

Лекция 1.

Понятие, предмет и система экологического права

Развитие общества за период своего существования воздействовало на окружающую природную среду, преобразовывало ее. Нежелательные последствия для природы, а также для человека потребовали развития определенного спектра знаний, направленных на изучение вопросов восстановления, сохранения, рационального использования и охраны окружающей природной среды, закономерностей обеспечения природных условий жизни человека и др. Международным сообществом были обозначены глобальные проблемы современности: экологический кризис, охрана окружающей среды.

Термин «экология» возник в конце XIX в. Впервые в научную терминологию слово «экология» было введено немецким ученым-биологом Геккелем в 1886 г. и имело сферу своего применения только в рамках науки биологии. Слово «экология» в переводе с греческого означает «наука о доме» (oikos - дом, жилище, logos - учение)[\[3\]](#).

Сначала экология развивалась как часть биологии. «В узком смысле экология (биоэкология) - одна из биологических наук, изучающая отношения организмов (особей, популяций, сообществ) между собой и окружающей средой. Предметом изучения биоэкологии (общей экологии) являются объекты организменного, популяционно-видового, биоценотического и биосферного уровней организации в их взаимодействии с окружающей средой...

В широком смысле экология (глобальная экология) - комплексная (междисциплинарная) наука, синтезирующая данные естественных и общественных наук о природе и взаимодействии природы и общества. Задачи глобальной экологии - изучение законов взаимодействия природы и общества и оптимизация этого взаимодействия»[\[4\]](#).

Так или иначе любые общественные отношения должны осуществляться посредством правового регулирования. И сегодня экологическое право является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, прошедшей свой этап формирования и развития. Кроме того, экологическое право является наукой и учебной дисциплиной. С принятием и вступлением в силу Федерального закона «Об охране окружающей среды», интенсивным развитием земельного законодательства, проведением административной реформы органов государственной власти Российской Федерации за последние два года наступил новый этап в развитии экологического права. Сегодня наступил процесс «экологизации» отдельных отраслей права.

Эффективными средствами обеспечения соблюдения экологических требований законодательства могут быть только нормы международного, административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, принимаемые и изменяемые с учетом анализа судебной практики, а также иного практического опыта применения норм экологического права лицами, участвующими в процессе природопользования.

Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования

окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений[5]

Самостоятельность отрасли права определяется наличием своего предмета правового регулирования, а именно специфическими общественными отношениями, на упорядочение которых направлены нормы права, а также метода правового регулирования.

«Становление науки экологического права началось в 70-х годах, хотя и до этого публиковались отдельные работы Г.А. Аксененка, Н.Д. Казанцева, Г.Н. Полянской, И.В. Павлова и других ученых. Знаковой была знаменитая работа О.С. Колбасова «Экология: политика – право», вышедшая в издательстве «Наука» в 1975 г. Конечно, благодаря работам Г.Н. Полянской, Н.Д. Казанцева и других специалистов, некая база была создана, но эколого-правовую парадигму, основу современного экологического права (и именно его) представил и сформулировал О.С. Колбасов. Не менее значительна была и роль В.В. Петрова, представителя университетской науки, написавшего первые учебники экологического права в нашей стране, не только сформировавшего основы преподавания экологического права, но и сыгравшего самую важную роль в создании Закона «Об охране окружающей природной среды», принятого 19 декабря 1991 г.»[6]

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

1) природоохранное право (или природоохранительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих

природоохранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды. Назначением этой части является обеспечение регулирования всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе;

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

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

Методом экологического права является способ воздействия на общественные отношения. Выделяются следующие методы:

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

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

историко-правовой и прогностический (обоснование надежности принимаемых правовых и экономических мер,

возможно, с учетом социальных и иных изменений, недопущение повторения ошибок, знание будущих состояний, процессов и явлений).

[3] См.: Семьянинова А.Ю. Экологическое право. Курс лекций. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.

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

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

[6] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2003. С. 51.

Лекция 2.

Принципы экологического права

Основные принципы охраны окружающей среды сформулированы в ст. 3 Федерального закона РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[\[19\]](#), которые представляют собой, как известно, основополагающие начала, положения, подходы к решению вопросов, к мероприятиям,

содержанию, концепции, целям и задачам. Сформулированные в настоящем Законе нормы-принципы являются стержнем всей системы права в данной сфере. Они выражают сущность охраны окружающей среды, основу ее правового регулирования и осуществления. Данные принципы должны соблюдаться всеми субъектами, участвующими в отношениях по охране окружающей среды.

Приоритетным принципом в законе безусловно назван - ***принцип соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду.***

Право на благоприятную окружающую среду - это одно из основных, естественных прав человека, затрагивающих основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни. Оно является «воеобразным ядром права на благоприятную окружающую среду - его необходимой и постоянной, наиболее защищенной законом и наиболее успешно реализуемой частью. Объектом права на здоровую окружающую среду является такая природная среда (ее качество), состояние всех компонентов которой соответствует установленным санитарно-гигиеническим нормативам.

Понятие «благоприятная», применительно к окружающей среде может означать такое ее состояние, в котором возможны достойная жизнь и здоровье человека. Благоприятная окружающая среда характеризуется также способностью удовлетворять эстетические и другие потребности человека к сохранению видового разнообразия. Кроме того, окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в природоохранном законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости

(неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства[20]. Российская Федерация как государство, осуществляя свои управленческие функции в области использования природных объектов, обязана согласовывать свою позицию с отдельным человеком и не причинять ущерб гражданам своей страны как настоящего, так и будущего поколений. Эта обязанность заложена в ст. 2 Конституции РФ, согласно которой государство обязано признавать, соблюдать и защищать право каждого гражданина, в том числе и природопользователя, на благоприятную окружающую среду. Государство должно жестко регулировать и контролировать природопользование, разработать научно обоснованные, предельно допустимые показатели изменения природной среды и следить за соблюдением их всеми природопользователями. В свою очередь, за неразработку их, бесконтрольность, нарушение природопользования государство обязано предусмотреть эффективные меры ответственности, а также и меры предупреждения этих нарушений. Право граждан на благоприятную окружающую природную среду обеспечивается проводимыми государством мерами по мониторингу окружающей среды, планированию мероприятий по ее охране, предотвращению экологически вредной деятельности и мерами по оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных, резервных и иных экологических фондов, организацией медицинского обслуживания населения, государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства.

Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека следует скорее воспринимать в

качестве цели, к которой стремится Российское государство и все мировое сообщество, чем реально действующий.

Реализация данного принципа будет осуществляться в случае реализации всех закрепленных в комментируемом Законе принципов, поэтому подробно на нем останавливаться не будем.

Следующим принципом охраны окружающей среды закреплен ***принцип научного обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства*** в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Основные пути оптимального соотношения природы и общества заложены в концепции устойчивого развития, предложенной как в международных, так и в российских правовых актах. Государство обязано найти компромисс между естественным правом каждого человека на природопользование и на благоприятную окружающую среду, поскольку эти права находятся как бы в конфликте: любое природопользование (а тем более - ненадлежащее) всегда нарушает право других, да и самого природопользователя на благоприятную окружающую среду. Концепция устойчивого развития строится на принципе экологизации хозяйственной деятельности, что предполагает возможность сохранения природоресурсного потенциала в целях удовлетворения общественных потребностей. Реализация рассматриваемого принципа возможна посредством, с одной стороны, запрета отдельных видов производства, а с другой - необходимостью внедрения новейших прогрессивных технологий и устройств (безотходных, малоотходных, замкнутого повторного водоснабжения, очистных сооружений, лесовосстановление, повышение плодородия почв).

Критериями наличия научного обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов

человека, общества и государства в планируемой хозяйственной или иной деятельности, исходя из данного принципа, могут служить не только научные утверждения, ссылки на позиции и труды авторитетных ученых, но главным образом положения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Как видно из содержания следующего принципа, необходимыми условиями обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности признаются ***охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов.***

Под охраной природных ресурсов понимается система правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, защиту от вредных воздействий, а также на их воспроизводство. Приоритет охраны природных ресурсов основывается на их ограниченности в пространстве, невосполнимости, часто невозможности их восстановления при нерациональном использовании.

Принцип охраны природных ресурсов предусматривает использование природных ресурсов с соблюдением всех установленных экологическим законодательством норм охраны окружающей среды, неразрывность использования и охраны природных ресурсов. Использование и охрана природных ресурсов требуют должного законодательного урегулирования с учетом федеративного устройства России, а также организации и полномочий органов местного самоуправления. Представляется совершенно очевидной связь между обеспечением использования и охраны природных ресурсов и охраной окружающей среды (включая проблемы экологической безопасности). Поэтому важной проблемой является всестороннее развитие и строгое соблюдение

законодательства об отдельных видах природных ресурсов, об экологической безопасности и т.д. При этом очень существенным является разделение государственного управления хозяйственным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды.

Сущность понятия воспроизводства природных ресурсов можно раскрыть, например, через понятие воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, сформулированное в ст. 1 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[\[21\]](#). Воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения - сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий.

Что касается понятия рационального использования природных ресурсов и его соотношения с понятием охраны природных ресурсов, то на этот счет также существуют различные взгляды. В частности, В.В. Петров обосновал необходимость дифференцированного подхода при определении рационального использования и охраны природных ресурсов и природных объектов, рассматриваемых в качестве интегрированного объекта. Автор отмечал, что охрана природы и рациональное использование ее ресурсов не являются равнозначными категориями, а отражают зависимость двух форм взаимодействия человека и природы. В связи с этим указывалось, что следует говорить об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, относя к охране соответствующий природный объект и, понимая под использованием природный ресурс, источник потребления человеком природы, поскольку нельзя охранять

то, что предназначено для потребления и здесь более подходящий термин - рациональное использование[22].

В литературе данная позиция была подвергнута критике. Так, отмечая, что самостоятельный характер имеет лишь консервативная охрана, указывалось, что сущность рационального использования природного ресурса предполагает недопустимость отрицательного влияния на иные природные ресурсы и что в рамках использования природного ресурса осуществляется его охрана, которая не может быть выделена вне рамок природопользования[23].

Рядом авторов был высказан иной подход в определении соотношения указанных понятий, которые, не отрицая тесных взаимосвязей между ними, тем не менее, отмечали их самостоятельный характер. В частности, О.С. Колбасов возражал против нивелирования различий между рациональным использованием природных ресурсов и охраной природы, поскольку фактическое осуществление рационального природопользования скрывает в себе возможность противоречия интересам охраны природы[24]. Такую позицию разделяет А.И. Казанник, отмечая, что охрана природы и рациональное природопользование представляют собой различные виды практической деятельности человека[25].

На наш взгляд, под рациональным природопользованием понимается комплексное, экономически эффективное использование ресурсов с соблюдением норм природоохранного законодательства. Нерациональное природопользование приводит к загрязнению, истощению и деградации природных систем.

Современное российское законодательство в равной мере пользуется и понятиями «рациональное использование

природных ресурсов», «охрана природных ресурсов» и более общим понятием «рациональное использование и охрана природных ресурсов». Мы разделяем мнения авторов о том, что понятия охраны природных ресурсов и обеспечения их рационального использования неразрывно связаны и дополняют друг друга. При этом необходимо отметить, что наряду с взглядом на соотношение рационального использования и охраны природных ресурсов как на взаимосвязанные явления, представляющие в конечном счете, единую категорию экологического права, взгляд на охрану природных ресурсов как на самостоятельное явление остается не менее важным.

Следующим принципом охраны окружающей среды назван ***принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.*** Здесь, по-видимому, имеется ввиду не юридическая ответственность за правонарушение (негативная правовая ответственность), а высказываемая в настоящее время в литературе правовая позитивная ответственность, которая определяется авторами как осознание долга, обязанность совершать действия, соответствующие природе общественного строя, высказываются различные точки зрения.

Отечественная правовая наука долгое время исходила из понимания юридической ответственности как следствия правонарушения. В шестидесятые годы был опубликован ряд работ, в которых обосновывалось понимание социальной ответственности, как за прошлое, так и за будущее поведение. В связи с чем юридическая ответственность стала рассматриваться как ответственность за прошлые действия (негативная, ретроспективная) ответственность и как

ответственность за будущие действия (позитивная, перспективная ответственность). Хотя авторы и говорили о том, что она едина, но выделение аспектов, видов, срезов ответственности невольно делило целостное явление на виды. Так, Р.Л. Хачатуров и Р.Г. Ягутян отмечают, что юридическую ответственность нельзя понимать только как следствие правонарушения и применения государственного принуждения. В процессе создания и функционирования цивилизованного общества и повышения роли человеческого фактора первостепенное значение приобретает ответственность за исполнение обязанности, поскольку она более важна для обеспечения общественного порядка, законности и правопорядка, чем ответственность за правонарушение. В этом смысле ответственность выступает как понимание человеком своего места и личного сознательного участия в делах общества [26].

В литературе даются определения понятия юридической ответственности, в которых объединяются позитивный и негативный аспекты ответственности. В.Г Смирнов, анализируя проблемы уголовной ответственности, отмечал, что правовая ответственность не сводится к ответственности за нарушение охраняемых законом интересов: правовая ответственность наиболее рельефно проявляется в нарушении. Но она реально существует и при совершении дозволенных, а тем более прямо вытекающих из закона деяний. Ответственность - это не только восстановление ущерба, причиненного правонарушением [27]. По мнению Г.В. Мальцева, быть юридически ответственным гражданином - это значит:

- честно, добросовестно выполнять все, что предписано законом;

- быть способным к юридической оценке своих действий, в определенной законом форме отвечать за последствия своих поступков[28].

Д.А. Липинский отмечал, что, несмотря на расхождение взглядов ученых о количестве видов социальной ответственности, все они признают (как юристы, так и философы) юридическую ответственность видом социальной ответственности, а значит юридической ответственности присущи признаки, которыми она характеризуется. Автор выделяет формы социальной ответственности, которые именуется «добровольной» и «государственно-принудительной»[29]. Интересен взгляд на ответственность М.А. Краснова. Обладая определенным правовым статусом, субъект права, отмечает он, вступает в многообразные правовые отношения, и уже на данной стадии, т.е. при правомерном поведении, существует недифференцированная юридическая ответственность, независимо от ее осознания субъектом права. При входе лица за рамки правового предписания государство нейтрализует с помощью принуждения факты, нарушающие социальные отношения, юридическая ответственность вступает в свою вторую стадию, выражающую реальную негативную реакцию на правонарушение. При правомерном поведении юридическая ответственность не составляет особого вида, аспекта ответственности, а лишь представляет собой ее первую стадию и выражается на данной стадии в обязанности субъекта права соизмерять свое поведение с теми нормами, которые предписывают или запрещают те или иные поступки[30].

Поскольку мы придерживаемся позиции тех авторов, которые ответственность связывают, прежде всего, с совершением незаконных действий и в качестве ее определяющего признака называют наказание, рассматриваемый принцип нам не совсем понятен. На наш взгляд, обеспечение благоприятной

окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях является одной из основных обязанностей органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. И в случае нарушения названной обязанности виновные лица должны привлекаться к ответственности.

Закрепление *принципа платности природопользования и возмещение вреда окружающей среде* направлено на осуществление эффективного использования природных ресурсов, снижение их недооценки. Природоресурсное законодательство устанавливает для каждого вида природных ресурсов свои собственные формы платности. Так, например, формами платы за водопользование являются плата за право пользования водными объектами и плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов. За пользование лесными ресурсами плата взимается в двух основных формах - лесные подати и арендная плата. В отношении недр выделяются четыре формы платного природопользования: за право на поиски, разведку полезных ископаемых; за право на добычу полезных ископаемых; за право пользования недрами в других целях; на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Формы платы за использование земли - земельный налог и арендная плата.

Целью введения в систему природоресурсных платежей платы за загрязнение окружающей среды является совершенствование хозяйственного механизма природопользования. Плата выполняет функцию ресурсосбережения, включая в себя платежи за каждый ингредиент загрязнения, вид вредного воздействия, что ведет к оздоровлению окружающей среды и снижению природоемкости национального дохода. Данная плата

взимается за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

- 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.

Принцип независимости контроля в области охраны окружающей среды.

Контроль в области охраны окружающей среды осуществляется в целях обеспечения исполнения установленных требований (норм, правил, нормативов) пользования природными ресурсами, проверки выполнения мероприятий по их охране органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами, а также гражданами. В своевременных условиях контроль за рациональным использованием природных ресурсов приобретает еще большее значение, чем раньше. Например, земельное законодательство в настоящее время предоставляет собственникам, землевладельцам, землепользователям, арендаторам широкие права по самостоятельному хозяйствованию на земле. Однако такая деятельность не должна, как указано в ст. 36 Конституции РФ,

наносить ущерб окружающей природной среде и нарушать права и законные интересы иных лиц. Углубление земельной реформы и формирование новых земельных отношений, основанных на введении частной собственности на землю, при сохраняющемся потребительском отношении к ее использованию вызывает необходимость усиления контроля за использованием и охраной земель.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» дается понятие принципа независимости и говорится о независимости контроля в области охраны окружающей среды. Залогом эффективности контроля в области охраны окружающей среды здесь должна являться независимость инспекторов контролирующих органов в области охраны окружающей среды при исполнении ими должностных обязанностей в пределах своих полномочий, иными словами - никто не вправе вмешиваться в работу инспекторов, выполняемую в соответствии с требованиями законодательства об охране окружающей среды. Оказываемое в любых формах давление на инспектора должно признаваться действием противоправным и преследоваться по закону.

Принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности
необходимо рассматривать совместно с принципами обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности и обязательности 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, поскольку они являются взаимосвязанными.

«Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности означает, что Закон рассматривает всякую планируемую деятельность как потенциально опасную. Следовательно, обязанность доказать экологическую безопасность возлагается на лицо, заинтересованное в реализации своих планов. Такого рода обязанности хозяйствующих субъектов - по проведению оценки воздействия, представлению материалов на государственную экологическую экспертизу - уже давно закреплены в законодательстве. С введением же данного принципа получает логическую завершенность важнейший сегмент экологического законодательства: обосновываются и одновременно наилучшим образом объясняются все те экологические требования, которые предъявляются к стадии размещения объектов, планирования, обоснования хозяйственной деятельности и которые порой вызывают критику с точки зрения их многочисленности либо затратности»[\[31\]](#).

По мнению Бринчука М.М., принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности означает, что реализация соответствующей деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую среду. С учетом этой презумпции стоит первоочередная задача выявить все потенциальные виды и масштабы таких воздействий. Основываясь на полученных данных нужно определить и оценить меры по охране окружающей среды от вредных воздействий и рациональному использованию природных ресурсов, нейтрализующие такие воздействия и адекватные требованиям действующего природоохранного законодательства[\[32\]](#).

Оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) является для России новой

правовой мерой ее охраны, которая стала проводиться с начала 90-х гг. XX в. Если в ранее действовавшем Законе «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. нет даже упоминания о необходимости проведения ОВОС при планировании новой хозяйственной деятельности, то в комментируемом Законе обязательность ее проведения закреплена в качестве основополагающего принципа, также этому посвящена специальная ст. 32, в соответствии с которой 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. Она проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

Таким образом, деятельность 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, т.е. оценка воздействия на окружающую среду, признается действующим законом обязательной.

Специалистами отмечается неоднократное воспроизведение некоторых принципов экологического законодательства в комментируемой статье, что является совсем не позитивной тенденцией. Так, Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[\[33\]](#) введен четкий принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. Однако, несмотря на это, впоследствии комментируемый закон также обращается к

принципу обязательности 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. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»[\[34\]](#) так же еще раз закрепляет принцип обязательности государственной экологической экспертизы. Очевидно, что расхождения в формулировках принципиальных изменений не вносят и внести не могут, поскольку специальным актом, реализующим данный принцип, является все же Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Сказанное в полной мере может быть отнесено также к сопоставлению федеральных законов «Об экологической экспертизе» и «Об охране окружающей среды» в части принципа презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности[\[35\]](#).

Специалисты в области экологического права не раз признавали не совсем правильной тенденцией любое утверждение включать в перечень принципов права и законодательства. Например, В.В. Петров подчеркивал, что выраженные в ст. 3 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» принципы «пронизывают все его последующее содержание»[\[36\]](#). И.Ф. Панкратов относительно тех же принципов заметил, что их нельзя считать только декларациями, призывами, пожеланиями; они представляют собой требования, на которых основано регулирование охраны окружающей природной среды[\[37\]](#).

Что касается принципов, то, по мнению Игнатъевой И.А., не являются принципами в классическом и единственном их понимании такие положения, как, «соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии

окружающей среды», «организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры», «обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц». Эти положения автор рассматривает больше в качестве целей, задач законодательства либо в качестве «простых» норм права, устанавливающих правила поведения субъектов[38]. Васильева М.А. также отмечает, что такие принципы как учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности; организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры связаны больше не с правовой, а с иными формами охраны окружающей среды[39].

Поскольку принципы - это фундаментальные идеи, следует согласиться со специалистами, что в процессе законотворческой работы необходимо более взвешенно подходить к вопросу о необходимости тех или иных принципов, об их связи с принципами, закрепленными в иных актах экологического законодательства, об их нормативном содержании.

Учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности закреплен в комментируемом Законе в качестве одного из принципов охраны окружающей среды, поскольку, Российская Федерация является федеративным государством, в состав которого входят 89 субъектов, неоднородных с точки зрения природно-географических особенностей, демографических, экологических, экономических и других признаков, наличия на их территориях природных ресурсов и объектов негативного воздействия на окружающую среду. Исходя из этого, при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности необходимо учитывать региональные особенности.

Приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов вытекает из содержания целого ряда норм экологического законодательства. Их охрана осуществляется путем установления либо ограничений, либо запрета на их изъятие. Например, не допускается изъятие или иное прекращение прав на земли особо охраняемых природных территорий для нужд, противоречащих их целевому назначению (п. 3 ст. 95 Земельного кодекса РФ) и др.

В нашей стране достаточно долго экологические проблемы не считались такими острыми, как в других странах. Однако к

началу экономических реформ, как отмечается в Концепции перехода к устойчивому развитию, российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду (в расчете на единицу производимого продукта) существенно выше, чем в технологически передовых странах. Значительная часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям, а 16 процентов ее территории, где проживает больше половины населения, характеризуются как экологически неблагоприятные.

Основной экологической задачей, стоящей перед нашим государством, является постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. В свою очередь достичь этого можно только при участии всего российского общества. Именно в целях привлечения общества к решению экологических проблем комментируемый Закон закрепляет обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц. При этом в создании условий, обеспечивающих заинтересованность граждан, юридических лиц и социальных групп в решении экологических проблем ведущая роль, безусловно, отводится государству, которое должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах общественной деятельности.

Принцип обеспечения интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или

планирующим осуществление такой деятельности

заключается в том, что осуществляемая и планируемая деятельность способна оказывать различное воздействие на природу, в связи с чем необходимо индивидуально подходить к установлению требований для ее осуществления. В частности, необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе.

Деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе, а в случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься. Деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка ее возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить ее возможные вредные последствия.

Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека. При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей среды, государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане РФ обязаны постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения, в связи с чем, по-видимому, организация и развитие системы экологического образования,

воспитание и формирование экологической культуры закреплена в комментируемой статье в качестве принципа.

Согласно Экологической доктрине РФ, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р[40] низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны относится к числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации. Реализации цели повышения экологической культуры общества должна способствовать система всеобщего, комплексного и непрерывного экологического воспитания и образования, охватывающая весь процесс дошкольного и школьного воспитания и образования. В работе по организации и созданию необходимых условий для экологического образования населения должны быть объединены и скоординированы усилия органов государственной власти, природоохранных, образовательных и общественных организаций и многих других объединений. Только таким путем, наряду с соответствующим нормативно-правовым обеспечением, можно побудить различные социальные группы к приобретению экологических знаний.

Структура нормативно-правовой базы должна обеспечивать права и обязанности граждан, определять систему управления и регулирования, финансирования, а также порядок осуществления и ответственность участников процесса экологического образования на основе единой государственной политики.

Кроме того, одним из важнейших условий эффективности экологического образования является разумное сочетание теоретического обучения с реальной практической деятельностью, связанной с изучением окружающей природной среды и оценкой его экологического состояния.

Обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

Для стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды комментируемым Законом предусмотрена система специальных инструментов, призванных изменить психологию хозяйствующих субъектов и способствовать экологическому воспитанию последних. Она включает в себя, в частности, государственную поддержку в форме налоговых или иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов и др.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» также закрепляет и такой важный принцип охраны окружающей среды как *принцип сохранения биологического разнообразия*. Совокупность всех видов живых организмов - от млекопитающих до микроскопических вирусов и микробов, от насекомых до цветов и деревьев, от рыб, птиц и обезьян до человека - все это составляет биологическое разнообразие планеты, которое ученые определяют одним словом - биота. Термин «биоразнообразие» обозначает богатство видов, обитающих на определенной территории в определенный период времени. Установлено, что при всем необъятном многообразии все биологические виды и все экосистемы взаимосвязаны. Начиная от молекулы ДНК и кончая региональными экосистемами и планетарной биосферой в целом. Все, чем живет наша планета и что определяет деятельность человека, зависит от биологического разнообразия. Именно оно определяет основные

экологические функции, такие, например, как предохранение почвы от разрушения, именно оно предоставляет человеку практически все исходное сырье для производства пищи, одежды, лекарств, строительных и иных материалов и т.д.

Важность закрепленного принципа объясняется тем, что хотя случаи вымирания отдельных видов имели место и раньше (в том числе и в доисторические времена), но никогда прежде не регистрировались такие значительные потери их, такие широкомасштабные и необратимые процессы изменения экосистем и климатических условий, как в наше время. Потребности населения в продовольствии, жилье, транспорте постоянно возрастают. Это ведет к сокращению естественных экосистем, они дробятся, преобразуются, даже исчезают. Промышленные и бытовые отходы, минеральные удобрения отравляют природу, что приводит к гибели многих видов животных, птиц, рыб, растений.

Хозяйственная деятельность человека, в сущности, является главной причиной исчезновения многих видов биоты. Особенно это связано с загрязнением окружающей среды. По мнению многих ученых-биологов, в ближайшие два-три десятилетия под угрозой исчезновения окажется каждый четвертый представитель биоты - будь то фауна или флора.

Таким образом, уменьшение биоразнообразия, т.е. сокращение числа видов, образующих фрагменты экологической сети, есть одно из проявлений деградации природной среды, в связи с этим необходимо прилагать больше усилий, чтобы сохранить биологическое разнообразие и оставшиеся зоны дикой природы.

Принцип запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов,

которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды.

Деятельность, способная оказывать вредное воздействие на природу, должна контролироваться, и следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы. Однако, во всех случаях должна запрещаться деятельность, способная нанести непоправимый ущерб природе.

Именно данный принцип послужил одним из основных правовых оснований для обращения в 2004 г. 8 общественных экологических организаций в суд с требованиями о прекращении деятельности по комплексной разработке нефтяных месторождений в Охотском море, создающей угрозу нарушения среды обитания, сокращения численности и полного исчезновения объектов животного мира, занесенных в Красные книги МСОП, РФ, Сахалинской области. Экологи требовали прекратить: проведение дноуглубительных работ в период миграции и нагула серых китов в зоне их основного пастбища; сброса производственных и бытовых отходов в воды Охотского моря; строительство берегового трубопровода траншейным способом через нерестовые реки на всем протяжении его трассы.

Принцип соблюдения 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, является одним из основных гарантов. Нормы о праве на получение

экологической информации содержатся во многих действующих российских законах. Так, в Конституции РФ (ч. 2 ст. 24) говорится об обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Некоторые комментаторы считают, что это положение относится лишь к тем случаям, когда на гражданина где-то собрана информация о его частной жизни и он желает с ней ознакомиться. Думается, сфера действия данной нормы гораздо шире. Например, если возле дома гражданина на огороженной высоким забором стройплощадке начали возводить какой-то объект, то он вправе требовать информации об этом объекте именно на основании ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. Данное положение корреспондируется и с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (в том числе и экологическую).

Часть 3 ст. 41 Конституции РФ устанавливает, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет ответственность в соответствии с федеральным законом. Ответственность - уголовная, гражданско-правовая, административная - предусмотрена в этих случаях Уголовным, [Гражданским кодексом РФ](#), а также Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (с изм. от 10 января 2003 г.)[\[41\]](#) среди основных направлений государственной политики в сфере информатизации названо создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан на основе

государственных информационных ресурсов. Здесь имеется в виду любое обеспечение такого рода; поэтому логично утверждать, что это положение закона относится и к экологическому информационному обеспечению. В ст. 10 указанного Закона, дифференцирующей информационные ресурсы по категориям доступа, прямо запрещено ограничивать доступ к законодательным и другим нормативным актам, устанавливающим права, свободы и обязанности граждан, к документам, содержащим экологическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, безопасности граждан и населения в целом. Статья 12 названного Закона гарантирует равные права на доступ к информационным ресурсам государства, причем граждане не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации. Такой доступ, утверждается в данной статье, является основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а также за состоянием экологии и других сфер общественной жизни. В ст. 13 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» содержится предписание этим органам осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод, обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес. Наконец, ст. 24 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» гарантирует защиту прав на доступ к информации. Отказ в нем либо предоставление заведомо недостоверных данных могут быть обжалованы в судебном порядке. Во всех случаях лица, которым отказано в доступе, имеют право на возмещение понесенного им ущерба. А руководители и другие служащие, виновные в незаконном ограничении доступа, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским

законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

Информирование населения о состоянии окружающей среды должно осуществляться посредством публикации в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти, в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также посредством проведения общественных обсуждений (опросов, слушаний, референдумов и т.п.).

Следующим принципом природопользования в законодательстве закреплен ***принцип ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.***

В настоящее время в период формирования правового государства в Российской Федерации как никогда велика роль одного из основополагающих институтов права - юридической ответственности за совершенное правонарушение. Юридическая ответственность представляет собой обязанность правонарушителя, совершившего нарушения экологического законодательства, претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия личного, имущественного, которые содержатся в нормах права и применяются в определенной процессуальной форме.

Субъектами юридической ответственности являются правонарушители. Но государство предъявляет различные требования к ним. Так, субъектом такого вида юридической ответственности, как уголовная, может быть лицо, достигшее 14 лет. Возраст наступления административной ответственности составляет 16 лет. Субъектами административной ответственности как одного из видов юридической ответственности могут быть не только граждане,

достигшие 14-летнего возраста и вменяемые, но и юридические лица. По законодательству Российской Федерации субъектами преступлений могут быть только физические лица.

Различны меры ответственности, применяемые за то или иное правонарушение. Если уголовное право предусматривает такую меру наказания, как лишение свободы на очень длительный срок или даже пожизненно, то по административному законодательству человек может быть лишен свободы на срок, как правило, не более 15 суток.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» устанавливает следующие виды юридической ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды:

- имущественная;
- дисциплинарная;
- административная;
- уголовная.

Принцип участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды является проявлением демократизации российского права окружающей среды и средством реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Право граждан на доступ к информации и участие в принятии решений в основе своей является конституционным правом и закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 3, 29, 31, 32, 33). Осуществление этих прав предполагает возможность каждого участвовать в решении вопросов

государственного управления, которые его затрагивают. Для этого любой человек должен иметь возможность получить исчерпывающую информацию по интересующим вопросам. Государство, претендующее на статус правового, обязано обеспечить эти важнейшие условия.

«Участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений представляет собой их участие в подготовке и принятии экологически значимых решений. Экологически значимые решения - это правовые акты (нормативного и ненормативного характера) органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, реализация которых связана с оказанием воздействия на состояние природных объектов, комплексов, систем либо окружающей природной среды в целом»[\[42\]](#).

Как правило, для всех сфер существует общая законодательная основа, а также отраслевые акты, относящиеся именно к данной сфере деятельности. Однако система права на участие общественности в принятии экологически значимых решений на практике в России еще не сложилась, то есть, нет единого документа, раскрывающего это право[\[43\]](#) и нет кодификации норм, относящихся к нему.

Современное законодательство Российской Федерации декларирует возможности участия граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды в следующих формах:

- участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе в рассмотрении государственными органами вопросов, связанных с использованием и охраной природных ресурсов;

- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе и по вопросам, касающимся окружающей среды;
- участвовать в публичных слушаниях по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений;
- 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, и получать своевременные и обоснованные ответы и др.

Наиболее распространенными вариантами экологически значимых решений Васильева М.И. признает определение мест нового строительства, предоставление земельных

участков, утверждение технико-экономических обоснований и проектов, принятие генеральных планов городов и др. [44] Например, согласно п. 3 ст. 31 ЗК РФ органы местного самоуправления обязаны информировать население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов. При предоставлении земельных участков в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их традиционной деятельностью и традиционными промыслами, могут быть проведены сход, референдум граждан по поводу изъятия (выкупа) земельных участков. Согласно п. 4 ст. 31 ЗК РФ орган местного самоуправления информирует собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов в связи с возможным изъятием их земельных участков. Согласно п. 1 ст. 28 Градостроительного кодекса РФ в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке и др.

«Гражданская активность населения является мощным стимулом к соблюдению законодательства и установлению в обществе режима экологической законности. Несмотря на постоянные экономические трудности, все же прослеживается тенденция к экологизации общественного сознания. Происходит также определенное правосознание - понимание населением ценности своих конституционных прав на экологически безопасные условия жизни. На современном этапе наиболее продуктивными обещают быть такие формы общественной активности, как гражданское участие, привлечение населения, общественных объединений и отдельных граждан к решению вопросов, имеющих

экологическое значение. Опыт показал несомненную полезность общественного мнения: при активности граждан и неправительственных организаций были предотвращены либо скорректированы многие экологически необоснованные и даже ущербные проекты. С методологических же позиций значение общественного участия состоит в том, что оно способствует нашему продвижению к правовому государству. По степени реальности общественного участия можно судить о демократичности государства, а наличие развитых публичных институтов, влиятельного негосударственного сектора есть важнейшая составляющая гражданского общества. Эколого-ориентированная часть населения получила широкие возможности для выражения и распространения своих взглядов именно в условиях демократизации общественной жизни, становления правового государства и гражданского общества»[\[45\]](#).

Примером формы участия граждан в принятии экологически значимых решений может служить проводившийся под эгидой «Гринпис» сбор подписей, необходимых для проведения референдума по вопросу о недопустимости ввоза в страну ядерных отходов и воссоздании Госкомэкологии РФ. На референдум планировалось вынести следующие вопросы.

- Вы за запрет ввоза из других государств на территорию России радиоактивных отходов на хранение, захоронение и переработку?
- Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?
- Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная государственная лесная служба?

По закону, чтобы вынести вопрос на референдум, достаточно двух миллионов подписей. Известно, что Центральная избирательная комиссия РФ вынесла постановление об отказе в назначении референдума Российской Федерации на основании того, что число действительных подписей не соответствует требуемому федеральным конституционным законом.

Современное состояние окружающей среды характеризуется крупномасштабным загрязнением атмосферного воздуха, почв, поверхностных и подземных вод. Загрязнение и деградация окружающей среды с каждым годом все больше влияет на здоровье людей. Отмечается устойчивая корреляция комплексного загрязнения окружающей среды и общей смертности с такими причинами, как болезни крови и кроветворных органов, психические расстройства, онкологические заболевания, болезни органов пищеварения и дыхания. Применительно к Российской Федерации, примерно одна шестая часть территории страны, где проживает более 60 млн. человек, является экологически неблагополучной[46].

По своему характеру воздействия на общество и по своим последствиям для него проблема охраны окружающей среды - это проблема комплексная, и, как комплексная проблема, она требует комплексного подхода к своему решению, требует использования всех знаний, накопленных человечеством, и всех средств, имеющихся в его распоряжении. Сейчас уже стало очевидным главное: от того, каким образом и для каких целей будет использоваться тот или иной природный ресурс, зависит качество окружающей среды на местном, региональном и даже национальном уровне, зависит решение или возникновение многих социальных проблем, благосостояние население на значительных территориях[47].

Поиск путей объединения усилий государств и народов для успешного решения проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов должен осуществляться на базе и в строгом соответствии с общепризнанным международно-правовым принципом сотрудничества, который в международном экологическом праве означает юридическую обязанность государств, независимо от их общественного и государственного строя, сотрудничать друг с другом по вопросам поддержания мира и международной (в том числе экологической) безопасности, а также способствовать совершенствованию международного экологического правопорядка.

Принцип международного сотрудничества в настоящее время является одним из основополагающих в международно-правовом регулировании охраны окружающей среды. На нем основываются практически все действующие и разрабатываемые в данной области международно-правовые акты. Принцип международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды также является основополагающим в нашем законодательстве.

Международное сотрудничество развивается в рамках международных организаций, многосторонних конвенций и соглашений, а также двусторонних договоров и соглашений со странами СНГ, ближнего и дальнего зарубежья. В 2003 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием. Подготовлен и подписан ряд межправительственных и межведомственных соглашений в области природопользования и охраны окружающей среды со странами СНГ и дальнего зарубежья, в том числе: Рамочная Конвенция по защите морской среды Каспийского моря; Межправительственное соглашение с КНР о сотрудничестве в области изучения и освоения Мирового океана. Сотрудничество с Программой ООН по окружающей среде

(ЮНЕП) осуществлялось в рамках проектов третьей фазы программы Глобального экологического по следующим ключевым направлениям: стойкие органические загрязняющие вещества (СОЗ), деградация земель, биоразнообразие и биобезопасность, международные воды.

На встрече министров окружающей среды стран «восьмерки» (25-27 апреля 2003 г., Париж, Франция) принято совместное коммюнике по ряду вопросов: о практических мерах, направленных на решение проблем Африки; об обеспечении безопасности судоходства; об усилении взаимодействия в рамках глобальных и региональных природоохранных конвенций и соглашений. На саммите стран «восьмерки» (31 мая - 3 июня 2003 г., Эвиан, Франция) разработаны и приняты План действий по воде, нацеленный на комплексное управление и эффективное использование водных ресурсов; План действий по науке и технологиям в целях устойчивого развития, направленный на сохранение биоразнообразия и устойчивое управление лесами. Сотрудничество по линии Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) осуществлялось в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». На Общеввропейской Конференции министров окружающей среды "Окружающая среда для Европы" (20, 23 мая 2003 г., Киев, Украина) приняты Министерская Декларация, рамочный документ по Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также базовые элементы стратегии образования в целях устойчивого развития[48].

Сотрудничество по линии Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) осуществлялось в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». На Общеввропейской Конференции министров окружающей среды «Окружающая среда для Европы» (20, 23 мая 2003 г., Киев, Украина) приняты Министерская Декларация, рамочный документ по

Экологической стратегии для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также базовые элементы стратегии образования в целях устойчивого развития.

Приведенный перечень принципов не является ни исчерпывающим, ни полным. Процесс формирования принципов экологического права продолжается параллельно с совершенствованием и дальнейшим развитием российского экологического законодательства. Доказательством этого может служить увеличение числа отраслевых принципов российского законодательства с шести (по ранее действовавшему Закону «Об охране окружающей природной среды» 1991 г.) до двадцати трех.

[19] Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[20] Такое понимание благоприятной экологической среды поддерживается большинством ведущих российских ученых. См., например: Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование. - М.: Наука, 1999. С. 11-12; Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Юрист. 2003; Гейт Н.А. Излечит ли государство экологические язвы?//Национальные интересы. 2004. № 5.

[21] СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

[22] См.: Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С. 115.

[23] См.: Иконицкая И.А. Краснов Н.И. Земельное право и охрана природы//Советское государство и право. 1979. С. 57.

- [24] См.: Колбасов О.С. Экология: политика - право М. 1976. С. 216.
- [25] См.: Казанник А.И. Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. Ч. 1 Иркутск. 1977. С. 11-13.
- [26] См.: Тугаринов Б.П. Личность и общество. М., 1965. С. 52.
- [27] См.: Смирнов В.Г. Функции советского уголовного права. Ленинград. 1965. С. 78.
- [28] См.: Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968. С. 31.
- [29] См.: Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности./Под ред. Хачатурова Р.Л. Тольятти. 1999. С. 138.
- [30] См.: Краснов М.А. Юридическая ответственность - целостное правовое явление.//Советское государство и право. 1984. № 3. С. 74.
- [31] Васильева М.И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»: Комментарий. - М.: НИИ-Природа, РЭФИА, 2002. С. 14-15.
- [32] Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды). - М.: Юристъ, 1998.
- [33] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
- [34] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.
- [35] См.: Игнатьева И.А. Принципы экологического законодательства.//Государство и право. 2003. № 9.

[36] Петров В.В. Экологическое право России. Учебник. М. 1995. С. 163.

[37] См.: О законодательном обеспечении экологической безопасности//Государство и право. 1995. № 2. С. 116.

[38] См.: Игнатъева И.А. Принципы экологического законодательства.//Государство и право. 2003. № 9.

[39] См.: Васильева М.И. Новое в Федеральном законе "Об охране окружающей среды": Комментарий. - М.: НИИ-Природа, РЭФИА, 2002. С. 13-14.

[40] СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

[41] СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.

[42] Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование. - М.: Наука, 1999. С. 35.

[43] Первым нормативным актом, прямо направленным на участие общественности, является Орхусская конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принятая 25.06.1998 г. Она открыта к подписанию, но еще не ратифицирована в России.

[44] Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование. - М.: Наука, 1999. С. 35.

[45] Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. - М.: МГУ, 2003. С. 314.

[46] См.: Миронов О.О. Экология и нарушения прав человека: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. - М.: Юриспруденция, 2002. С. 8.

[47] См.: Галятин М.Ю. США: правовое регулирование использования земель. М. 1991 С. 194-195.

[48] Международное сотрудничество/<http://www.mnr.gov.ru/part/?act=print&id=90&pid=217>

Лекция 3. Экологические правоотношения

Экологические правоотношения – это отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, урегулированной нормами экологического и смежных отраслей права[49].

Главным аспектом правоотношения в целом и экологических правоотношений в частности является взаимодействие субъектов, наделенных конкретными правами и обязанностями, поэтому любое правоотношение носит общественный и публичный характер.

Структура экологических правоотношений включает в себя объекты, субъекты правоотношения и его содержание.

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам,

то есть по участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др.

Классификацию экологических правоотношений – как считает Б.В.Ерофеев, - целесообразно сделать, прежде всего, по видам экологических общественных отношений[50]. С этой целью выявляются следующие виды экологических правоотношений:

1. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере государственного регулирования экологопользованием, - наиболее обширная и сложная группа, включающая в себя следующие их разновидности:

- экологические правоотношения в сфере учета природных ресурсов. Сюда включаются правоотношения по ведению экологического государственного мониторинга, земельного, лесного, водного кадастров, кадастра объектов животного мира и др.;

- экологические правоотношения в сфере разрешительной системы экологопользования. Сюда можно отнести правоотношения по регистрации прав на природные объекты и сделок с ними, по регистрации прав на осуществление тех или иных видов предпринимательской деятельности в сфере экологопользования, по лицензированию водопользования, лесопользования и др.;

- экологические правоотношения в сфере охраны государственного режима экологического благополучия, которые выражаются в применении судебной или административной защиты прав как природопользователей, так и государства и его органов. Например, судебное взыскание с браконьеров стоимости выловленной рыбы, стоимости причиненного незаконной порубкой леса древесины и расходов на лесовосстановление и т.д.;

Особенностью правоотношений данного вида является обязательное участие в них в качестве одного из субъектов государства и его органов, которые совершают рачительные, пресекательные и восстановительные действия по обеспечению экологического благополучия в стране.

2. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления правомочий собственности на природные ресурсы, в составе которых можно выделить:

- правоотношения по приобретению природных объектов или определенных элементов этих объектов в собственность. Например, купля-продажа земельных участков, приватизация земель в установленном законом порядке, передача государством в собственность гражданину или юридическому лицу части земельного массива с находящимися на нем природными объектами (водоемами, лесными участками и др.);
- правоотношения по осуществлению собственником своих правомочий по эксплуатации земельного участка и находящихся на нем природных ресурсов;
- правоотношения по прекращению права собственности на тот или иной природный объект, осуществляемые путем сделок купли-продажи, мены и других сделок, а также изъятием и принудительным выкупом нерационально используемых земель.

Особенностью этих правоотношений является то, что одной из сторон в них всегда выступает собственник земельного участка или находящихся на нем земельных ресурсов.

3. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере вещных прав на землю и находящиеся на нем природные

ресурсы, которые выражаются либо в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, либо в праве постоянного (бессрочного) пользования им, либо в праве ограниченного пользования (сервитута) соседним земельным участком.

В отличие от экологических правоотношений, складывающихся в сфере осуществления правомочий собственника, данная группа правоотношений не относится к числу абсолютных правоотношений. Правомочия землевладельцев и землепользователей в отношении своих земель и расположенных на них природных ресурсах значительно уже правомочий собственника.

Независимо от того, в какой сфере складываются экологические правоотношения, они подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные экологические правоотношения

складываются по поводу конкретных материальных объектов, находящихся под эколого-правовой охраной.

Процессуальные экологические правоотношения

складываются по поводу обеспечения порядка природоохранной деятельности.

Наконец, независимо от сферы, в которой складываются экологические правоотношения, их можно подразделить на регулятивные и охранительные.

К числу ***регулятивных*** следует отнести экологические правоотношения, складывающиеся непосредственно в сфере осуществления природоохранительных мероприятий.

К числу же охранительных экологических правоотношений следует отнести такие, которые связаны с применением ответственности за невыполнение установленных законом правил по охране окружающей среды.

[49] Веденин Н.Н. Экологическое право: Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Право и закон, 2000. С. 29.

[50] Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. – М.: Юриспруденция, 2000. С. 89.

Лекция 4.

Объекты и субъекты экологических правоотношений

Экологические правоотношения обладают специфическими признаками, и в первую очередь эту специфику на них накладывают объекты этих правоотношений.

Под объектами правоотношений в правовой литературе традиционно понимается то, по поводу чего складывается данное правоотношение. А поскольку правоотношения складываются либо по поводу каких-нибудь объектов материального мира, либо по поводу какого-то определенного порядка, то и в экологических правоотношениях объекты бывают двух основных видов:

а) природные объекты в виде их элементов, целостных объектов, природных комплексов и окружающей природной среды в целом;

б) порядок эксплуатации и охраны этих объектов.

Природные объекты как объекты экологических правоотношений характеризуются двумя основными свойствами, влияющими на содержание правоотношений:

а) естественный характер происхождения природных объектов порождает возникновение незнакомых для правоотношений других отраслей права таких видов экологических правоотношений, как отношения по ведению природных кадастров, по ведению мониторинга и других;

б) нахождение природных объектов в естественных экосвязях вызывает к жизни правоотношения, на которые накладывает отпечаток механизм действия объективных законов природы. Например, обязанность субъектов экологических правоотношений при осуществлении хозяйственной деятельности и размещении производственных объектов обеспечивать сохранность миграционных путей диких животных отражает объективный закон природы, выражающийся в миграционных перемещениях дикой фауны по определенным местностям.

В качестве объектов экологических правоотношений природные объекты можно подразделить на три основных вида:

а) основные виды природных объектов, характеризующиеся однородными свойствами: земли, воды, леса, недра, дикая фауна. В силу однородности этих объектов и однородности отношений, складывающихся по поводу этих объектов,

экологические правоотношения можно подразделить на земельно-правовые, водно-правовые, лесо-правовые и т. д. Правовое регулирование их использования и охраны урегулировано системно, каждую из систем законодательства (земельного, водного, лесного и др.) венчает головной нормативно-правовой акт (Земельный, Водный, Лесной кодексы и т. д.);

б) природные комплексы, состоящие из различных видов и элементов перечисленных природных объектов. В силу этого правоотношения, складывающиеся по поводу этих объектов, имеют определенную специфику. Например, правоотношения по использованию и охране особо охраняемых территорий; правоотношения, складывающиеся в лечебно-оздоровительных местностях;

в) природная окружающая среда в целом, которая выступает объектом экологических правоотношений при определенных видах антропогенного воздействия на нее. В частности, предусмотрены меры правового воздействия в случаях превышения предельно допустимых уровней воздействия на окружающую природную среду, правовые требования обеспечения экологического благополучия в той или иной местности хозяйствования и т. п.

Объекты экологических правоотношений второго вида - порядок эксплуатации и охраны природных объектов - можно подразделить на следующие разновидности:

а) порядок эксплуатации природных объектов, при котором устраняется возможность природоохранных нарушений. Например, лимитирование водопотребления и водоотведения предотвращает истощение и загрязнение водоемов;

б) порядок охраны природных объектов, при котором достигается цель, продиктованная необходимостью охраны. Так, возможностью введения ограничений на использование отдельных природных объектов в целях охраны окружающей природной среды достигается та или иная цель, стоящая на данный момент и в данной конкретной местности.

Перечисленные объекты экологических правоотношений второго вида представляют собой по существу законность и правопорядок в экологических правоотношениях как главную цель эколого-правового режима. Их можно назвать юридическими, в то время как первый вид объектов можно назвать материальными.

Особенности объектов экологических правоотношений оказывают влияние на содержание данных правоотношений, основу которых составляют правомочия субъектов. Так, в зависимости от степени нарушения почвенного покрова земли, землепользователь обязан применять либо противоэрозионные мероприятия, если почва поражена эрозией, либо почвенно-восстановительные (рекультивационные) - если допущено механическое нарушение этого покрова, либо мелиоративные - если ухудшились природные свойства почв.

Наконец, особенности объектов экологических правоотношений служат главным критерием отграничения правоотношений данной природы от правоотношений, складывающихся в других отраслях правового регулирования. Например, правоотношения по обеспечению ветеринарного благополучия сельскохозяйственного скота не могут быть отнесены к числу экологических, поскольку объектом таковых является совокупность особей животного мира, во-первых, естественного происхождения в дикой свободе, а во-вторых, находящаяся в условиях этой дикой свободы. Соответственно,

сельскохозяйственный скот не может являться объектом экологических правоотношений.

Особенности объектов экологических правоотношений могут быть типичными и индивидуальными. Например, земли могут быть типизированы на категории и земельные угодья; леса - на категории защитности и группы и т. д.

Типичные особенности, в отличие от индивидуальных, влияют на содержание правоотношений в значительно большей степени.

Как уже отмечалось, эколого-правовые нормы могут реализовываться субъектами права как через экологические правоотношения, так и вне их. В силу этого все субъекты, участвующие в реализации эколого-правовых норм, можно подразделить на субъекты экологического права и субъекты экологических правоотношений.

Субъектом экологического права может быть любое лицо, поскольку охрана природы в России является конституционной обязанностью каждого (ст. 58 Конституции РФ). В частности, любое физическое или юридическое лицо, обладая правом общего природопользования (проезд, проход, забор воды из водоема и др.), обязано соблюдать при этом требование не навредить природе, в результате чего эколого-правовые нормативы реализуются вне экологических правоотношений.

Субъектом же экологического правоотношения может быть не любое, а лишь то лицо, которому законом дан допуск к участию в тех или иных экологических правоотношениях. Например, субъектами правоотношений по приоритетному пользованию животным миром могут быть лишь граждане, принадлежащие к группам населения коренных

малочисленных народов, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования животного мира.

Субъекты экологического права - это лица, управомоченные законом на совершение определенного поведения, носящего природоохранный характер. Они могут реализовывать это поведение самостоятельно, не вступая в правовые связи с другими субъектами экологического права. Например, свои обязанности не допускать ухудшения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира водопользователи осуществляют и без каких-либо взаимоотношений с другими лицами, самостоятельно. Однако, если для реализации своих природоохранных обязанностей, им приходится обращаться за оказанием услуг к другим лицам (например, к водохозяйственной организации для строительства берегоукрепительных сооружений), то из субъекта экологического права этот водопользователь превращается в субъект экологического правоотношения.

Субъекты экологических правоотношений можно подразделить на две основные группы: управомоченные и обязанные. Существование этих групп является обязательным признаком экологического правоотношения по неизбежной схеме - 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.

Обязанные субъекты экологических правоотношений являются носителями обязанностей по реализации прав

управомоченных субъектов этих правоотношений. Например, в правоотношениях водных сервитутов управомоченные субъекты могут осуществлять водопой своего скота из водоема собственника, т.е. обязанного субъекта, а последний обязан предоставить собственнику скота как управомоченному субъекту возможность такого использования водного объекта в соответствии с пределами сервитута.

Управомоченные и обязанные субъекты экологических правоотношений не являются раз и навсегда данными, с изменением содержания правоотношений они меняются местами. Так, орган государственного контроля за использованием и охраной земель, испрашивая необходимую информацию о состоянии земель у землепользователя, является управомоченным субъектом по отношению к землепользователю, являющемуся обязанным субъектом. Однако, если данный контролирующий орган вмешивается в деятельность землепользователя с превышением своих полномочий, то землепользователь через суд ставит этот орган в положение обязанного прекратить незаконные действия субъекта экологических правоотношений. При этом сам землепользователь становится управомоченным по отношению к контролирующему государственному органу субъектом на период восстановления нарушенного законом положения.

Правомочия субъектов экологических правоотношений можно подразделить на общие и специальные. Если первые предусмотрены для всех видов субъектов и имеют силу универсальных правил, то вторые предусмотрены для определенного круга субъектов, имеющих специфику в правовом статусе. Например, право общего природопользования принадлежит в равной мере всем субъектам экологических правоотношений, а право

специального природопользования — тем субъектам, правовой статус которых уполномочивает на такой вид природопользования.

В некоторых видах экологических правоотношений законом детально классифицированы виды общих и специальных правомочий субъектов экологических правоотношений.

Лекция 5.

3.1. Природные объекты и их характеристика

Объектами охраны окружающей среды называются находящиеся в экологической взаимосвязи ее составные части, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом.

Составной частью окружающей природной среды, охраняемой законом, обладающей признаками естественного происхождения, является природный объект. Согласно Закону "Об охране окружающей среды" *природный объект* - это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. *Природно-антропогенный объект* - это природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и/или объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. Объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов, называется *антропогенным объектом*.

Охраняемые законом объекты земной природы подразделяются на три категории:

- интегрированные, к которым относится окружающая природная среда;
- дифференцированные, то есть отдельные природные объекты (земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты);
- особо охраняемые (государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания).

Перечень природных объектов приведен в ст. 4 Закона РФ «Об охране окружающей среды».

Ресурс - источник потребления. В *широком* смысле **природный ресурс** - источник экологического, экономического, духовного, эстетического потребления человеком природы.

В узком смысле (применительно к российскому законодательству) **природные ресурсы** - это 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.

Под использованием природных ресурсов понимается эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

В контексте права природные ресурсы подразделяют на:

- исчерпаемые (лесные, земельные, водные, минеральные ресурсы). Характерный их признак - способность уменьшаться и исчезать по мере потребления человеком. Вот почему обязанность по рациональному природопользованию распространяется, прежде всего, на данную категорию ресурсов;
- неисчерпаемые (практически неиссякаемые ресурсы, например, солнечные, климатические, энергетические, геотермальные);
- возобновляемые (лесные ресурсы, дикий животный мир, рыбные запасы);
- невозобновляемые.

Подразделение ресурсов на возобновляемые и невозобновляемые имеет значение для регулирования обязанности природопользователя по воспроизводству природных ресурсов. Ученые выделяют также группу относительно возобновляемых ресурсов. Запасы пресной воды, скажем, можно получить путем опреснения морской воды.

Характеристика природных объектов.

1. Термин «земля» имеет различные значения: планета, поверхность, почва, грунт, местность, территория; объект

собственности, пользования, аренды; составная часть окружающей природной среды, в *юридическом значении земля* - это поверхность, охватывающая плодородный слой почвы.

Функции земли:

- *экологическая* - обеспечение взаимосвязи неорганической и органической материи, поглощение углекислоты, переработка органической материи в неорганическую;
- *экономическая* - средство производства в сельском и лесном хозяйстве, базис для строительства зданий и сооружений;
- *культурно-оздоровительная* - пространство для размещения культурных и оздоровительных учреждений, источник лечебных свойств. Самыми ценными в эколого-экономическом отношении являются

сельскохозяйственные земли, предназначенные для производства сельхозпродуктов, в том числе пахотные и лесные угодья, представляющие собой плодородные слои почвы с запасом гумусного слоя.

В соответствии с Законом РФ «О недрах» часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов (водотоков), простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, называется ***недрами***.

Приоритетное назначение недр состоит в поиске, изучении, разведке и разработке полезных ископаемых. Применительно к использованию недр группируются права и обязанности, недропользователей, разрабатываются основные направления охраны и использования недр.

Закон РФ «О недрах», регулирующий отношения по использованию и охране подземных кладовых нашей планеты, является в большей степени экономическим, чем экологическим законом, хотя и предусматривает основные требования по рациональному использованию и охране недр.

Подавляющее большинство норм Закона посвящено регулированию управленческих и экономических отношений, связанных с присвоением и распределением тех материальных благ (в денежном или натуральном выражении), которые приобретаются в результате разработок полезных ископаемых, в частности нефти, каменного угля, железной руды, редких и драгоценных металлов.

Воды относятся к ограниченным природным ресурсам, содержатся в подземных и поверхностных источниках - реках, озерах, морях, океанах, ледниках, снежном покрове - и входят в состав водного фонда.

Экологическая функция вод многообразна. Они создают гидрологический режим жизни на Земле, являются средой обитания растительного и животного мира и т. д.

Вода - это ресурс, который относится ко всей экосистеме, она составляет основную массу организма животных и растений.

Экономическая и культурно-оздоровительная функции вод проявляются в том, что они служат средством и условием промышленного и сельскохозяйственного производства, необходимым условием отдыха и лечения населения. Особую ценность для человечества представляет пресная вода. Ее дефицит в отдельных регионах планеты обостряет проблему водоснабжения крупных городов. Нерациональная эксплуатация подземных и поверхностных водных источников способствует снижению уровня грунтовых вод.

С точки зрения права *лес* представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Охрана леса предусматривает систему мер, направленных на борьбу с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными вырубками, уничтожением деревьев в ходе строительства, разведки полезных ископаемых, прокладки трубо- и нефтепроводов, а также с загрязнением леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна.

Защита леса - это комплекс мер, обеспечивающих реализацию способов борьбы с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур.

Воспроизводство лесов - процесс, направленный на количественное, а также качественное обновление состава леса с целью замены малопродуктивных пород деревьев высокопродуктивными, позволяющими решать не только экономические, но и экологические оздоровительные задачи.

Приоритетным требованием лесоохранной политики в нынешних условиях является рациональное использование лесов: строгое соблюдение категоричности лесов и нормативов расчетной лесосеки.

Животный мир, согласно Закону РФ «О животном мире», - 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 РФ.

Основные признаки животного мира:

- неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли;
- возобновляющийся природный ресурс;
- важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы;
- ресурс, всемерно охраняемый и рационально используемый для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан.

Охрана животного мира, как гласит Закон, - это деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для использования и воспроизводства объектов животного мира. Неразрывно с охраной животного мира связана охрана среды обитания животного мира. Данный вид деятельности предусматривает сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира.

Особое место в окружающей человека природной среде занимает **атмосферный воздух**. По сути, он в значительной степени и есть та окружающая естественная среда, которую мы охраняем. Атмосфера - газовая оболочка Земли - принципиально отличается от всех известных ученым газовых оболочек других небесных тел. Содержание кислорода в земной атмосфере (около 21%) обусловило ряд особенностей жизни на планете (например, способ дыхания).

Атмосферный воздух выступает посредником между природной средой и человеком. При ухудшении

экологической обстановки могут погибнуть леса, исчезнуть определенные виды животных и растений, воздух останется, но при этом может существенно ухудшиться его качество. Требования, предусматривающие охрану атмосферы, сформулированы в Законе РФ «Об охране окружающей среды».

Лекция 6.

Право собственности на природные ресурсы

Термин «**право собственности на природные ресурсы**» означает:

- совокупность правовых норм, регулирующих данный вид отношений. Такие правовые нормы предусмотрены статьями 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, [положениями Гражданского кодекса РФ](#), других нормативных актов (право собственности в *объективном смысле*);
- совокупность правомочий лица по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом (объектом собственности) - право собственности в *субъективном смысле*;
- правоотношение, возникающее между собственником и иными лицами.

В ст. 9 Конституции РФ записано: земля и другие природные ресурсы могут находиться в *частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности*.

Частной собственности (двум ее формам - индивидуальной и коллективной) отводится приоритетная роль.

Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы утратила свое монопольное положение, хотя и продолжает занимать лидирующую позицию в общем объеме собственности на землю и недра.

Сравнительно новая для российского законодательства *муниципальная форма* земельной собственности не является разновидностью государственной собственности, но и не относится к видам частной собственности.

В качестве ***субъектов права собственности*** выступают *граждане и юридические лица, включая иностранцев*, если они осуществляют на территории Российской Федерации инвестиционную деятельность посредством создания или приобретения предприятий со стопроцентным иностранным капиталом.

Круг субъектов государственной и муниципальной собственности устанавливается законом. Субъектами права государственной собственности являются органы представительной и исполнительной власти федерации, республик, входящих в состав федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга. К субъектам права муниципальной собственности относятся представительные и исполнительные органы местного самоуправления городов и районов.

Различают два способа **приобретения прав на землю и другие природные ресурсы** - административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой способ предусматривает предоставление земель и природных ресурсов:

- в собственность;
- во владение;
- в пользование;
- в аренду.

Гражданско-правовой способ распространяется на:

- куплю-продажу (по конкурсу, с аукциона);
- приватизацию;
- выдел доли;
- выкуп залога;
- долгосрочную аренду;
- наследование.

Основания прекращения права собственности на землю и другие природные ресурсы:

- *объективные причины*: прекращение права собственности на добровольных началах (продажа, дарение и т. д.), ликвидация предприятия, смерть собственника, изъятие для государственных надобностей;

- *несоблюдение условий пользования*: неуплата налогов, нерациональное использование земли и других природных ресурсов, неосвоение земельного участка;
- *нарушение законодательства*: нецелевое использование, невыполнение обязанностей по охране природных ресурсов, нарушение экологических требований.

Лекция 7.

Ответственность за экологические правонарушения

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, является контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Экологический контроль может быть не только государственным. В соответствии с законодательством выделяются следующие виды экологического контроля:

- государственный экологический контроль;
- производственный экологический контроль;
- муниципальный экологический контроль;
- общественный экологический контроль.

Выделяют также общий экологический контроль, осуществляемый высшими органами государственной власти и управления, и специальный - проводимый органами, уполномоченными в области охраны окружающей среды.

Любой из указанных видов контроля должен проводиться в целях:

- обеспечения соответствующими органами, 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;
- обеспечения экологической безопасности.

Для определения объектов хозяйственной и иной деятельности, природных объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, был принят Правительством РФ в рамках Постановления от 29 октября 2002 г. № 777 Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды).

Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определены в ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Среди них можно выделить следующие: 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; приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических лиц 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; иные определенные законодательством полномочия.

Экологический контроль является одним из средств управления охраной окружающей среды.

Основные признаки государственного экологического контроля следующие:

- 1) осуществляется от имени государства;
- 2) осуществляется специально уполномоченными на то органами и должностными лицами;
- 3) носит вне- и надведомственный характер;

4) представляет собой одну из функций государственного экологического управления;

5) сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения[64].

«В условиях ухудшения окружающей среды и изменения социально-экономических условий жизни Российское государство принимает меры к усилению государственного экологического контроля и его правовой базы. В утвержденных Правительством РФ положениях о специально уполномоченных государственных органах в области охраны окружающей среды, о других министерствах, государственных комитетах и ведомствах предусматриваются полномочия, призванные обеспечить постоянный, систематический и всеобщий экологический контроль»[65].

Производственный экологический контроль согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 67) 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 предоставлять сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Производственный экологический контроль, как правило, осуществляется экологической службой юридических

хозяйствующих лиц и субъектов. Данный вид контроля «включает проверку выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, соблюдение экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности, строительства природоохранных объектов, проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранение иных негативных последствий производственной деятельности»[\[66\]](#).

Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) производится на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный экологический контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

«По законодательству РФ общественный экологический контроль может осуществляться в различных формах: а)

общественные слушания и их специфическая форма - парламентские слушания; б) референдумы; в) общественная экологическая экспертиза; г) обращения в средства массовой информации; д) направление жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суд»[\[67\]](#).

Деяния, представляющие собой повышенную общественную опасность, входят в составы экологических преступлений, за которые установлена уголовная ответственность уголовным законодательством РФ.

Уголовная ответственность может наступить не только за оконченное преступление, но и за попытку его совершения, за приготовление и покушение на преступление.

Объект экологического преступления - компонент природной среды, связанный с окружающим миром, в том числе рассматриваемый как объект собственности или хозяйствования.

Ниже следует перечень экологических преступлений в соответствии с Уголовным кодексом РФ (гл. 26).

1. Статья 248 УК РФ - нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами. Для применения данной статьи обязательным условием является наличие следующих негативных последствий:

причинение вреда здоровью человека;

распространение эпидемий или эпизоотий;

иные тяжкие последствия, в том числе наступление по неосторожности смерти человека.

2. Статья 249 УК РФ - нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений. Названная статья признает уголовно наказуемыми деяния, выразившиеся в нарушении ветеринарных правил, повлекшие по неосторожности распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия; нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия.

Эпизоотия - это массовое заражение и заболевание среди животных, способное быстро распространяться и охватывать поголовье животных на больших территориях.

3. Статья 257 УК РФ - нарушение правил охраны рыбных запасов. Преступность этого деяния заключается в производстве лесосплава, строительстве мостов, дамб, транспортировке древесины и другой лесной продукции с лесосек, осуществлении взрывных и иных работ, а равно эксплуатации водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны рыбных запасов, если эти деяния повлекли:

массовую гибель рыбы или других водных животных;

уничтожение в значительных размерах кормовых запасов;

иные тяжкие последствия.

К иным тяжким последствиям относятся уничтожение мест нереста; нарушение экологического равновесия биосистемы; крупные убытки, связанные с восстановлением качества природной среды и численности водных животных.

4. Статья 259 УК РФ - уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ.

Критическим местообитанием является территория в определенных границах (водоема, леса, урочища, болота и т.п.), на которой обитают популяции каких-либо занесенных в Красную книгу животных или растений и которая находится в состоянии, близком к невозможному для обитания на ней этих организмов.

5. Статья 262 УК РФ - нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов. Главное отличие данного состава от состава административного правонарушения - причинение значительного ущерба. При этом значительность ущерба зависит от конкретных обстоятельств и определяется при рассмотрении дела с учетом: категорий особо охраняемых природных территорий и объектов; их экономической и социальной значимости; тяжести причиненного вреда; способности природного ресурса к самовосстановлению; стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды, исчисленной по соответствующим методикам и таксам; их количества и других обстоятельств, повлекших вредные последствия.

6. Статья 246 УК РФ - нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ. Преступность данного деяния заключается в нарушении правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

7. Статья 247 УК РФ - нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов. Сущность данного деяния - производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния:

- создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среды;
- повлекли загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных;
- были совершены в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации;
- повлекли по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей.

8. Статья 250 УК РФ - загрязнение вод. Статья предусматривает наступление уголовной ответственности за загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния:

- повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству;
- повлекли причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных;

- были совершены на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации;

- повлекли по неосторожности смерть человека.

9. Статья 251 УК РФ - загрязнение атмосферы. Данная статья признает преступлением нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли:

- загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха;

- по неосторожности причинение вреда здоровью человека;

- по неосторожности смерть человека. Критерии экстремально высокого загрязнения атмосферы воздуха определены в Инструкции о порядке предоставления информации о загрязнении окружающей среды на территории РФ, утвержденной Приказом Росгидромета от 3 июня 1994 г. № 63.

10. Статья 254 УК РФ - порча земли. Преступность этого деяния заключается в отравлении, загрязнении или иной порче земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, если они:

- повлекли причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

- совершены в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации;

- повлекли по неосторожности смерть человека. Отравление почвы есть насыщение ее ядохимикатами или ядовитыми (токсичными) продуктами хозяйственной деятельности, в результате чего земля становится опасной для здоровья людей, животных, насекомых, растений и иных организмов и использование ее может вызвать их гибель.

11. Статья 255 УК РФ - нарушение правил охраны и использования недр. Данный состав преступления образуют нарушения правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горно-добывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, при обязательном присутствии и наступлении неблагоприятных последствий.

12. Статья 258 УК РФ - незаконная охота. Деяния могут образовывать состав преступления как при наличии причиненного ущерба, так и по формальным признакам, к которым относятся применение запрещенных средств охоты, охота на запрещенные виды, охота в не предназначенных для этого местах. Преступлением является незаконная охота, если она совершена:

- с причинением крупного ущерба;

- с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей;

- в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена;

- на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

13. Статья 260 УК РФ - незаконная порубка деревьев и кустарников. Преступный характер заключается в:

- незаконной порубке, а равно повреждении до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо в особо защитных участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере;

- незаконной порубке, а равно повреждении до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах всех групп, а также насаждений, не входящих в лесной фонд, если эти деяния совершены: неоднократно; лицом с использованием своего служебного положения; в крупном размере.

14. Статья 261 УК РФ - уничтожение или повреждение лесов. Согласно данной статье преступлением является уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд: в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности; путем поджога или иным общеопасным способом; в результате загрязнения вредными веществами, отходами, выбросами или отбросами.

Экологическими преступлениями также являются составы следующих статей:

- загрязнение морской среды - ст. 252 УК РФ;
- нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ - ст. 253 УК РФ;
- незаконная добыча водных животных и растений - ст. 256 УК РФ.

И ряд других, предусмотренных гл. 24 УК РФ - преступления против общественной безопасности; гл. 25 УК РФ - преступления против здоровья населения и общественной нравственности; гл. 34 УК РФ - преступления против мира и безопасности человечества.

Субъектами уголовной ответственности за экологические преступления могут быть только физические лица, достигшие 16-летнего возраста.

Санкции вышеуказанных статей предусматривают штрафы в различных размерах, ограничение свободы, исправительные работы, арест на различные сроки, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Понятие экологического преступления сводится к следующему. «Экологическое преступление - это предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, на экологическую безопасность населения и территорий и состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состоянии) как социальной ценности, что

приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов»[\[68\]](#).

Непосредственным объектом экологических преступлений являются охраняемые уголовным законом общественные отношения по использованию отдельных видов природных ресурсов и объектов, обеспечению правопорядка при осуществлении конкретных видов воздействия на окружающую среду, экологической безопасности населения и территорий, по сохранению состояния и качества окружающей среды и ее компонентов.

Предмет экологического преступления - окружающая среда в целом, ее компоненты, продукты человеческой деятельности, с помощью которых оказывается воздействие на окружающую среду.

Объективная сторона выражается посредством деяния (действие или бездействие), различных правил, преступных последствий и причинной связи между ними.

Субъективная сторона - как умышленная, так и неосторожная вина.

Кроме уголовной может наступать и административная ответственность.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ, вступившего в силу 1 июля 2002 г., и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. КоАП РФ отдельно в Особенной части выделяет гл. 8 - административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. «Родовым объектом экологических правонарушений выступают общественные

отношения по охране окружающей среды, по рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности» [69]. В специальной ст. 23.29 КоАП РФ определяет полномочия органов, осуществляющих государственный экологический контроль по рассмотрению дел об административных правонарушениях; в ст. 23.21 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель; в ст. 23.22 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный геологический контроль, в ст. 23.23 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной водных объектов; в ст. 23.24 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, уполномоченных в области использования, охраны и защиты лесного фонда; в ст. 23.25 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков; в ст. 23.26 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, уполномоченных в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания; в ст. 23.27 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов рыбоохраны; в ст. 23.28 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, в ст. 23.31 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел

об административных правонарушениях органов государственного горного и промышленного надзора, а в ст. 28.3 определяет должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

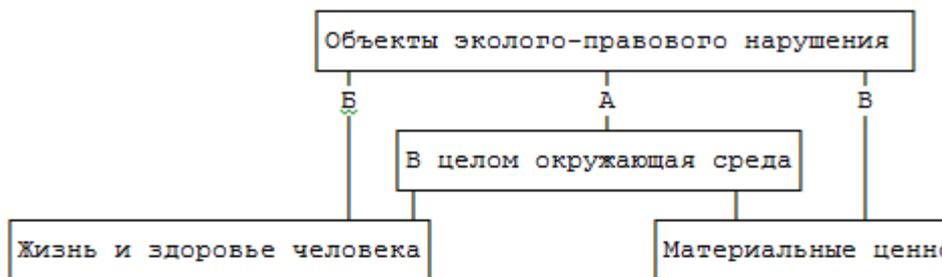
«Административным экологическим правонарушением признается противоправное, виновное действие либо бездействие, посягающее на установленный в РФ экологический порядок, здоровье и экологическую безопасность населения. Причиняющее вред окружающей природной среде или содержащее реальную угрозу причинения, за которое предусмотрена административная ответственность.

Основные признаки, которые служат разграничением состава административного правонарушения от преступления, определены в УК РФ. Это повторность (ст. 260 п. 2), наличие умысла (ст. 258), крупный ущерб, причинение вреда здоровью людей, животным, сельскохозяйственному производству (ст. 248, 249, 252 УК и др.)»[\[70\]](#).

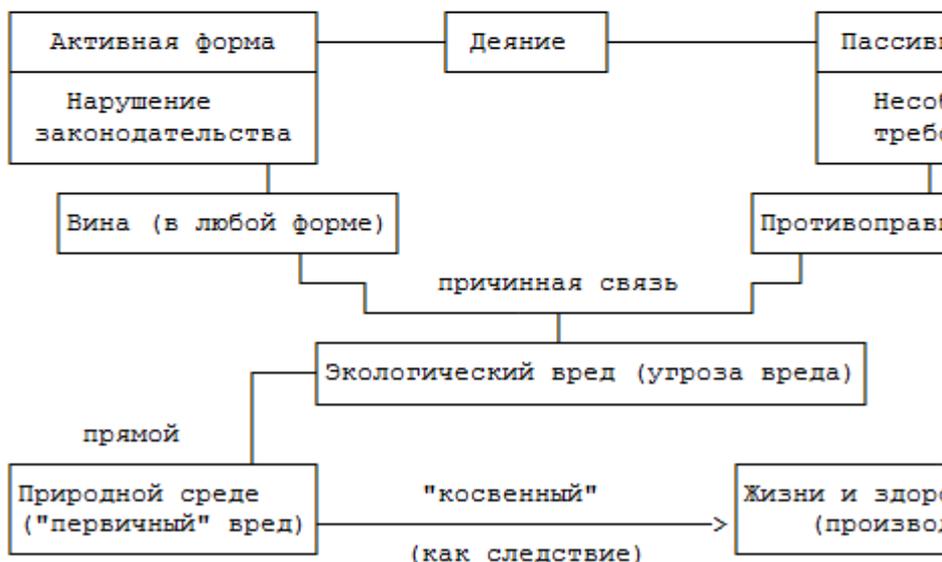
К правонарушителям в области административного производства применяются следующие виды административных наказаний: штраф, предупреждение, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда и устранения последствий административного правонарушения.



(Схема приведена по книге Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. М.: ТОН-Профобразование, 2003)[\[71\]](#).



Экологическое правонарушение – это основание эколого-правовой ответственности, т.е. взятые во внимание



(Схема приведена по книге Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. М.: ТОН-Профобразование, 2003).

3. Охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности

Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов содержатся в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

3. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в

эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Законодатель установил, что для применения природоохранных требований при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов не могут оказывать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду. Под негативным воздействием на окружающую среду понимается воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Качество окружающей среды - это состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Любая строительная деятельность осуществляется как минимум с физическим воздействием на окружающую среду. Поэтому любые виды работ, связанные с размещением, проектированием, строительством, реконструкцией, вводом в эксплуатацию, эксплуатацией, консервацией и ликвидацией зданий, строений, сооружений и иных объектов, должны производиться с учетом установленных гл. VII Федерального закона «Об охране окружающей среды» требований в области охраны окружающей среды.

Указанный Федеральный закон предусматривает для каждого этапа свои природоохранные требования.

При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов природоохранными требованиями являются (ст. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды»):

- обеспечение выполнения требований в области охраны окружающей среды;
- обеспечение выполнения восстановления природной среды;
- выполнение требований по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;
- обеспечение экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов;
- соблюдение приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;
- выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В случаях если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях. Экологической безопасностью является 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.

При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов природоохранными требованиями являются (ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды»):

- учет нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды;
- предусмотрение способов размещения отходов производства и потребления;
- применение ресурсосберегающих, малоотходных, безотходных и иных наилучших существующих технологий, способствующих охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

Проекты, по которым не имеется положительных заключений государственной экологической экспертизы, утверждению не подлежат, и работы по их реализации финансировать запрещается.

При строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов природоохранными требованиями являются (ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды»):

- наличие утвержденного проекта, имеющего положительное заключение государственной экологической экспертизы;

- соблюдение требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил;
- принятие мер по охране окружающей среды, восстановлению природной среды;
- рекультивация земель;
- благоустройство территорий.

Запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды. В противном случае здание, строение, сооружение будет обладать признаками самовольного строительства.

Признаками самовольного строительства являются возведение строения, сооружения и иного недвижимого имущества, обладающего одним из признаков либо их совокупностью, а именно:

- созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей, в порядке, установленном законом и иными правовыми актами;
- созданное без получения на это необходимых разрешений;
- созданное с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Данные признаки установлены [ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации](#), при этом лицо, осуществившее

самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой - продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки.

Право собственности на самовольную постройку может признать только суд при условии, что земельный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку, в противном случае она подлежит сносу осуществившим ее лицом за его счет. Кодекс предусматривает также особенности приобретения права собственности на самовольную постройку судом за лицом, которое является собственником, землевладельцем либо землепользователем, где осуществлена самовольная постройка.

Согласно п. 2 ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» запрещается строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ для осуществления застройщиком права строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также для их капитального ремонта, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, необходимо наличие разрешения на строительство. Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка. Выдача разрешения на строительство не требуется в установленных законодательством случаях, например для строительства гаража на земельном участке, предоставленном

физическому лицу, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства, строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и др.). Впервые на законодательном уровне предпринята попытка определить, что является капитальным строением. Объектом капитального строительства согласно п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ являются здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Разрешение на строительство является документом, удостоверяющим право застройщика как на строительство, так и на реконструкцию здания, строения и сооружения, а также их ремонт. Разрешение на строительство должно выдаваться только при наличии правоудостоверяющих документов на земельные участки и при наличии утвержденной проектной документации. Как выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов, так и проекты строительства и реконструкции осуществляются и утверждаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

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

Государственную экологическую экспертизу осуществляют исключительно федеральные органы исполнительной власти. Объекты государственной экологической экспертизы делятся на федеральный уровень и уровень субъектов РФ.

Все виды градостроительной документации, проекты строительства и реконструкции зданий и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, иные виды документации, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории субъекта РФ, требуют обязательного проведения государственной экологической экспертизы в соответствии с положениями специального федерального закона.

Порядок проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации установлен Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. № 1008 «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации». Сводное заключение по результатам проведения государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации содержит совокупную оценку экономической целесообразности и технической возможности реализации проектных решений с учетом требований экологической и промышленной безопасности, а также соответствия архитектурно-планировочных и инженерно-технических решений технологическим требованиям, требованиям конструктивной надежности и безопасности. Данную экспертизу нельзя путать с государственной экологической экспертизой. Перечень объектов, строительство которых требует проведение

процедуры государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации, и органы по ее осуществлению содержатся в Постановлении Правительства РФ № 1008 от 27 декабря 2000 г. «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации».

Порядок проведения экологической экспертизы содержится в Федеральном законе «Об экологической экспертизе».

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, предоставляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

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

Согласно ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам, имеющим положительные заключения государственной экологической экспертизы, с соблюдением требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил.

При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме требований в области охраны окружающей среды, предусмотренных проектами, и в соответствии с актами

комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, в состав которых включаются представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Руководители и члены комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений, иных объектов несут в соответствии с законодательством Российской Федерации административную и иную ответственность за приемку в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных не соответствующих требованиям законодательства в области охраны окружающей среды объектов.

Таким образом, основными природоохранными требованиями при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов являются (ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды»):

- соблюдение природоохранных требований по ранее утвержденному проекту строительства;

- соблюдение природоохранных требований, предусмотренных в актах по приемке в эксплуатацию;
- оснащение вводимых в эксплуатацию объектов техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления;
- оснащение вводимых в эксплуатацию объектов техническими средствами и технологиями обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- оснащение вводимых в эксплуатацию объектов средствами контроля за загрязнением окружающей среды;
- восстановление природной среды;
- рекультивация земель;
- благоустройство территорий.

При эксплуатации и выводе из эксплуатации (консервации и ликвидации) зданий, строений, сооружений и иных объектов природоохранными требованиями являются (ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»):

соблюдение утвержденных технологий и требований в области охраны окружающей среды;

- восстановление природной среды;
- рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;
- соблюдение нормативов качества окружающей среды;

- проведение мероприятий по восстановлению природной среды;
- рекультивация земель;
- благоустройство территории в соответствии с законодательством.

Выполнять указанные мероприятия обязаны как юридические, так и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов. Соблюдение нормативов качества окружающей среды должно осуществляться на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды.

Нормативами качества окружающей среды (ст. 1 Федерального закона «Об охране 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.

Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации.

При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы

мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

Перефилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется по согласованию с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Отдельные природоохранные требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности содержатся не только в комплексном Законе, а также в специальных законах. Так, например, ст. 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» содержит следующие требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности:

- обеспечение непревышения нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими нормами и правилами;
- обеспечение соблюдения строительных норм и правил в части нормативов площадей озеленения территорий;
- учет фоновый уровня загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности;
- установление санитарно-защитных зон организаций с учетом рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций;

- меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию;
- обеспечение непревышения технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

Кроме того, данным Законом 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 генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды. Запрещается 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 в атмосферный воздух.

Газоочистными установками, рассчитанными для применения в стационарных источниках, например, являются следующие:

- сухие механические пылеуловители (гравитационные, сухие инерционные, ротационные);
- мокрые пылеуловители (инерционные, пенные, конденсационные), скрубберы (механические, ударно-инерционные, пенные, насадочные, центробежные), скрубберы Вентури и т.п.;
- промышленные фильтры (рукавные, волокнистые, карманные, зернистые);

- электрические пылеуловители (электрофильтры);
- аппараты термической и термокаталитической очистки газа от газообразных примесей (печи сжигания, каталитические реакторы);
- аппараты сорбиционной (химической) очистки газа от газообразных примесей (адсорберы, абсорберы и т.п.).

Таким образом, газоочистные установки представляют собой комплекс сооружений, оборудования и аппаратов, предназначенных для осуществления процессов очистки и обезвреживания загрязняющих веществ из отходящих газов или превращения их в безвредное состояние, где происходит процесс улавливания или обезвреживания веществ, загрязняющих атмосферный воздух.

Согласно ст. 30 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны в том числе:

- согласовывать места строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух, с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти;
- планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

- соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, и др.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» также содержит особые требования к проектированию, строительству, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, помимо обозначенных в комплексном Законе. Так, при проектировании жилых зданий, а также предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) для сбора таких отходов в соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями в области обращения с отходами и др.

Закон предоставил право государственным инспекторам в области охраны окружающей среды приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Согласно ст. 56 комплексного Закона при нарушении предусмотренных в его гл. VII природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством РФ. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом (ст. 80).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит также требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики; при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники; при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений и др.

Законодателем введено также понятие оценки воздействия на окружающую среду как 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 (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

4 июля 2000 г. было зарегистрировано в Минюсте РФ за № 2302 Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное Приказом Министра Минприроды России от 16 мая 2000 г. № 372.

В соответствии с этим Положением оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду представляет собой (далее - оценка воздействия на окружающую среду) 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.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных 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.

При проведении оценки воздействия на окружающую среду необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности).

Заказчиком данных работ 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.

Исполнитель 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).

Проведение оценки воздействия на окружающую среду обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу (принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы).

Законодателем предусмотрены специфические требования к отдельным объектам хозяйственной деятельности относительно охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в

эксплуатацию и эксплуатации объектов. Среди таких объектов следует отметить следующие:

- объекты энергетики;
- военные и оборонные объекты, вооружения и военной техники;
- объекты сельскохозяйственного назначения;
- мелиоративные системы и гидротехнические сооружения;
- автомобильные и иные транспортные средства;
- нефтегазодобывающие производства, объекты переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки;
- потенциально опасные химические вещества;
- радиоактивные вещества и ядерные материалы;
- химические вещества в сельском и лесном хозяйстве;
- отходы производства и потребления;
- защитные и охранные зоны.

Отдельно выделяются также требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений, охраны окружающей среды от негативного биологического воздействия, охраны озонового слоя атмосферы, охраны окружающей среды от негативного

физического воздействия, а также при приватизации и национализации имущества.

Иными словами, фактически требования в области охраны окружающей среды должны соблюдаться при любом действии, возможном оказать определенное воздействие на природные ресурсы или окружающую среду в целом.

Так, в соответствии со ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регулируются особенности требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики. Помимо соблюдения общих требований ст. 34 - 39 данного Закона, необходимы следующие мероприятия: оснащение высокоэффективными средствами защиты от выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства - при строительстве тепловых электростанций; должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов и особенности рельефов местностей - для гидроэлектростанций; должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Энергетика в целом представляет собой область хозяйства, охватывающего энергетические ресурсы, выработку, преобразование, передачу, сохранение (в том числе экономию) и использование различных видов энергии [72].

Среди блоков топливно-энергетического комплекса можно выделить: нефтегазовый комплекс, угольную промышленность, атомную энергетику, электроэнергетику.

В соответствии со ст. 89 Земельного кодекса Российской Федерации землями энергетики признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным законами. В целях обеспечения деятельности организаций и объектов энергетики могут предоставляться земельные участки для:

- 1) размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;
- 2) размещения воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, распределительных пунктов, других сооружений и объектов энергетики.

Для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов энергетики могут устанавливаться охранные зоны электрических сетей.

Поскольку в целях энергетики используются не только земельные ресурсы, но и водные объекты, необходимо остановиться на нормах Водного кодекса Российской Федерации.

Водопользователи, использующие водные объекты для промышленности и энергетики, обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях стихийных бедствий, аварий и других чрезвычайных ситуаций, а также в случае превышения установленного в лицензии на водопользование лимита водопотребления вправе ограничивать, приостанавливать или запрещать использование водных объектов для промышленности и энергетики по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда в соответствии с требованиями Водного кодекса Российской Федерации. Подземные водные объекты могут в установленном порядке использоваться для промышленности и энергетики с соблюдением требований рационального использования и охраны подземных вод. Подземные водные объекты, пригодные для питьевого водоснабжения, также могут использоваться для промышленности и энергетики, однако приоритетным является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Основания для реализации данного права выглядят следующим образом: на территории, где отсутствуют поверхностные водные объекты, которые могут быть использованы для хозяйственных и других целей, и имеются достаточные запасы подземных вод, пригодных для питьевого водоснабжения, органы исполнительной власти субъектов РФ по согласованию со

специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и с государственным органом управления использованием и охраной недр могут в исключительных случаях разрешать использование этих вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением (ст. 137, 133 Водного кодекса Российской Федерации).

В качестве примера правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов энергетики можно привести ст. 28 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации». Так, организация - собственник системы газоснабжения или уполномоченная им эксплуатирующая организация после завершения намеченных работ на земельном участке, переданном такой организации, обязана:

- 1) рекультивировать земельный участок и передать его землевладельцу, землепользователю или арендатору по акту в установленном порядке;
- 2) при расположении систем газоснабжения в лесах организации, в ведении которых находятся объекты системы газоснабжения, обязаны содержать охранные зоны объектов системы газоснабжения в пожаробезопасном состоянии;
- 3) проводить намеченные работы, вырубать деревья (кустарники) в охранных зонах объектов системы газоснабжения и за пределами таких зон в порядке, установленном лесным законодательством;
- 4) при возникновении аварии, катастрофы организация - собственник такой системы или уполномоченная им эксплуатирующая организация имеет право беспрепятственной доставки необходимых сил и средств к

месту аварии, катастрофы и обязана в полном объеме возместить нанесенный ею ущерб собственнику земельного участка, по территории которого осуществлялась доставка необходимых сил и средств;

5) границы охранных зон объектов системы газоснабжения определяются на основании строительных норм и правил, правил охраны магистральных трубопроводов, других утвержденных в установленном порядке документов.

Охранная зона объектов системы газоснабжения - это территория с особыми условиями использования, которая устанавливается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также должны осуществляться государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и поддержание квалификации работников ядерных установок.

Размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством Российской Федерацией и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок. Проекты размещения ядерных установок, в том числе атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

Ядерными установками в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» являются сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов.

В целях предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду производство и оборот этилированного автомобильного бензина с 1 июля 2003 г. в Российской Федерации были запрещены.

Внимание законодателя не обошло и сохранение окружающей среды на землях городских и сельских поселений в части требований при размещении, проектировании, строительстве,

реконструкции городских и сельских поселений. Так, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

Мерами, способствующими соблюдению требований в области охраны окружающей среды, при этом являются: санитарная очистка, обезвреживание и безопасное размещение отходов производства и потребления, соблюдение нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, восстановление природной среды, рекультивация земель, благоустройство территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Зеленые зоны представляют собой, в соответствии с земельным законодательством, составную часть пригородных зон (земель, находящихся за пределами черты городских поселений, составляющих с городом единую социальную,

природную и хозяйственную территорию, и не входящих в состав земель иных поселений), которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

Даже при осуществлении природоохранных мероприятий возникают вторичные требования по соблюдению требований в области охраны окружающей среды. Так, например, мелиорация земель сама по себе уже является мероприятием по улучшению природного ресурса - земли. Мелиорация земель представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культурно-технических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают типы мелиорации земель: гидромелиорация (состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды), агролесомелиорация (состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений), культуртехническая мелиорация (расчистка земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, от камней и иных предметов и др.), химическая мелиорация (мероприятия по улучшению химических и физических свойств почв) (ст. 1 - 9 Федерального закона «О мелиорации земель»).

При этом указанные мероприятия должны производиться при соблюдении мер по обеспечению водохозяйственного баланса

и экономному использованию вод, охране земель, почв, лесов и иной растительности, животных и других организмов, а также предупреждению другого негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении мелиоративных мероприятий. Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем (ст. 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Вышеуказанные требования также должны соблюдаться при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Мелиоративные системы - это комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимального водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях (ст. 2 Федерального закона «О мелиорации земель»).

Гидротехнические сооружения - это плотины, здания гидроэлектростанций, водосборные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов (ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»). Отдельно расположенные

гидротехнические сооружения - инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту (ст. 2 Федерального закона «О мелиорации земель»).

Существенными запретами в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности являются также:

- 1) производство и обращение потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов на территории Российской Федерации без проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);
- 2) ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов, кроме случаев, установленных Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);
- 3) применение токсических химических препаратов, не подвергающихся распаду (ст. 49 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

4) производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации;

5) сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

6) размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

7) захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов (ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности утверждены Приказом МПР РФ от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к классу

опасности для окружающей природной среды», что наглядно продемонстрировано в таблице;

8) превышение нормативов допустимых физических воздействий (ст. 55 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

[64] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 257 - 258.

[65] Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: НОРМА (НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 192.

[66] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 259.

[67] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 259.

[68] Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 287.

[69] Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: Вводный. М.: Юрайт-М, 2002. С. 48.

[70] Экологическое право: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Издательство «Экзамен», 2003. С. 242.

[71] Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. М.: ТОН-Профобразование, 2003. С. 125.

[72] Гимадеев М.М., Щеповских А.И. Экологический энциклопедический словарь. Казань: Природа, 2000. С. 462.

Лекция 8.

Права граждан в области охраны окружающей среды

В соответствии с действующим законодательством РФ граждане имеют права как в рамках природоохранительного, так и в рамках природоресурсного законодательства, что является составными частями экологического права. Права граждан в рамках природоресурсного законодательства сводятся к правам конкретных собственников пользователей, владельцев природных ресурсов. Отдельно можно выделить права граждан в рамках природоохранительного законодательства в целом.

Комплексным нормативным документом в области охраны окружающей среды является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором определено, что 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 (п. 1 ст. 11).

Поскольку речь идет о правах человека и гражданина, нельзя не учитывать нормы Конституции РФ, согласно которой (ст. 2) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Глава 2 Конституции РФ полностью посвящена правам и свободам человека и гражданина, среди которых к правам человека (гражданина) в области экологического законодательства относятся:

- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42);
- право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);
- право иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ст. 41).

Основные права человека и гражданина, установленные в Конституции РФ, неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17).

Немаловажную роль в развитии экологических прав граждан играют нормы международного права. В соответствии с той же ст. 17 в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. провозгласила, что люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой (Принцип 1); экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого представления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты (Принцип 10).

Право на жизнь в целом тоже можно рассматривать как естественное экологическое право граждан.

Права граждан в Российской Федерации в рамках норм природоохранительного законодательства содержатся в п. 2 ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Но перечень данного пункта исчерпывающим не является.

Среди имеющихся прав согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» можно выделить следующие основные группы прав:

- 1) общественные права граждан в области охраны окружающей среды;
- 2) информативные права граждан в области охраны окружающей среды;

3) права по защите прав граждан в области охраны окружающей среды.

Так, согласно п. 2 указанной статьи граждане имеют право:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды. Перечень прав самих общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, предусмотрен ст. 12 Федерального закона «Об охране 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.

В свое время был подготовлен проект закона о гарантиях прав граждан на экологическую информацию, но до сих пор данный законопроект не принят. Право граждан на информацию о состоянии окружающей среды, закрепленное Конституцией РФ, дает возможность реализовывать иные права в области охраны окружающей среды самими же гражданами, в том числе возможность возмещения ущерба, причиненного здоровью экологическим правонарушением. Причем как таковой обязанности граждан обоснования запрашиваемой экологической информации законодателем не предусматривается. Экологическая информация не относится к информации с ограниченным доступом и информации, подлежащей засекречиванию (Федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации», «О государственной тайне»).

Право требовать соответствующую экологическую информацию гражданами предусматривается в Федеральных законах «Об экологической экспертизе», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Во исполнение Федерального закона «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Правительством РФ было принято Постановление от 24 марта 1997 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Согласно утвержденному Порядку информация должна содержать сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях, о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также сведения о деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности (далее - организации), органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в этой области.

Сбор и обмен информацией осуществляются организациями, органами местного самоуправления, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации), а также своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях.

Органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют сбор и обмен информацией, как правило, через постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Организации представляют информацию в орган местного самоуправления, а также в федеральный орган исполнительной власти, к сфере деятельности которого относится организация.

Органы местного самоуправления осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют сбор, обработку и обмен информацией на соответствующих территориях и представляют информацию в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют сбор, обработку и обмен информацией в своей сфере деятельности и представляют информацию в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, доводят информацию о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях до органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

- координирует работу по сбору и обмену информацией;
- осуществляет сбор и обработку информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- представляет в Правительство Российской Федерации информацию о трансграничных, федеральных, региональных и территориальных чрезвычайных ситуациях и принимаемых мерах по их ликвидации, а также ежегодный государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ведет учет чрезвычайных ситуаций.

Прямым источником получения экологической информации являются ежегодные государственные доклады о состоянии природных ресурсов и об охране окружающей среды.

Так, в Республике Татарстан Кабинетом министров с целью обеспечения населения и государственных органов управления республики полной достоверной информацией о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране было принято Постановление от 24 февраля 1994 г. № 73 «О подготовке ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды».

Этот государственный доклад является официальным документом, подготавливаемым в целях обеспечения государственных органов управления и населения Республики Татарстан объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности; он содержит

сведения об осуществляемых на территории Республики Татарстан правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

Доклад призван служить основой для уточнения приоритетных областей и направлений природоохранной деятельности, а также программ, направленных на улучшение экологической обстановки в Республике Татарстан.

Доклад содержит результаты анализа качества природной среды, состояния природных ресурсов и крупных экологических систем, охраняемых природных территорий, тенденций их изменения под влиянием хозяйственной деятельности, техногенных аварий и природных катастроф, а также оценки остроты региональных и межгосударственных экологических проблем, мер государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды и их эффективности в условиях перехода к рыночной форме ведения хозяйства, состояния мониторинга окружающей среды, строительства и эксплуатации очистных сооружений и установок, уровня научно-технических разработок в области охраны окружающей среды, экологического образования, информационно-просветительской деятельности и общественного экологического движения, эффективности международного сотрудничества.

Доклад должен содержать рекомендации по осуществлению вытекающих из анализа организационных, правовых и экономических мер по охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

В докладе используются официальные данные государственной статистики и отчетности кадастров природных сред, мониторинга, других материалов.

Подготовку вышеуказанного государственного доклада осуществляет Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан с участием соответствующих государственных органов, а утверждение его осуществляется Кабинетом министров Республики Татарстан. Так, Кабинетом министров был утвержден Государственный доклад «О состоянии природных ресурсов и об охране окружающей среды Республики Татарстан в 2002 году» Постановлением от 5 июня 2003 г. № 299.

За непредоставление гражданину соответствующей информации в Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность в ст. 5.39 (отказ в предоставлении гражданину информации), согласно которой неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо неверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

"Иной информацией" в данном случае может быть экологическая информация.

Протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ст. 5.39 КоАП РФ, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составляют должностные лица органов внутренних дел.

Дела по данному составу рассматриваются мировыми судьями (ст. 23.1 КоАП РФ).

Реализация права граждан на предъявление в суд исков о возмещении вреда окружающей среде осуществляется в порядке ст. 79 Федерального закона "Об охране окружающей среды". Согласно данной статье вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

В Российской Федерации судебной практики по подобного рода делам очень мало, если не сказать, что она отсутствует вовсе. Хотя оснований для предъявления подобных исков достаточно.

Без надлежащего экологического образования граждан реализация данного права не будет иметь широкого распространения. Кроме того, возникает масса вопросов, к кому предъявлять исковые требования и из каких источников будут оплачены суммы выплачиваемых ущербов; будут ли это хозяйствующие субъекты, реально причинившие вред как окружающей среде, так и гражданам, либо соответствующие государственные органы, в обязанности которых входят как устранение последствий причиненного окружающей среде вреда, приостановка соответствующей хозяйственной деятельности, негативно влияющей на экологическую обстановку, так и привлечение виновных лиц к ответственности.

Кроме того, определение объема и размера вреда также задача не из простых, тем более если учесть отсутствие соответствующих методик по определению объема и размера вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Совершенно справедливо отмечено в Указе Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», что необходимо предусмотреть основные направления деятельности, а именно:

- создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях;
- развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;
- улучшение качества продуктов питания;
- обеспечение населения качественной питьевой водой;
- предотвращение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов;
- обеспечение радиационной безопасности населения;
- предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф;
- экологическое воспитание и образование населения;
- выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;

- преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий и др.

Эта деятельность должна осуществляться в целях как реализации конституционных прав граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, так и в целях преодоления обострившихся противоречий между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия в регионах с неблагоприятной окружающей средой, а также обеспечения естественного развития экосистем, сохранения и восстановления уникальных природных комплексов и ландшафтов.

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, утвержденная резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 г., определила: «Мы не должны жалеть усилий в деле избавления всего человечества, и прежде всего наших детей и внуков, от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения их потребностей».