- *биологическими* (ботаническими и зоологическими), предназначенными для охраны и воспроизводства ресурсов растительного и животного мира;
- *палеонтологическими*, предназначенными для охраны мест находок и скоплений остатков или окаменелых образцов ископаемых животных и растений, имеющих особое научное значение;
- *гидрологическими* (болотными, озерными, речными, морскими и т.д.);
- *геологическими*, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы (торфяников, месторождений минералов и т.п.).

На особо охраняемых территориях государственных природных заказников устанавливается особый режим: запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам, в том числе:

- распашка земель;
- рубки главного пользования и другие виды рубок, заготовка живицы, сенокосение, пастьба скота, заготовка и сбор грибов, ягод, орехов, плодов, семян, лекарственных и иных растений, другие виды пользования растительным миром;
- промысловая, спортивная и любительская охота, рыболовство, добывание животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, другие виды пользования животным миром;
- сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, а также палеонтологических объектов;
- предоставление земельных участков под застройку, а также для коллективного садоводства и огородничества;
- проведение гидромелиоративных и ирригационных работ, геологоразведочные изыскания и разработка полезных ископаемых;

- строительство зданий и сооружений, дорог и трубопроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций;
- применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;
- сплав леса;
- взрывные работы;
- проезд и стоянка автотранспорта, судов и иных плавучих транспортных средств, устройство привалов, бивуаков, туристических стоянок и лагерей, иные формы отдыха населения;
- любые иные виды хозяйственной деятельности, рекреационного и другого природопользования, препятствующего сохранению, восстановлению и воспроизводству природных комплексов.



Определение

Памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Приказом Минприроды России от 25 января 1993 г. № 15 утверждено Положение о памятниках природы федерального значения. Памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты, в том числе:

- участки живописных местностей;
- эталонные участки нетронутой природы;
- участки с преобладанием культурного ландшафта (старинные парки, аллеи, каналы, древние копи);
- места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных, редких и исчезающих видов растений и животных;
- лесные массивы и участки леса, особо ценные по своим характеристикам (породный состав, продуктивность, генетические качества, строение насаждений), а также образцы выдающихся достижений лесохозяйственной науки и практики;
- природные объекты, играющие важную роль в поддержании гидрологического режима;
- уникальные формы рельефа и связанные с ним природные ландшафты (горы, группы скал, ущелья, каньоны, группы пещер, ледниковые цирки и торговые долины, моренно-валунные гряды, дюны, барханы, гигантские наледы, гидролакколиты);
- геологические обнажения, имеющие особую научную ценность (опорные разрезы, стратотипы, выходы редких минералов, горных пород и полезных ископаемых);
- геолого-географические полигоны, включая классические участки с особо выразительными следами сейсмических явлений, а также обнажения разрывных и складчатых нарушений залегания горных пород;
- места нахождения редких или особо ценных палеонтологических объектов;
- участки рек, озер, водно-болотных комплексов, водохранилищ, морских акваторий, небольшие реки с поймами, озера, водохранилища и пруды;
- природные гидроминеральные комплексы;
- терминальные и минеральные водные источники, месторождения лечебных грязей;
- береговые объекты (косы, перешейки, полуострова, острова, лагуны, бухты);
- отдельные объекты живой и неживой природы (места гнездования птиц, деревья-долгожители и имеющие историко-мемориальное значение, растения причудливых

форм, единичные экземпляры экзотов и реликтов, вулканы, холмы, ледники, валуны, водопады, гейзеры, родники, истоки рек, скалы, утесы, останцы, проявления карста, пещеры, гроты).

На каждый памятник природы заводится паспорт, оформляемый специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и утверждаемый в установленном порядке. В паспорте памятника природы указываются:

- его наименование;
- место нахождения;
- краткое описание;
- описание границ и его охранной зоны;
- площадь, занимаемая им и его охранной зоной (раздельно);
- режим охраны;
- допустимые виды использования;
- установленный режим охранной зоны;
- наименование и юридический адрес собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых он расположен, и его охранная зона, а также наименование и юридический адрес физических и юридических лиц, взявших на себя обязательство по охране памятника природы и обеспечению установленного для него режима.

В паспорте должны содержаться фотографии, иллюстрирующие на момент составления паспорта состояние памятника природы и его наиболее ценных участков или отдельных объектов, а также карта-схема, позволяющая ясно представить границы и место нахождения памятника природы и его охранной зоны.

Памятники природы и их охранные зоны обозначаются на местности предупредительными и информационными знаками по периметру их границ. Информационное содержание этих знаков согласовывается со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды.



Определение

Дендрологические парки и ботанические сады – природоохранные учреждения, создающие специальные коллекции растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществления научной, учебной и просветительской деятельности.

По правовому статусу дендрологические парки и ботанические сады могут быть юридическими лицами, состоящими на государственном бюджете, входить в состав научно-исследовательского или учебного учреждения и состоять на их балансе, а также отнесены в установленном порядке к числу научных учреждений.

В дендрологических парках и ботанических садах организуются *функциональные зоны*:

- экспозиционная – ее посещение специально разрешается администрацией;
- научно-экспериментальная – в нее входят коллекции, экспериментальные участки, питомники; право допуска в эту зону имеют только научные сотрудники парка (сада), а также специалисты с разрешения администрации;
- административная;
- заповедная – она состоит из уникальных или типичных участков ненарушенной флоры как эталона естественной растительности; посещение этой зоны запрещено, если это не связано с проведением научных наблюдений.

В состав территории дендрологического парка или ботанического сада могут входить особо охраняемые водные объекты, на которых расположены коллекции водных растений.



Определение

Территории, которые могут иметь федеральное, региональное или местное значение, это **лечебно-оздоровительные местности и курорты**, представляющие собой территории, пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами.

Природными лечебными ресурсами могут быть минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов, озер, лечебный климат и другие условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»). Их лечебные свойства признаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения.

Лечебно-оздоровительная местность – территория, обладающая лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения.

Курорт – освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курортный регион – территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной охраны.

Охраняются природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты путем установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны трех зон. Режим зон охраны определяется в соответствии со ст. 16 Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 г. № 101 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие курортов федерального значения». Целью Программы является сохранение и развитие курортов, лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, рациональное использование природных лечебных ресурсов России для укрепления здоровья граждан.



Определение

В России ведется **Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий** (федерального, регионального и местного значения), представляющий собой совокупность сведений о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, о режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Государственный кадастр ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов (см. Постановление Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1249). Правила ведения Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий утверждены приказом Госкомэкологии России от 04.07.1997 г. № 312.



Контрольные вопросы

1. Что понимается под особо охраняемыми природными территориями и объектами?
2. Дайте классификацию особо охраняемых территорий и объектов.
3. Каков режим государственных природных заповедников?
4. Каким образом осуществляется учет особо охраняемых территорий?
5. Какие функциональные зоны выделяются на территории национального парка?



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». / Автор комментария: Степаницкий В.Б., Центр охраны дикой природы, – 1997. – 225 с.
6. Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. – М., 1991.
7. Сборник руководящих документов по заповедному делу / Составитель В.Б. Степаницкий. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. – 703 с.
8. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
9. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.

Нормативные правовые акты

10. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
11. Федеральный закон от 14.03.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
12. Федеральный закон от 23.02.1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.
13. Федеральный закон от 01.05.1999г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Российская газета. – 1999. – 12 мая.

Правовой режим экологически неблагоприятных территорий

13.1. Понятие и виды экологически опасной ситуации

Понятие зон повышенного экологического риска и чрезвычайной экологической ситуации в системе правового регулирования экологических отношений появилось недавно и связано с увеличением антропогенного воздействия на окружающую среду.



Определение

Под **экологическим риском** в законодательстве понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Экологически опасная ситуация – это ситуация, характеризующаяся наличием негативного изменения состояния окружающей среды под влиянием антропогенных и природных воздействий, в том числе обусловленных бедствием и катастрофами, включая стихийные, как правило, сопровождаемые социальными и экономическими потерями¹.

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Авария – чрезвычайная ситуация техногенного характера, происшедшая по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам либо из-за случайных внешних воздействий и заключающаяся в повреждении, выходе из строя, разрушении технических устройств или сооружений.

Катастрофа – крупная авария, повлекшая человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Стихийное бедствие – катастрофическое природное явление (или процесс), которое может вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Экологическое бедствие (экологическая катастрофа) – чрезвычайное событие особо крупных масштабов, вызванное изменением (под воздействием антропогенных факторов) состояния суши, атмосферы, гидросферы и биосферы и отрицательно повлиявшее на здоровье людей, их душевное состояние, среду обитания, экономику или генофонд. Экологические бедствия часто сопровождаются необратимыми изменениями окружающей среды.

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юрист, 2003. С. 556.

В правовой литературе существует разные точки зрения относительно подходов к определению видов экологически опасных ситуаций¹.

1. Государственная программа «Экологическая безопасность России» (1993-1996 гг.). В основу оценки экологической опасности положен интегральный показатель степени опасности (оценка экологического состояния), т.е. оценка состояния окружающей среды. При анализе антропогенной нагрузки на окружающую среду учитывается влияние промышленности, транспорта, сельскохозяйственного производства, городских агломераций. Согласно данной программе, оценка негативных последствий хозяйственной деятельности для окружающей среды и условий проживания населения проведена на основе выделения пяти рангов остроты экологической ситуации: I – катастрофическая, II – кризисная (бедственная), III – конфликтная (критическая), IV – напряженная, V – удовлетворительная.

2. Институт географии РАН предложено два основных подхода:

- выделяются две категории ситуаций: острые и очень острые (очень острые – те, при которых состояние окружающей среды начинает прямо угрожать условиям жизни населения);
- выделяются территории с относительно удовлетворительной ситуацией; конфликтными и напряженными ситуациями; кризисными ситуациями; катастрофической экологической ситуацией.

3. Постановлением Правительства РФ от 13.09.1996 г. № 1094 утверждено Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, установившее единый подход к оценке чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного и техногенного характера, определения границ их зон и адекватного реагирования на них. Введены количественные критерии определения масштаба ЧС в зависимости от числа пострадавших людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, от размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов. ЧС оценивается как:

- *локальная*, если пострадало не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы объекта производственного или социального назначения;
- *местная* – в результате которой пострадали свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы населенного пункта, города, района;
- *территориальная*, если пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС не выходит за пределы субъекта Федерации;
- *региональная*, из-за которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб свыше 0,5 млн., но не более 5 млн. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС охватывает территорию двух субъектов Федерации;
- *федеральная* – в результате которой пострадали свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб со-

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 277-280.

ставляет свыше 5 млн. МРОТ на день возникновения ЧС и зона ЧС выходит за пределы более двух субъектов Федерации;

- *трансграничная* – такая ЧС, поражающие факторы которой выходят за пределы России, либо ЧС, которая произошла за рубежом, захватывает территорию России.

Чрезвычайные ситуации классифицируют также по группам, типам и видам лежащих в их основе чрезвычайных событий.

4. Согласно *базовой классификации*, выделяют ЧС техногенного, природного или экологического характера¹.

ЧС *техногенного характера* подразделяются на следующие типы (каждый тип имеет свои виды):

- 1) транспортные аварии и катастрофы (виды: аварии товарных поездов, пассажирских, речных судов, авиакатастрофы и т.п.);
- 2) пожары, взрывы или угроза взрывов;
- 3) аварии с выбросом (угрозой выброса) химически опасных веществ;
- 4) аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ;
- 5) аварии с выбросом (угрозой выброса) биологически опасных веществ;
- 6) внезапное обрушение зданий, сооружений;
- 7) аварии на электроэнергетических системах;
- 8) аварии в коммунальных системах жизнеобеспечения;
- 9) аварии на очистных сооружениях;
- 10) гидродинамические аварии.

К ЧС *природного характера* относятся:

- 1) геофизические опасные явления (землетрясения, извержения вулканов);
- 2) геологические опасные явления (оползни, сели, обвалы, осыпи, провалы земной поверхности, пыльные бури и др.);
- 3) метеорологические и агрометеорологические опасные явления (бури, ураганы, смерчи, вертикальные вихри, крупный град, ливень, гололед, засуха, суховей, заморозки и т.п.);
- 4) морские гидрологические опасные явления (тропический циклон, цунами, сильное волнение от 5 и более баллов, сильное колебание уровня моря, напор или дрейф льдов, обледенение судов и портовых сооружений);
- 5) гидрологические опасные явления (наводнение, половодье, дождевые паводки, заторы и зажоры, ветровые нагоны и др.);
- 6) гидрогеологические опасные явления (низкий или высокий уровень грунтовых вод);
- 7) природные пожары (лесные, торфяные, подземные пожары горючих ископаемых);
- 8) инфекционная заболеваемость людей;
- 9) инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных животных;
- 10) поражение сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями.

К ЧС *экологического характера* относятся ЧС, связанные с изменениями:

- 1) состояния суши (почвы, недр, ландшафта);
- 2) состава и свойств атмосферы (воздушной среды);
- 3) состояния гидросферы (водной среды);
- 4) биосферы.

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 278–279.



Определение

Предупреждение экологически опасных ситуаций представляет собой комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения таких ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения (ст.1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Ликвидация экологически опасных ситуаций – это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении таких ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон таких ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.10.2002 г.) «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

13.2. Понятие и виды экологически неблагоприятных территорий

В соответствии с концепцией правовой охраны окружающей среды в России, *неблагополучной* с юридической точки зрения окружающая среда считается уже при превышении установленных нормативов ее качества¹.

В литературе по экологическому праву употребляются различные понятия экологически неблагоприятной территории. Приведем некоторые из них.



Определение

Экологически неблагоприятная территория – это участок земли или водного пространства, в пределах которого экологическая обстановка и состояние здоровья населения не соответствуют установленным критериям, в связи с чем актами органов государственной власти Российской Федерации на данной территории установлен особый режим природопользования с целью проведения специальных мероприятий по восстановлению благоприятного качества окружающей среды².

Экологически неблагоприятной территорией считается такой ее участок, состояние (зона), состояние которого (в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, повлекших человеческие жертвы, ущерб здоровью или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей) соответствует правовым критериям, выделяющим его в специальную зону с целью принятия необходимых мер по восстановлению благоприятного состояния окружающей среды³.

Ранее действовавший Закон РСФСР от 19.12.1991 г. «Об охране окружающей природной среды», а также иные федеральные законы выделяли два вида экологически

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. С. 556.

² Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. С. 186.

³ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 280.

неблагополучных территорий: зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайной экологической ситуации. Ныне действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» выделяет зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных ситуаций (ст. 57), причем защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Тем не менее, в настоящий момент есть все основания говорить о наличии правовой основы для выделения зон чрезвычайной экологической ситуации.



Зонами чрезвычайной экологической ситуации объявляются участки территории России, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетического фонда растений и животных.

В зоне чрезвычайной экологической ситуации прекращается деятельность, отрицательно влияющая на окружающую среду, приостанавливается работа предприятий, учреждений, организаций, цехов, агрегатов, оборудования, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека, его генетический фонд и окружающую среду, ограничиваются отдельные виды природопользования, проводятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.



Зонами экологического бедствия объявляются участки территории, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция новых хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды.

Помимо этого, выделяют также зоны критической экологической ситуации и острокритической экологической ситуации¹.

Характерными признаками **зоны критической экологической ситуации** являются:

- хронически повышенный уровень загрязнения окружающей среды;
- устойчивая антропогенная нагрузка на окружающую среду;
- угроза дефицита пресной воды;
- снижение плодородия почв;
- оскудение растительного покрова и уменьшение многообразия видов животных;
- оскудение рыбных запасов;
- повышенный уровень заболеваемости людей.

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 281.



Определение

Для зон *острокритической экологической ситуации* характерно наряду с перечисленными признаками развитие устойчивых процессов разрушения экологических систем, многократно повышенная загрязненность окружающей среды, нарастание процессов истощения растительного и животного мира, потеря плодородия почв, рост смертности населения.

Провести четкую грань, отделяющую одну из указанных выше зон от другой, крайне сложно, но перечисленные признаки могут быть полезны и использованы при анализе конкретной экологической обстановки той или иной территории.

Законом «Об охране окружающей среды» установлено, что защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций регулируется Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», другими правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ст. 57). Эти мероприятия осуществляются после издания Президентом РФ – Правительством РФ акта о признании того или иного региона зоной повышенного экологического риска.

Эти меры можно разделить на три основные группы:

- первая – прекращение, приостановление, ограничение экологически вредной деятельности;
- вторая – проведение работ по улучшению состояния окружающей среды;
- третья – компенсация вреда, причиненного здоровью граждан, путем выдачи экологического пособия, установления различных экологических льгот для населения.

Следует отметить, что только некоторые территории Российской Федерации признаны установленным порядком зонами экологического риска. Прежде всего, это относится к районам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и признанным зонами экологического бедствия.

В настоящее время постановлением Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1582 утвержден перечень населенных пунктов (в пределах территории субъектов Федерации), находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС:

- зона *отчуждения* – Брянская область;
- зона *отселения* – Брянская область;
- зона *проживания с правом на отселение* – Брянская, Калужская, Орловская и Тульская области;
- зона *проживания с льготным социально-экономическим статусом* – Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская области и Республика Мордовия.



Контрольные вопросы

1. Что такое экологически опасная ситуация? Назовите ее виды.
2. Что такое экологически неблагоприятная территория?
3. Дайте характеристику правового режима зоны чрезвычайной экологической ситуации.
4. Дайте характеристику правового режима зоны экологического бедствия



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 656 с.
7. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА-М», 2001. – 433 с.
8. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. – М.: Ось-89, 1998. – 224 с.
9. Горбачев А.Н. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о зонах экологического неблагополучия // Государство и право. 1999. № 2. С. 48–54.
10. Лейзеров А.Т., Демичев Д.М. Чернобыльская катастрофа: государственно-правовые проблемы преодоления последствий // Государство и право. 1999. № 2. С. 124–126.
11. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА-М», Москва, 1997. – 367с.

Нормативные правовые акты

12. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
13. Федеральный закон от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. – 1994. – 24 декабря.
14. Закон РФ от 20.05.93 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 21. Ст. 901.
15. Федеральный закон от 10.01.2002 г. «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
16. Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

17. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Вестник Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 32. Ст. 1861.
18. Постановление Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1582 «Об утверждении перечня населенных пунктов (в пределах территории субъектов Федерации), находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

ТЕМА 14

Международно-правовая охрана окружающей среды

14.1. Основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Необходимость укрепления международных связей в области охраны окружающей среды обусловлена тем обстоятельством, что в настоящее время государства столкнулись с большим числом экологических проблем, оказавшись в зависимости друг от друга. Разрушение озонового слоя Земли, потепление климата, загрязнение воздуха и Мирового океана, истощение природных ресурсов, радиоактивное загрязнение окружающей среды распространяется не только на отдельные страны, но и на все мировое сообщество. Поэтому в настоящее время государства под эгидой ООН или на двусторонней основе сотрудничают с целью охраны окружающей среды и природных ресурсов, положив в основу ряд общепризнанных принципов и норм международного права. Они закреплены в межгосударственных актах (как двусторонних, так и многосторонних), в нормативных документах международных организаций и отражены в решениях международных конференций, посвященных в той или иной степени охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Впервые принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды были закреплены в *Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды* (1972 г.). Дальнейшее развитие и отражение эти принципы нашли в *Декларации по окружающей среде и развитию*, которая была единодушно принята участниками конференции ООН в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) и провозгласила следующие принципы¹:

- *защита окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений*. Его суть сводится к обязанности государств сотрудничать, принимать все необходимые меры по сохранению и поддержанию качества окружающей среды, по сохранению и поддержанию качества окружающей среды, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рациональному и научно обоснованному управлению природными ресурсами;

- *недопустимость трансграничного ущерба*. Он предусматривает запрещение таких действий государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным системам охраны окружающей среды и районам общего пользования, и подразумевает ответственность за его нанесение;

- *экологически обоснованное, рациональное использование природных ресурсов*. Этот принцип провозглашен в качестве политического требования в Декларации ООН по проблемам окружающей среды 1972 г. Возникновение этого принципа вполне закономерно, ибо истощение таких невозобновляемых природных ресурсов, как нефть, газ, уголь, в современных условиях неразработанности проектов альтернативных источников энергии приведет к краху техногенной цивилизации. Истощение же запасов воздуха и питьевой

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 348-349.

воды поставит под вопрос само существование человечества. Но, несмотря на очевидную важность этого принципа, его употребление затруднено общим содержанием, нуждающимся в четком единообразном толковании. Суть принципа состоит в поддержании природных ресурсов на оптимально допустимом уровне, т.е. уровне, при котором возможна максимальная численная продуктивность и не может наблюдаться тенденция к ее снижению, а также в научно обоснованном управлении живыми ресурсами;

- *недопустимость радиоактивного заражения окружающей среды.* Этот принцип охватывает как военную, так и мирную области использования атомной энергетики. Его формирование и утверждение воплощается не только в договорах, но и в практике;

- *защита экологических систем Мирового океана.* Это обязывает государства предпринимать все действия по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить прямо или косвенно ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не превращать один вид загрязнения в другой; обеспечивать, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под юрисдикцией или контролем государств, не распространялось за пределы районов, где эти государства осуществляют свои суверенные права;

- *запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду в концентрированном виде.* Здесь выражается обязанность государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению такого использования средств воздействия на окружающую среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, причинения вреда любому государству;

- *обеспечение экологической безопасности.* Этот принцип только формируется в последние годы. Он отражает прежде всего глобальный и чрезвычайно острый характер международных проблем в области защиты окружающей среды. Элементами этого принципа можно считать обязанность государств осуществлять военно-политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечить сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды;

- *контроль за соблюдением международных договоров по охране окружающей среды.* Предусматривается создание, помимо национальной, разветвленной системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды, которые должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно-признанных критериев и параметров;

- *международно-правовая ответственность государств за ущерб окружающей среде.* Данный принцип предусматривает ответственность за существенный ущерб экологическим системам за пределами национальной юрисдикции или контроля. Пока этот принцип окончательно не сложился, но его признание постепенно расширяется.

С 26 августа по 4 сентября 2002 г. состоялась 13-я Конференция Всемирного саммита устойчивого развития в Йоханнесбурге (ЮАР). На саммите рассматривались пять важнейших тем: состояние водных ресурсов и санитарии, энергоснабжение, здравоохранение, сельское хозяйство и биоразнообразие. Все эти вопросы имеют большое значение для всего мира, но особенно они касаются развивающихся стран.

Первоочередной задачей саммита явилось составление планов улучшения качества жизни населения многих государств, не имеющих в настоящее время необходимых санитарных условий существования, доступа к чистой питьевой воде, к полноценным продуктам питания.

К сожалению, участники саммита не достигли согласия по ключевым проблемам охраны окружающей среды.

14.2. Международные организации в области охраны окружающей среды

Нарастающий интерес международного сообщества к проблемам окружающей среды после Второй мировой войны нашел свое выражение не только в усилении прямого международного сотрудничества, проведении большого числа политических, социально-экономических и научно-технических форумов, посвященных отдельным аспектам взаимодействия общества и природы, но и в возрастании численности рядов, повышении активности и расширении компетенции международных организаций.

Международные организации позволяют объединить природоохранительную деятельность всех заинтересованных государств, независимо от их политических позиций, определенным образом вычлняя экологические проблемы из совокупности политических, экономических и других международных проблем.

Важную роль в области охраны окружающей среды играют активно занимающиеся организацией исследований окружающей среды и ее ресурсов следующие специализированные учреждения ООН¹:

- **ЮНЕСКО** (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры): образована в 1945 г., уже в первые годы своей деятельности поддержала научные инициативы и общественные природоохранительные движения. Наиболее известным природоохранительным направлением в деятельности ЮНЕСКО является научная программа «Человек и биосфера» (МАБ), принятая в 1970 г. на XVI Генеральной конференции этой организации. К выполнению программы МАБ уже приступило около 100 стран;
- **ФАО** (продовольственная и сельскохозяйственная организация): образована в октябре 1945 г., занимается экологическими проблемами в сельском хозяйстве, в частности, охраной и использованием земель, лесов, животного мира, водных биологических ресурсов. ФАО участвует в осуществлении более 100 природоохранительных программ на глобальном, региональном и национальном уровнях;
- **ВОЗ** (Всемирная организация здравоохранения): создана 22 июля 1946 г., имеет главной целью заботу о здоровье людей, что всегда связано с охраной окружающей среды. ВОЗ осуществляет сбор и распространение экологической информации, связанной с охраной здоровья людей, участвует в исследовательской работе, оказывает техническую помощь, осуществляет международный контроль за загрязнением окружающей среды;
- **ВМО** (Всемирная метеорологическая организация): учреждена в 1951 г., природоохранительные функции, прежде всего, связаны с глобальным мониторингом окружающей среды. ВМО проводит мероприятия по оценке загрязнения атмосферы различными веществами и из разных источников, оценку трансграничного переноса загрязняющих веществ, их глобального распространения в низких слоях атмосферы, а также по изучению воздействия на озоновый слой Земли.
- Не является учреждением ООН, но осуществляет свою деятельность по договору с ООН **МАГАТЭ** (Международное агентство по атомной энергии), созданное в 1957 г. В соответствии со своим мандатом, МАГАТЭ ведет широкие исследования по использованию атомной энергии, разрабатывает меры по технике безопасности при использовании ядерного топлива и в связи с этим вплотную занимается защитой окружающей среды от опасности радиоактивного заражения.

¹ Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 350–353.

Кроме организаций, входящих в систему ООН, действуют *международные региональные организации*. Проблемы окружающей среды, обострившиеся в современном мире, не могли остаться незамеченными межправительственными региональными организациями. Такие организации, расширившие свою компетенцию и включившиеся в международное природоохранительное сотрудничество, также внесли определенный вклад в разработку мер сохранения благоприятных природных условий и обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая меры правового характера. В число таких организаций входят: Европейский союз, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет. С распадом СССР и образованием СНГ была образована экологическая организация независимых государств, бывших республик СССР.

В области охраны окружающей среды и регионального планирования Совет Европы осуществляет деятельность по следующим направлениям: обеспечение охраны и бережного отношения к окружающей среде в Европе; сохранение и улучшение среды обитания, деятельности человека; планирование развития территорий; создание сети охраняемых заповедников.

Определенное сотрудничество в экологической сфере осуществляется в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ). Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали в феврале 1992 г. межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды и договорились создать Международный экологический совет и при нем – Межгосударственный экологический фонд для выполнения согласованных межгосударственных экологических программ, в первую очередь – для ликвидации последствий экологических катастроф.

В настоящее время в мире насчитывается *более 500 неправительственных международных организаций*, включивших в свою деятельность природоохранительные мероприятия. Однако главная роль среди этих организаций принадлежит небольшому числу специализированных и зарекомендовавших себя высокой активностью организаций, таких, как Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Всемирный фонд охраны дикой живой природы.

МСОП создан по решению учредительной ассамблеи в сентябре 1948 г. (Фонтенбло, Франция). В соответствии со ст. 1 Устава, МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов путем проведения соответствующих национальных и международных мероприятий. По состоянию на конец 80-х гг. членами союза были 54 государства и свыше 300 организаций из более 100 стран мира. Работа МСОП способствует реализации Вашингтонской конвенции о международной торговле дикими видами фауны и флоры (CITES). Так, в 1961 г. был создан *Всемирный фонд охраны дикой природы (WWF)*. Его деятельность заключается, в основном, в оказании финансовой поддержки природоохранительным мероприятиям. Программа работы этой организации в конце 80-х гг. охватывала более 160 проектов охраны природы в 70 странах.

Одной из известных природоохранительных организаций мира является международное экологическое движение «*Greenpeace*». Одна только кампания «Спасите китов!» приносила доход в год до 100 млн. дол. США, став одним из основных источников средств для этой организации. Кроме движения «Гринпис», в мире действуют такие международные экологические неправительственные объединения, как «Зеленый крест», «Экология», «Беллуна» и др.



Контрольные вопросы

1. Перечислите принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.
2. Назовите международные организации в области охраны окружающей среды.



Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2003. – 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. – 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 528 с.
5. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. – М.: Приор-издат, 2003. – 272 с.
6. Международное право: Учебник / Ответ. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1995. – 608 с.
7. Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека: Учебное пособие. – Минск: World Wide Printing, 1999. – 256 с.
8. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. – М.: ОАО «НПО «Издательство «Экономика», 2000. – 598 с.
9. Робинсон Н.А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. – М., 1990.
10. Сперанская Л.В., Третьякова К.В. Международное право окружающей среды (Международное экологическое право): Учебное пособие. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1995. – 44 с.
11. Вылегжанина Е.Е. Сохранение биосферы и международная ответственность. – М., 1993.

Заключение

Изучение учебной дисциплины «Экологическое право» является необходимым и крайне актуальным в свете изложенного в учебно-практическом пособии материала. Оно предусматривает не ограничиваться прочтением данного пособия, а требует работы студентов с достаточно широким кругом учебной, научной и, конечно же, нормативно-правовой литературы.

Наступление нового века и тысячелетия заставляет всех здравомыслящих людей планеты Земля более пристально, чем раньше, вглядываться в будущее, задумываясь о его перспективах. Учитывая то обстоятельство, что проблемы охраны и восстановления окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Земли, выживания самого человечества выходят на передний план, что мировое сообщество предпринимает серьезные усилия для формирования у всех государств в общем и каждого человека в отдельности экологического правосознания и культуры, навыки и знания, полученные студентами при изучении этой учебной дисциплины, должны стать лишь фундаментом для построения серьезного и обоснованного здания бережного отношения к природе, стремления строить свою практическую деятельность в соответствии с нормами международного права и национального экологического законодательства.



Толковый словарь (глоссарий)

- Антропогенный объект** – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.
- Благоприятная окружающая среда** – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.
- Естественная экологическая система** – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.
- Государственные кадастры природных ресурсов** – это свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории природопользователей.
- Загрязнение окружающей среды** – поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду.
- Зоны чрезвычайной экологической ситуации** – участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растительного и животного мира.
- Зоны экологического бедствия** – участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.
- Источники экологического права** – это нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические общественные отношения.

Компоненты природной среды	- земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.
Курортные и лечебно-оздоровительные зоны	- это особо охраняемые территории и участки водного пространства, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, климатическими и иными условиями, благоприятными для лечения и профилактики заболеваний.
Метод экологического права	- совокупность приемов и способов правового воздействия со стороны государства на поведение участников экологических правоотношений.
Нормы экологического права	- правила поведения, регулирующие отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды.
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.
Природный ландшафт	- территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.
Природный объект	- естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.
Природная среда (природа)	- совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.
Окружающая среда	- совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.
Особо охраняемая природная территория	- участок земли или водного пространства, который имеет особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, который изъят решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которого установлен режим особой охраны.

- 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.
- Предмет экологического права** – это волевые общественные отношения, имеющие своим объектом охрану окружающей среды и использование природных ресурсов.
- Право собственности на природные ресурсы** – совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.
- Право природопользования** – совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по использованию природных ресурсов
- Система экологического права** – совокупность норм и институтов экологического права, расположенных в определенной последовательности в соответствии с экологическими закономерностями.
- 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.
- Природоохранные требования** – Предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.
- 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.
- Экологический кризис** – устойчивое, относительно постепенное обратимое или необратимое ухудшение состояния окружающей среды, вызванное деятельностью человека или естественными факторами.
- Экологические правоотношения** – общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права и других отраслей права.

- Экологическое право** – совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по сохранению, воспроизводству и изучению окружающей природной среды, а также по рациональному использованию природных ресурсов.
- Экологическая экспертиза** – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы.
- Экологическое лицензирование** – деятельность специально уполномоченных субъектов, связанная с выдачей лицензий или других разрешительных документов на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.
- Экологическая сертификация** – деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям.
- 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.
- Экологический мониторинг** – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.
- Экологический контроль** – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды.
- 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.

**Экологическое
правонарушение**

– виновное, противоправное деяние, нарушающее нормы экологического законодательства и причиняющее вред окружающей среде и здоровью человека.

**Экологический вред
(вред окружающей
среде)**

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