



**Современный
Гуманитарный
Университет**

Дистанционное образование

Рабочий учебник

Фамилия, имя, отчество _____

Факультет _____

Номер контракта _____

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ЮНИТА 1

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА (Общая часть)

МОСКВА 1999

Разработано А.Г.Нецветаевым, канд. биол. наук

Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений

КУРС: ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Юнита 1. Экологическое право как отрасль российского права (общая часть).

Юнита 2. Правовое регулирование охраны и использования отдельных объектов окружающей среды (особенная часть).

Юнита 3. Международно-правовая охрана окружающей природной среды (специальная часть).

ЮНИТА 1

В прилагаемом пособии рассматриваются основные понятия и институты экологического права (предмет, метод, нормы, принципы, источники экологического права), раскрываются механизмы охраны и рационального использования природных ресурсов. Особое внимание уделяется таким актуальным, в условиях перехода к рыночным отношениям, институтам экологического права как право собственности на природные ресурсы и право природопользования.

Для студентов Современного Гуманитарного Университета

Юнита соответствует образовательной профессиональной программе № 4

ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ПРОГРАММА КУРСА по данной юните	4
ЛИТЕРАТУРА	5
ПЕРЕЧЕНЬ УМЕНИЙ	7
ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБЗОР	8
1. Общая характеристика экологических проблем в современной России.	
Экологический кризис	8
2. Окружающая среда как предмет правовой охраны	13
3. Экологическая функция государства	14
4. Предмет, метод, нормы и принципы экологического права	16
5. Источники экологического права	25
6. Экологические права граждан	34
7. Экологические правоотношения	38
8. Право собственности на природные ресурсы	41
9. Право природопользования	52
10. Административно-правовой механизм охраны окружающей природ-	
ной среды и рационального природопользования	58
11. Экономико-правовой механизм охраны окружающей природной	
среды и рационального природопользования	81
12. Юридическая ответственность за экологические правонарушения	88
ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ	96
ТРЕНИНГ УМЕНИЙ	97
ГЛОССАРИЙ*	

* Глоссарий расположен в середине учебного пособия и предназначен для самостоятельного заучивания новых понятий.

ПРОГРАММА КУРСА по данной юните

Общая характеристика экологических проблем в современной России. Экологический кризис. Окружающая природная среда как предмет правовой охраны. Экологическая функция государства. Предмет, нормы, метод, принципы экологического права. Источники экологического права. Экологические права граждан. Экологические правоотношения. Право собственности на природные ресурсы. Право природопользования. Административно-правовой механизм охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Экономико-правовой механизм охраны окружающей природной среды и рационального природопользования. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.

ЛИТЕРАТУРА

Базовая

1. Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998.

или

2. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. М., 1998.

Дополнительная

3. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник. М., 1995.

4. Экологическое право России. Учебник / Под ред. В.Д.Ермакова и А.А.Сухарева. М., 1997.

5. Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под ред. Э.Н.Жевлакова. М., 1998.

6. Комментарий к Закону РФ "Об охране окружающей природной среды" / Под ред. С.А.Боголюбова. М., 1997.

Нормативная

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993г.

2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая. Принят Государственной Думой РФ 21.10.94г.// Собрание законодательства РФ. 1992. №32. Ст.3301.

3. Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.1991г.// Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №10. Ст.457.

4. Земельный Кодекс РСФСР от 25.04.91г. с изменениями от 24.12.93г. / /Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. №22. Ст.768.

5. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.06.98г.// Российская газета. №121 от 30.06.1998г.

6. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 24.05.96г. с изменениями от 25.06.98г.//Российская газета. №120 от 27.06.1998г.

7. Лесной Кодекс Российской Федерации от 29.01.97г.//Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст.610.

8. Водный Кодекс Российской Федерации от 18.10.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст.4471.

9. Закон Российской Федерации "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 19.04.91г. с изменениями от 02.06.93г. и 19.06.95г.//Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. №20. Ст.641.

10. Закон РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" от 14.07.82г.// Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. №29. Ст.1027.

11. Федеральный закон РФ "О животном мире" от 24.04.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст.1027.

12. Федеральный закон РФ "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О недрах" от 08.02.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №10. Ст.823.

13. Федеральный закон РФ "Об особо охраняемых природных территориях" от 14.03.95г.//Собрание законодательства РФ. 1995. №12. Ст.1024

14. Федеральный закон РФ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-

Современный Гуманитарный Университет

оздоровительных местностях и курортах” от 23.02.95г.// Собрание законодательства РФ. 1995. №9. Ст.713.

15. Федеральный закон РФ “Об экологической экспертизе” от 23.11.95г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №48. Ст.4556.

16. Федеральный закон РФ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21.12.94г. //Российская газета. №250 от 24.12.1994г..

17. Закон Российской Федерации “О плате за землю” от 11.10.91г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.12.97г.//Российская газета. №1 от 04.01.1998г.

18. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.//Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. №33. Ст.1318.

19. Закон Российской Федерации “О радиационной безопасности населения” от 09.01.96г.//Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст.141.

20. Закон Российской Федерации “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21.07.97г.//Российская газета. №145 от 30.07.1997г.

21. “О федеральных природных ресурсах”. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.93г. №2144.//Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №51. Ст.4932.

Примечание. Знаком (*) отмечены работы, выдержками из которых сформирован тематический обзор.
Современный Гуманитарный Университет

ПЕРЕЧЕНЬ УМЕНИЙ

№ п/п	Умение	Алгоритмы
1	Квалификация экологического правонарушения	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение объекта правонарушения 2. Определение предмета правонарушения 3. Определение объективной стороны правонарушения 4. Определение субъективной стороны правонарушения 5. Определение субъекта правонарушения
2	Определение меры материальной и дисциплинарной ответственности за экологическое правонарушение	<ol style="list-style-type: none"> 1. Квалификация состава правонарушения 2. Определение меры дисциплинарной ответственности 3. Определение меры материальной ответственности
3	Определение меры административной ответственности за экологическое правонарушение	<ol style="list-style-type: none"> 1. Квалификация состава правонарушения (проступка) 2. Установление норм экологического законодательства, нарушенных в результате правонарушения 3. Определение меры административной ответственности за экологическое правонарушение
4	Определение меры уголовной ответственности за экологическое преступление	<ol style="list-style-type: none"> 1. Квалификация состава преступления 2. Установление норм Уголовного Кодекса РФ, нарушенных в результате преступления 3. Определение меры уголовной ответственности за экологическое преступление

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КРИЗИС

Российская Федерация занимает территорию 17 млн.кв.км., на которой проживает свыше 150 млн.человек. С запада на восток она протянулась на расстояние 10 000 км., а с севера на юг - на 3000-4000 км. На ее пространствах встречаются все природно-климатические зоны, кроме тропиков. Россия включает огромное многообразие ландшафтов и экологических систем.

Состояние окружающей природной среды в современной России, а также в сопредельных с нею бывших союзных республиках - ныне государствах СНГ, можно охарактеризовать как крайне неудовлетворительное, а по ряду показателей - просто катастрофическое.

По данным официальных источников (Государственные доклады о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации в 1993-1996г.г.) крайне неблагоприятная экологическая ситуация сложилась в более чем 33 регионах страны, суммарная площадь которых превышает 4 млн.кв.км. и в которых проживает 25% всего населения (и свыше 40% городских жителей).

К сожалению, интенсивное загрязнение окружающей природной среды в прошлые годы (которое, впрочем, продолжается и в настоящее время) привело к тому, что сейчас площадь территории с острой экологической ситуацией в 17 раз превосходит площадь природных заповедников и заказников. Экономический ущерб от загрязнения природы, по подсчетам специалистов, равен примерно половине национального дохода России.

Комплексные исследования и экологическое картографирование последних лет показали, что к числу ареалов с наиболее острой экологической ситуацией относятся зона чернобыльской катастрофы, рекреационные территории Причерноморья и Приазовья, Калмыкия, Кузбасс, Братск, Нижний Тагил и некоторые другие регионы. В пределах названных территорий прежде всего выделяются регионы экологического бедствия. Официально в России к ним отнесены районы, особо загрязненные в результате чернобыльской катастрофы, а также некоторые территории Южного Урала.

Резко ухудшилось вследствие загрязнения окружающей среды ее качественное состояние, и прежде всего - атмосферного воздуха, поверхностных вод и почвенного покрова.

Строго говоря, под загрязнением окружающей природной среды понимают такие физико-химические изменения состава природного вещества (воздуха, воды, почвы), которое угрожает состоянию здоровья и жизни человека, окружающей его естественной среде.

Различают естественное загрязнение окружающей природной среды, происходящее в результате космических явлений и природных процессов (извержения вулканов, лесные пожары, пыльные бури, выветривание), и антропогенное загрязнение, являющееся результатом хозяйственной деятельности человека. Именно антропогенное загрязнение является преобладающим видом загрязнения природной среды на современном этапе развития человеческой цивилизации.

По степени загрязнения воздушной среды лидирует Камчатка, Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Москва и Московская область, Омская и Сахалинская области, Хабаровский край, т.е. территории, где расположены предприятия металлургии, нефтепереработки, химии, производства минеральных удобрений.

* Жирным шрифтом выделены новые понятия, которые необходимо усвоить. Знание этих понятий будет проверяться при тестировании.

В крайне неблагоприятном состоянии находятся и большинство водных источников страны, две трети которых по своим качественным характеристикам не отвечают существующим санитарным нормам.

Основные водные артерии страны - реки Волга, Дон, Кубань, Обь, Енисей, Лена, Печора - оцениваются как загрязненные, их крупные притоки - Ока, Кама, Томь, Иртыш, Тобол, Миасс, Исеть, Тура - являются сильно загрязненными.

Продолжается истощение водных ресурсов рек под влиянием хозяйственной деятельности. Наиболее водоемкими отраслями хозяйства являются энергетика, машиностроение, целлюлозно-бумажная, топливная, химическая и нефтехимическая пищевая промышленность, черная и цветная металлургия, а также жилищно-коммунальное и сельское хозяйство.

Интенсивному загрязнению подвергаются также подземные водные источники. В 1996 году было выявлено 1800 очагов загрязнения подземных вод, из которых 76% расположено в Европейской части России. На 36% из них загрязнение связано с деятельностью промышленных предприятий. Еще на 18% очагов загрязнение подземных вод происходит в результате проникновения загрязняющих веществ из накопителей отходов, с полей фильтрации, орошения сточными водами животноводческих комплексов, птицефабрик, с участков сельскохозяйственных массивов, обрабатываемых ядохимикатами и удобрениями.

Особую остроту эта проблема приобретает там, где подземные воды используются в качестве источника для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. На территории России было выявлено около 500 участков, где подземные воды загрязнены сульфатами, хлоридами, соединениями азота, меди, цинка, свинца, кадмия, ртути, уровни содержания которых в десятки раз превышают предельно-допустимые нормы (ПДК).

В целом около 50% населения Российской Федерации вынуждено использовать питьевую воду, не соответствующую в той или иной степени гигиеническим требованиям по ряду показателей и нередко представляющую угрозу для здоровья и жизни людей. Главной причиной такого положения является загрязнение водоисточников.

Особенно сложная ситуация с химическим загрязнением питьевой воды сложилась в городах, где водоснабжение осуществляется из реки Волги.

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

Земельный фонд России в настоящее время составляет 1709,8 млн. га. Сельскохозяйственные угодья занимают только 13% площади земельного фонда страны и имеют тенденцию к сокращению. За последние 25 лет площадь сельскохозяйственных угодий, приходящаяся на одного жителя России, уменьшилась на 24%, площадь пашни — на 18%.

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

Для наибольшей части территорий - 55% - самой острой признана проблема нарушения земель в процессе хозяйственной деятельности и невыполнения обязательных работ по их рекультивации, причем для 30% эта проблема оценена как имеющая приоритетный характер. В число таких территорий вошли регионы с развитой добывающей промышленностью, а также северные территории с низким потенциалом самовосстановления экосистем на нарушенных землях.

Следующая по значимости проблема - загрязнение и захлывание земель - актуальна для 54% территории страны, причем для 4% территории страны она приобрела характер "экологического кризиса". В число таких территорий

Современный Гуманитарный Университет

попали районы с развитой перерабатывающей промышленностью (химическая и нефтехимическая, цветная металлургия), высокой плотностью населения, а также регионы, пострадавшие в результате Чернобыльской аварии.

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

По оценке специалистов, современная Россия — это самая загрязненная радиоактивными веществами страна в мире. В таком незавидном положении она оказалась в результате:

- ряда крупных аварий на соответствующих предприятиях (Чернобыльской АЭС, ПО «Маяк», Томск-7 и др.);

- сбрасывания радиоактивных отходов в окружающую среду и создания свалок радиоактивных отходов;

- создания крупнейших в мире хранилищ радиоактивных веществ;

- испытания ядерного оружия (Новая Земля, Семипалатинский полигон).

Испытания военно-промышленным комплексом атомного оружия в начале 60-х годов привели к устойчивому радиоактивному загрязнению большой территории России. По данным станций наблюдения, после испытаний ядерных устройств на полигоне Новая Земля уровни радиоактивности осадков в северных регионах страны возросли на 2—3 порядка.

Вследствие имевших место аварий и других причин территории 30 областей, республик и краев Российской Федерации подверглись радиоактивному заражению, в шести других существует потенциальная угроза такого загрязнения.

Оценивая в целом состояние окружающей природной среды в Российской Федерации, Центр международных проектов Минприроды России пришел к выводу, что проблема загрязнения атмосферного воздуха городов и промышленных центров является сегодня проблемой федерального уровня в 38 республиках, краях, областях и автономных округах Российской Федерации; обезвреживания и утилизации токсичных промышленных отходов - в 37; радиационной безопасности - в 36; сокращения вредных выбросов в атмосферный воздух - в 30; загрязнения поверхностных вод - в 29; загрязнения и истощения подземных вод - в 28; уменьшения сброса загрязненных сточных вод - в 26; сохранения плодородия почв и земель - в 20.

По данному комплексу нерешенных экологических проблем наиболее неблагоприятная обстановка сложилась в Тульской, Нижегородской, Саратовской, Ростовской и Свердловской областях, а также в Красноярском и Приморском краях.

Загрязнение природной среды оказывает столь существенное влияние на состояние генофонда нации, что остро встает вопрос о возможности ее дальнейшего воспроизводства и физического выживания. Уровень мутаций человеческого генома в настоящее время настолько высок, что незначительное его увеличение, по мнению специалистов, может привести к процессу необратимого генетического вырождения и гибели человеческой популяции в течение двух-трех поколений.

Сейчас практически невозможно расставить приоритеты в отношении опасности для здоровья загрязнений, содержащихся отдельно в атмосферном воздухе или питьевой воде, почве. Однако бесспорно, что каждое такое изменение в отдельности и все они суммарно представляют собой постоянно возрастающую опасность для жизни и здоровья всего населения страны.

Экологический кризис: структура, причины, пути выхода

Основываясь на анализе состояния окружающей природной среды, большинство специалистов (В.В.Петров, М.М. Бринчук и др.) сходятся во

Современный Гуманитарный Университет

мнении, что Россия в настоящее время переживает глубокий **экологический кризис**, под которым понимается та стадия взаимодействия между обществом и природой, на которой до предела обостряются противоречия между экономикой и экологией, экономическими интересами общества в потреблении и использовании природной среды, с одной стороны, и экологическими требованиями обеспечения ее охраны, с другой стороны.

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

Однако практика последующих лет показала, что такое явление как экологический кризис не является свойственным только капитализму, а распространяется на все страны, ставшие на путь развития научно-технического прогресса. Безусловно, классовый подход в какой то мере подчеркивает те или иные особенности протекания экологического кризиса в разных странах. Вместе с тем, это обстоятельство не может быть причиной отрицания его как общераспространенного явления.

По своей структуре экологический кризис подразделяется на две части: естественную и социальную (В.В.Петров, 1995). Естественная часть свидетельствует о наступлении деградации, т.е. разрушении окружающей человека природной среды. Социальная же сторона экологического кризиса заключается в неспособности государственных и общественных структур остановить процессы разрушения природной среды, стабилизировать положение и оздоровить ее.

Обе стороны экологического кризиса взаимосвязаны: сильное государство и сплоченное общество в состоянии решить экологические проблемы, не доводя их до крайней черты. В то же время, слабое государство и общественный хаос, в котором пребывает современное российское общество, никогда не способствуют их успешному преодолению.

О деградации окружающей природной среды как одной из сторон экологического кризиса было уже сказано - ей посвящена значительная часть этой главы. Остановимся более на другой стороне этого явления, социальной.

Внешне социальная сторона экологического кризиса проявляется, во-первых, в недостаточно эффективной работе специальных органов по охране окружающей природной среды (прежде всего - Госкомэкологии РФ), иных специальных органов по охране отдельных объектов окружающей среды (земли, недр, вод и т.д.). Эти органы во многом потеряли управление охраной окружающей природной среды, а принимаемые ими решения или разрабатываемые мероприятия не способствуют какому-либо положительному влиянию на экологическую обстановку в стране. Справедливости ради надо отметить, что в таком состоянии находятся не только госорганы по охране окружающей природной среды, но и все правительство РФ. Постоянные реорганизации его структуры, слияния и разъединения министерств и ведомств, хроническое недофинансирование и т.п. делают его работу непредсказуемой и малопонятной для подавляющего большинства населения страны.

Во-вторых, экологический кризис проявляется в неспособности правоохранительных органов обеспечить надежный контроль и надзор за выполнением экологического законодательства. Из года в год растет противоречие между количеством совершаемых экологических преступлений путем загрязнения окружающей среды, уничтожения природных объектов, порчи, повреждения природной среды и количеством дел, которые рассматриваются в уголовном или гражданском порядке (в судебных или

судебно-арбитражных органах). В работе правоохранительных органов Российской Федерации так называемые экологические дела в 1995 году (по данным В.В.Петрова, 1995 г.) занимали всего 5-10% от общего количества рассматриваемых дел. Не спасает положения и организация специальных органов по контролю за соблюдением экологического законодательства в виде природоохранных прокуратур из-за их малочисленности.

Наконец, в-третьих, экологический кризис в его социальном аспекте проявляется в массовом эколого-правовом нигилизме, т.е. в массовом неуважении эколого-правовых требований, в нарушении или невыполнении их. Поэтому правомерно утверждать, что экологический кризис включает в себя в качестве составной части правовой нигилизм, отсутствие какой-либо законности в экологических отношениях.

Анализ как социально-экономической, так и экологической и политической обстановки в России позволил ряду авторов (В.В.Петров и др.) выделить пять основных направлений, по которым Россия должна выходить из экологического кризиса.

В качестве первого направления обычно называется совершенствование технологии- технологическое направление. Сюда прежде всего относится создание экологически чистых технологий, внедрение безотходных и малоотходных производств, обновление основных фондов, совершенствование технологических процессов. Однако системный кризис, который переживает в настоящее время Россия, делает проблематичным достижение прогресса в этом направлении.

Второе направление - это развитие и совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды. Экономическое направление, включая экономическое стимулирование рационального природопользования, реализуется в охране окружающей среды путем внедрения платежей за выбросы вредных веществ, введения налоговых льгот, льгот за выпуск экологически чистой продукции и других экономических мер. Экономическое направление позволяет решить очень важную задачу - сделать охрану окружающей среды составной частью производственно-коммерческой деятельности, когда предприниматель, хозяйственник был бы заинтересован в охране окружающей среды не меньше, чем он заинтересован в выпуске конкурентноспособной продукции.

Третьим направлением является применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения (административно-правовое направление), то есть приостановление, прекращение деятельности предприятий, нарушающих природоохранные законы; привлечение к административной, гражданской и уголовной ответственности физических и юридических лиц за нарушение законов и причинение вреда природной среде.

К четвертому направлению относят гармонизацию экологической структуры общества (эколого-просветительное направление). Оно заключается в развитии системы экологического образования, в перестройке потребительского отношения к природе, иначе говоря, в экологической революции мышления человека. Без перестройки сознания человека, без эколого-правового воспитания трудно говорить о соблюдении предусмотренных законом правил экологической безопасности.

Наконец, пятое направление - это совершенствование и развитие экологических международных отношений, указывающих пути преодоления экологического кризиса (международно-правовое направление).

2. ОКРУЖАЮЩАЯ ПРИРОДНАЯ СРЕДА КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Для успешного преодоления стоящих перед страной экологических проблем и выхода из экологического кризиса необходим научный подход, основанный на глубоком их понимании.

По мнению ряда авторов (В.Д.Ермаков, А.Я.Сухарев, 1997 г.), научный подход в решении экологических проблем заключается в признании ряда положений, основными из которых являются:

- отношения между природой и обществом, которые на современном этапе вышли на качественно новый уровень;
- этот уровень требует изменения самого способа взаимодействия общества с окружающей средой;
- решение экологических проблем невозможно без формирования механизма рационального природопользования, которого сегодня у общества нет;
- адекватная оценка экологической ситуации требует признания, что все научные задачи природопользования - проектирование, преобразование, восстановление среды, ее охрана - не разрешимы в рамках одного государства и требуют объединения усилий всего цивилизованного мира.

Именно с этих позиций, по мнению вышеназванных авторов, следует рассматривать существо экологических проблем и пути их разрешения.

Необходимо отметить, что природоохранную деятельность можно рассматривать как относительно самостоятельную форму общественной деятельности. Основаниями для такого заключения является следующее:

- во-первых, само существование экологического взаимодействия как фактора самоорганизации и самодвижения материи;
- во-вторых, наличие предмета экологической деятельности (природа, общество, человек);
- в третьих, наличие субъекта деятельности (человек, общество, человечество);
- в четвертых, наличие экологического целеполагания (защита окружающей среды, восстановление баланса природы и т.д.);

Экологическая деятельность общества, как и любая другая деятельность, может нормально осуществляться лишь на основе определенных законов и правил поведения, обязательных для всех субъектов экологического взаимодействия. Понятно, что содержанием экологической политики государства должна стать выработка таких правил поведения и контроль за их неукоснительным соблюдением.

В связи с возрастающим влиянием на состояние окружающей природной среды достижений современной научно-технической революции возникает проблема такого развития отношений природы и общества, при котором их диалектическая взаимосвязь не нарушалась бы, а возникающие противоречия не имели бы антагонистического характера.

Для успешного овладения процессами технического развития требуется существенное повышение роли права в управлении общественными явлениями, в том числе усиление его роли в регулировании отношений, складывающихся при взаимодействии природы и общества. Изучение влияния права на природоохранительный процесс, как и регулирование правом экологических общественных отношений, должно быть основано на комплексном подходе. Интегрированный подход к практическому осуществлению природоохранительных мероприятий ставит перед учеными-юристами конкретные задачи отражения в научных исследованиях всех тех связей и опосредований, которые на практике обеспечивают слаженный

Современный Гуманитарный Университет

характер общественных мер по охране окружающей природной среды. В числе этих мер находится не только право, выступающее одним из эффективных средств комплексного подхода к охране природной среды со стороны общества, но и целый ряд других средств. Объективный характер комплексного подхода к охране окружающей природной среды является, следовательно, той базой, на которой должно развиваться взаимодействие правоведения с другими отраслями человеческого знания.

Влияние права на взаимодействие природы и общества осуществляется опосредованно, путем воздействия на развитие социальных отношений. Данное направление складывается на стыке философии как науки о наиболее общих законах движения материи, естествознания как системы наук о наиболее общих законах физических, химических, биологических форм движения материи и права как науки о законах одной из социальных форм движения материи. Фундаментом данного направления может быть разработанная и обоснованная В.И. Вернадским концепция “ноосферы” (сферы разума). Взаимодействие с природой является исходным условием существования всякого общества и осуществляется посредством способа производства. Поэтому мало знать совокупность законов общественной жизни, важно проследить, в какие конкретные связи вступают они в процессе взаимодействия природы и общества.

Экологические правоотношения, как и другие виды общественных отношений, возникают на основе определенных потребностей, составляя одну из сторон социальной деятельности. Потребности гражданского общества неизбежно проходят через волю государства, чтобы в форме законов получить всеобщее значение. Очевидно, что в области охраны окружающей среды такими потребностями являются: во-первых, потребность в сознательном, опирающемся на современные достижения естественных и общественных наук, регулировании природных явлений и процессов на благо всего общества; во-вторых, потребность правовой защиты природных ресурсов от хищнического и нерационального использования. Этим прежде всего и объясняется необходимость эффективного правового регулирования экологических общественных отношений.

Экологические общественные отношения как выражение указанных выше потребностей вырастают из необходимости постоянного воспроизводства естественных условий существования людей в конкретных исторических условиях. Эти отношения складываются в рамках особого типа социальной деятельности - использования и охраны окружающей среды, имеющего свой механизм регулирования этих отношений, свои методы и способы управления и базирующегося на специфических общественных потребностях. Следовательно, есть все основания считать экологические общественные отношения специфической разновидностью производственных отношений, возникающих лишь на определенном историческом этапе развития человеческого общества. Учитывая важность природы для прогрессивного развития общества, можно отметить, что на основе объективной потребности в сознательном, планомерном регулировании природопользования и охраны окружающей среды вырастает необходимость соединения природоохранной деятельности государства с его экономической деятельностью.

3. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Вопрос о функциях российского государства целесообразно рассматривать в контексте взаимоотношений человека, общества и государства, роли общества в функционировании государства и роли государства в общественном развитии.

Современный Гуманитарный Университет

Взаимоотношения человека, общества и государства достаточно четко определены в ст.ст. 2 и 3 Конституции РФ 1993 г. Подчеркнем, что в соответствии со ст.3 Конституции не государство, а народ — источник и носитель верховной власти в России. Об этом следует помнить в процессе изучения всего курса экологического права.

Функции демократического государства представляют собой основные или главные направления его деятельности, определяемые потребностями решения некоторых основных для общества задач. Функции выражают сущность и назначение государства в обществе. Соответственно в недемократическом государстве в рамках функций могут решаться некоторые задачи в интересах не всего общества, а отдельных социальных групп, что в прошлом было традиционным для российского государства.

Экологическая функция государства признана теоретиками государства и права одной из основных и самостоятельных функций современного российского государства. В литературе по теории государства и права она называется функцией по охране природы (охране окружающей среды, охране окружающей природной среды) и относится к числу внутренних функций государства. Ряд авторов (В.В. Бринчук, О.С.Колбасов и др.) считает, что содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов. С учетом сказанного, экологическая функция государства включает в себя деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на: обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения; на охрану окружающей среды от деградации; на охрану экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. По степени эффективности реализации этой функции можно судить об истинном отношении государства к обеспечению рационального природопользования, к охране окружающей среды, к человеку.

Очень точное определение экологической функции государства дано В.В.Петровым (1995г.). По его мнению, главное назначение **экологической функции государства** заключается в том, чтобы обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни человека природную среду.

Осуществление функции есть не что иное, как практическая деятельность по решению определенных задач, стоящих перед обществом и государством. Однако задачи могут решаться эффективно и менее эффективно, либо не решаться вовсе. Хотя экологическая функция российского государства характеризуется как основная и постоянная, но, судя по состоянию окружающей среды в стране, она чрезвычайно мало эффективна. Поэтому, наряду с выделением экологической функции в качестве самостоятельной и основной, для ее оценки с точки зрения эффективности важно выработать и использовать соответствующие критерии. По мнению В.В.Бринчука, наиболее приемлемым представляется критерий обеспечения государством соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Экологическая функция государства реализуется в разных формах. Под формами понимаются методы или способы ее осуществления. Выполняя экологическую функцию, государство использует правовые и организационные методы. К правовым методам относится принятие законов и иных нормативных актов по природопользованию и охране окружающей среды,

Современный Гуманитарный Университет

правоприменительная и правоохранительная деятельность. Под **правоприменительной деятельностью** понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов по реализации экологических норм права. **Правоохранительной деятельностью** является деятельность специально уполномоченных органов по охране права путем применения юридических мер воздействия в соответствии с законом.

Таким образом, названные правовые формы осуществления экологической функции российского государства реализуются преимущественно в рамках специализированных ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной.

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

Выполнение государством экологической функции есть не что иное, как регулирование соответствующих общественных отношений. Значительная часть наиболее важных общественных отношений по поводу природы регулируется правом окружающей среды (по определению В.В.Бринчука) или экологическим правом. Следовательно, признание деятельности по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, обеспечению их рационального использования с целью предупреждения от истощения и охраны окружающей среды от загрязнения, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц в качестве одной из основных функций государства является важнейшей предпосылкой и фактором формирования отрасли экологического права (права окружающей среды) в системе российского права.

Основными направлениями реализации экологической функции государства являются:

- формирование нового эколого-правового мировоззрения;
- выработка и последовательная, максимально эффективная реализация государственной экологической политики;
- формирование современного экологического законодательства;
- создание оптимальной системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- обеспечение оптимального финансирования мероприятий по рациональному природопользованию и охране окружающей среды;
- привлечение к природоохранительной деятельности широких слоев населения;
- экологическое воспитание населения и подготовка квалифицированных специалистов экологов;

4. ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ, НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Прежде чем перейти к рассмотрению данной главы, необходимо дать несколько основополагающих определений, которые уже встречались в предыдущих главах.

Окружающая природная среда - это естественная среда обитания человека, биосфера, которая служит условием, средством и местом жизни человека и других живых организмов.

Современный Гуманитарный Университет

Под **охраной окружающей природной среды**, в свою очередь, понимают систему государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия системы “общество - природа”.

Природные ресурсы представляют собой естественные источники удовлетворения потребностей материального производства (земельные, водные, лесные, минеральные ресурсы).

Экологическое право рассматривается как отрасль науки, как отрасль права и как учебная дисциплина.

Понятие экологического права как отрасли науки

Термин “экологическое право” используется в юридической науке сравнительно недавно. В определенной мере он связан с наукой экологией. Современная наука экологического права и многие другие, особенно смежные с ней науки, оперируют им в качестве одной из фундаментальных категорий. “Экологическое право” - термин широко известный и употребляемый в отечественном, зарубежном, международном праве, в законах и других нормативных актах. Содержание его имеет определенные различия, обусловленные состоянием, особенностями и изменениями природных, экономических, культурных и политических условий жизни конкретного общества.

В науке наблюдается многозначность термина “экологическое право”, обозначение им подчас различных, хотя и взаимосвязанных понятий. Между ним и другими правовыми категориями (природоохранительное, экологическое право и т.д.) существует определенная взаимосвязь, взаимообусловленность и преемственность. Основу их составляют общественные экологические отношения, складывающиеся при взаимодействии общества с природой.

Под экологическим правом как отраслью науки понимают отрасль юридической науки и общественной науки в целом. Это - учение об экологическом праве. Оно представляет систему основополагающих категорий, принципов, выводов, суждений о правовых явлениях, а также знаний о них в сфере общественных экологических отношений.

Подобно другим наукам, - экологическое право, кроме того, изучает законодательство, правоприменительную практику, деятельность по обновлению и получению новой информации об изучаемом предмете, постоянному развитию для накопления новых знаний, отражающих тенденции развития общественных отношений в сфере экологии. При условии неразрывной связи с практикой и жизнью эта наука понимается вместе с тем как важный инструмент устойчивого общественного прогресса в экологически приемлемой природной среде.

Таким образом, **экологическое право как отрасль науки** представляет собой систематизированную и классифицированную самостоятельную (отдельную) отрасль науки, т.е. совокупность знаний о правовом регулировании общественных экологических отношений, тенденциях и закономерностях функционирования и развития этого регулирования, методах достижения его эффективности, средствах получения новых знаний, необходимых для дальнейшего совершенствования экологического права, законодательства, правоприменительной практики в сфере экологии и гармонизации взаимодействия между обществом и природой.

Экологическое право как отрасль права

Экологическое право как отрасль российского права представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения по сохранению, воспроизводству и изучению окружающей природной среды, а также по рациональному использованию природных ресурсов.

Современный Гуманитарный Университет

Признаками любой отрасли права, дающими основание выделить ее из системы права в отдельную отрасль, служат наличие государственной и общественной потребности в ней, специфического предмета, метода (способа), принципов правового регулирования родственных общественных отношений, обособленного законодательства и особых источников права. Все эти признаки присущи экологическому праву, и поэтому его относят к самостоятельной или отдельной отрасли права, в том числе и в системе российского национального права.

В экологическом праве как отрасли права фиксируются правила поведения людей, вытекающие из объективных законов природы и соответствующие действию этих законов. В форме правовой нормы, однако, в полном виде ни один из законов природы не установлен. Право не закрепляет непосредственно какие-либо научные концепции в сфере экологии, в известном смысле опережающие его развитие. Научные концепции о взаимодействии общества и природы воздействуют на формирование экологического права опосредованно. Вместе с тем, знания других наук в области экологии трансформируются в юриспруденцию. По мере осознания необходимости, они используются для формирования и развития экологического права как отрасли права.

Выделяют три формы проявления экологического права как отрасли права: правовую концепцию (идеологию), нормы права и правоотношения.

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

Нормы экологического права закрепляют экологическую политику государства в обязательных правилах поведения физических лиц, правилах осуществления деятельности юридическими лицами и субъективных правах этих лиц в отношениях природопользования и охраны природной среды.

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

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

Экологическое право как учебная дисциплина

Экологическое право как учебная дисциплина представляет систему знаний, выражающих основные положения экологического права как отрасли науки, права и законодательства, сформулированных, преподаваемых и изучаемых в определенной логической последовательности для наилучшего изучения и усвоения этих знаний.

Система курса экологического права не воспроизводит полностью экологическое право как отрасль права, законодательства и науки в силу различного их понимания.

В предмет науки экологического права входят, например, разделы знаний об истории развития, о способах междисциплинарного взаимодействия с другими науками, о зарубежном законодательстве и опыте в сфере правовой экологии и иные разделы, не охватываемые рамками экологического права как отрасли права.

В то же время учебный курс экологического права не может полностью посвящаться только действующему экологическому законодательству. Основная цель обучения экологическому праву заключается в подготовке профессиональных юристов, способных эффективно работать в сфере экологических отношений, регулируемых правом. При этом учитывается необходимость четкой ориентации их на быстрое изменение содержания и форм правового регулирования экологических общественных отношений в условиях организации современной хозяйственной деятельности. Учебный курс экологического права должен обеспечивать подготовку юристов, знающих экологическое и иное экологизированное законодательство, соблюдающих и обеспечивающих его соблюдение.

Обучение экологическому праву призвано формировать у обучаемого знания и потребности использования возможностей права для обеспечения корректного поведения природопользователей, сознательного восприятия окружающей природной среды, убежденности в необходимости бережного отношения к природе, к разумному использованию ее богатств, пониманию важности приумножения возобновляемых естественных ресурсов.

Быстротечность, крупномасштабность, подчас непредвиденность и научная непредсказуемость последствий антропогенного воздействия на природную среду вызывает необходимость осуществлять эколого-правовое образование постоянно.

Предмет экологического права

В правовых науках предметом являются общественные отношения, складывающиеся по поводу того или иного объекта и входящие в сферу действия правовых норм. Правильное определение предмета правового регулирования является обязательным условием правильного применения правовых норм, поскольку ошибки в правоприменительной практике чаще всего совершаются из-за ошибок в определении тех общественных отношений, к которым применима та или иная норма, либо, наоборот, в неправильном подборе той или иной нормы к интересующим нас отношениям.

Предметом правового регулирования могут быть лишь те общественные отношения, которые обладают определенными признаками.

1. Эти отношения должны иметь волевой характер, то есть их возникновение, изменение и прекращение определяется в значительной степени волей людей (в отличие, например, от действий людей, совершаемых под воздействием объективных общественных законов, законов природы и иных объективных тенденций, возникающих в обществе и природе помимо воли человека).

Определение волевого характера общественных отношений равносильно определению возможности правового воздействия на те или иные общественные отношения. Так, изменение путей миграции диких животных не может зависеть от воли человека. Оно происходит в соответствии с объективными законами природы. Поэтому при размещении и строительстве объектов (транспортных магистралей, линий связи, каналов и т. п.) должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции животных. В действительности бывает наоборот - делаются попытки изменить эти пути с целью наиболее благоприятного размещения объектов.

Следовательно, в качестве предмета правового регулирования могут выступать не все общественные отношения, а лишь поддающиеся правовому регулированию, имеющие "правовую природу".

2. Эти отношения должны складываться по поводу объектов природы, образующих различные экологические системы (по сути, это окружающая нас

природа), а также многообразных как внутренних, так и внешних экономических связей.

3. Эти отношения должны быть направлены на регулирование не только всех компонентов природной среды, образующих различные экосистемы, но и всей совокупности объектов, составляющих среду обитания человека и обеспечивающих условия его жизнедеятельности и состояние здоровья.

Если общественные отношения складываются по использованию объектов имущественного характера, не относящихся к числу объектов природы, то данные отношения не всегда следует признавать предметом экологического права. Например, мелиоративные работы сопряжены со вторжением в природные экосистемы, и общественные отношения, складывающиеся по поводу этих работ, являются предметом экологического права; непосредственную же эксплуатацию мелиоративных систем нельзя отнести к предмету экологического права, поскольку это отношения имущественного характера.

Для определения предмета экологического права, таким образом, необходимо точно определить природу объекта (экосистемы), по поводу которого складываются общественные отношения. Она имеет двойственный характер:

а) общую для всех объектов природу возникновения и состояния. Ее характеризуют естественный характер возникновения и состояние объектов в экологических связях с окружающей природной средой. Так, не может быть объектом природы дикий лось в зоопарке, поскольку, несмотря на естественный характер происхождения, он не находится в природной среде и на него распространяются имущественные отношения; лишь дикий лось, не изъятый из леса, является полноправным объектом природы, поскольку отвечает обоим указанным признакам (естественность происхождения и нахождение в экосвязях);

б) специфическую природу возникновения и существования, обусловленную особенностями природного объекта. Например, земля способна быть главным средством производства в сельском хозяйстве, и законодательно установлен приоритет земель сельскохозяйственного назначения; воды являются обязательным условием существования живых организмов, без воды человек может прожить всего несколько дней, и поэтому законодательно установлен приоритет вод для питьевых и бытовых нужд населения; леса являются легкими Земли, вырубка их может внести дисбаланс в атмосферу Земли, и поэтому законом определен приоритет интересов лесного хозяйства и т. п.

Новая Конституция РФ значительно расширила круг регулируемых экологическим правом общественных отношений, обозначив объектом правоотношения окружающую среду в целом. Это значит, что речь теперь идет не только о компонентах природной среды, так как окружающая среда (среда обитания человека) - это естественные экосистемы, природные компоненты (воздух, вода, почвы, животный и растительный мир), территория, ландшафты, природные исторические, культурные памятники и другие материальные объекты, оказывающие влияние на качество жизни, условия жизнедеятельности и состояние здоровья человека. Отношения между ними являются сопутствующими для всех экологических общественных отношений, поскольку каждый вид хозяйственной и иной деятельности по эксплуатации природных объектов должен быть обеспечен охранительными правилами.

Таким образом, **предметом экологического права** являются волевые общественные отношения, которые имеют своим объектом охрану и использование окружающей природной среды и урегулированы нормами экологического законодательства.

Метод экологического права

Под методом права в юриспруденции понимают способ правового воздействия на общественные отношения со стороны государства.

Применительно к экологическому праву можно сказать, что метод - это устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В правовой науке признается два метода - административно-правовой и гражданско-правовой, хотя в системе российского права выделено примерно 15 отраслей права. Это означает, что большинство отраслей не имеют собственного метода правового регулирования, который был бы вполне адекватен их предмету. Как правило, используются комбинации названных методов правового регулирования. Причем административно-правовой метод применяется преимущественно в отраслях публичного права, к числу которых относится в основном и экологическое право. Применение гражданско-правового метода преобладает в отраслях частного права.

Суть административно-правового метода регулирования заключается в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в административных отношениях является уполномоченный орган государства. Соответственно стороны находятся в неравном положении - между участниками административных правоотношений складываются отношения власти и подчинения. В экологическом праве административно-правовой метод опосредуется в специфических формах - нормировании, экспертизе, сертификации, лицензировании и др. Он выражается в установлении допустимых выбросов загрязняющих веществ в природную среду предприятиями-природопользователями, выдаче этим предприятиям специальных лицензий на такой выброс, дозволении на принятие решения о строительстве, к примеру, высокоскоростной магистрали С.-Петербург — Москва (лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы), запрете ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, применении мер юридической ответственности и др.

Гражданско-правовой метод регулирования основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско-правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, независимые друг от друга. Посредством заключаемого между ними соглашения они сами определяют свои права и обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках.

В современном экологическом праве применяются оба метода правового регулирования. Причем в условиях перехода к рыночной экономике, гражданско-правовой метод применяется в данной отрасли права все более широко. Согласно новому экологическому законодательству, право пользования природными ресурсами предоставляется на основе лицензии и заключаемого в соответствии с ней договора. Хотя договор заключается природопользователем с органом исполнительной власти субъекта РФ, по своей природе такой договор является гражданско-правовым.

Необходимо отметить, что к одним и тем же отношениям по природопользованию и охране окружающей среды, регулируемым правом, может быть при определенных условиях применены оба названных метода. Например, заключение договора на природопользование представляет собой пример гражданско-правового метода регулирования. Но если в процессе

природопользования нарушаются условия, предусмотренные договором, и причиняется существенный экологический вред, может быть применен административно-правовой метод регулирования этих отношений.

Нормы экологического права

Нормами экологического права считают правила поведения, регулирующие отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды. Они подразделяются на три группы: отраслевые (охрана и использование отдельных природных объектов - земли, недр, вод, лесов т.д.), комплексные (охрана и использование природных комплексов, природной среды в целом), экологизированные (нормы других отраслей права - административного, уголовного, хозяйственного и т.д., отражающие требования охраны природной среды).

По содержанию юридического предписания эколого-правовые нормы подразделяются на нормы-принципы, нормы-приоритеты и нормы-правила.

Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны окружающей природной среды (ст. 3 Закона об охране окружающей природной среды).

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

Различают эколого-правовые нормы-приоритеты трех уровней: отраслевого, межотраслевого и общего экологического уровня.

Отраслевые приоритеты содержатся в природоресурсовых отраслях законодательства. Так, в земельном законодательстве закреплены правовые приоритеты охраны земель сельскохозяйственного назначения, прежде всего, пахотных угодий. В законодательстве о недрах преимущественное право на охрану имеют месторождения полезных ископаемых, подземных вод, памятники истории и культуры. В водном законодательстве устанавливается приоритет пресной воды для питьевых и коммунально-бытовых, лечебно-оздоровительных целей. В лесном законодательстве приоритетное значение имеет охрана лесов первой группы, имеющих природоохранное, почвозащитное, водоохранное, полезное и иное экологическое назначение.

Межотраслевые приоритеты отражены в нормах отраслевого законодательства, но устанавливают преимущества в охране одних природных объектов перед другими. Они включаются в "работу", когда происходит столкновение отраслевых приоритетов. Например, земельное законодательство разрешает предоставление земельного участка на площадях залегания полезных ископаемых только по согласованию с органами геологии и использования недр. Здесь явное предпочтение отдается полезным ископаемым, т.е. элементам недр. Однако при сопоставлении хозяйственного и экологического значений территории, недра которой содержат полезные ископаемые, вопрос может быть решен и в пользу сохранения земельных угодий. Такой вопрос окончательно решают органы исполнительной власти субъектов РФ с участием, в случае необходимости, федеральных органов власти, или только федеральные органы Федерации, если рассматриваемая территория относится к федеральным ресурсам.

Общие экологические приоритеты закрепляют преимущество высшей цели охраны окружающей природной среды - обеспечение качества окружающей человека природной среды.

Экологические приоритеты означают, что любые мероприятия хозяйственного или иного содержания подлежат прекращению, если они угрожают здоровью и экологической безопасности человека. Общие экологические приоритеты вытекают из ст. 3 Закона об охране окружающей

природной среды и действуют повсеместно. Особенно велико их значение в тех сферах, где еще недостаточно разработаны экологические нормы. Например, в сельском хозяйстве, где часто использование минеральных удобрений, ядохимикатов, различного рода стимуляторов роста происходит с нарушением установленных нормативов.

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

Предупредительные императивы наряду с запретительными образуют основную массу эколого-правовых норм. Предупредительные императивы призваны предотвратить наступление вредных последствий в результате неправомерного действия. Так, предупредительное значение в земельном законодательстве имеют нормы, регламентирующие порядок предоставления земель для осуществления промышленной или сельскохозяйственной деятельности с целью не допустить размещение экологически вредных производств. Предупредительное значение имеют также все нормы, регулирующие порядок экологического контроля, экологической экспертизы и т.п.

Запретительные императивы направлены на недопущение действий, причиняющих вред окружающей природной среде. Эти нормы занимают центральное место в природоохранительных правовых актах. В частности, по Закону РФ об охране окружающей природной среды, запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных системой очистки и обезвреживания отходов, согласно ст. 50 того же закона запрещается ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств.

Восстановительные, или компенсационные, нормы права содержат требование, обращенное к правонарушителю, о восстановлении нарушенного состояния природной среды, а также компенсации расходов и затрат, понесенных в процессе восстановления природной среды. Подобные меры принимаются в рамках гражданских или административных правоотношений по возмещению причиненного вреда природной среде либо имущественным интересам природопользователей.

Карательные императивы проявляются в случаях привлечения к административной или уголовной ответственности за экологическое правонарушение или преступление в соответствии с нормами Кодекса об административных правонарушениях или Уголовного кодекса. В зависимости от предусмотренных санкций и степени общественной опасности они подразделяются на административные экологические правонарушения и уголовные экологические преступления (ст. 84,85 Закона РФ об охране окружающей природной среды).

Поощрительные эколого-правовые нормы, как правило, относятся к правовым нормам, регулирующим функционирование экономического механизма охраны окружающей природной среды. Это может быть материальное стимулирование за выполнение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. К числу указанных норм относятся нормы, устанавливающие порядок внесения платежей за выбросы, сбросы вредных веществ. В наиболее полном объеме такие нормы содержатся в разделе III Закона РФ об охране окружающей природной среды ("Экономический механизм охраны окружающей природной среды").

Названные группы норм права входят в категорию эколого-правовых норм

Современный Гуманитарный Университет

охранительного назначения. Определенное место в правовом регулировании природоохранительной деятельности занимают нормы так называемого регулятивного направления. К их числу может быть отнесена компетенция представительных и исполнительных органов в области охраны окружающей природной среды, где преобладают управомочивающие нормы.

Разрешительные и обязывающие нормы обращены прежде всего к природопользователю. В одном случае по решению специально управомоченного органа хозяйствующий субъект получает право на определенное воздействие на природную среду, в другом к нему предъявляются соответствующие требования как к участнику экологического правоотношения.

Управомочивающие нормы, устанавливающие компетенцию представительных, исполнительных и специальных органов государства, излагаются в ст. 6—10 Закона РФ об охране окружающей природной среды.

Обязывающие нормы представлены в ст. 40—57 Закона РФ об охране окружающей природной среды, где провозглашаются экологические требования в различных сферах хозяйственной деятельности. Они определяют правила поведения хозяйствующих субъектов при осуществлении ими своей деятельности. Общей обязанностью всех субъектов, какими бы видами деятельности они ни занимались, является выполнение требований по охране природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, планов и мероприятий по оздоровлению окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов, восстановлению потерь в природной среде.

Разрешающие нормы регулируют порядок выдачи лицензий (разрешений) на использование природных ресурсов, включая выбросы, сбросы, захоронения вредных веществ. Субъектами этих отношений выступают хозяйствующие субъекты, включая граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, и специально уполномоченные для этого органы по охране окружающей природной среды. В разрешительных нормах в единое целое соединяются полномочия на выдачу разрешения со стороны органа государства и обязанность его получения и выполнения — со стороны хозяйствующего субъекта.

Все перечисленные выше нормы экологического права являются “первокирпичиками” отрасли экологического права. В тоже время, среди них выделяют совокупности эколого-правовых норм, регулирующих узкий круг сходных общественных отношений и получивших название институтов экологического права. Так, существуют такие важнейшие институты как институт государственной и других форм собственности, институт права природопользования и др.

Система экологического права

Под **системой экологического права** понимают совокупность его институтов, расположенных в определенной последовательности в соответствии с экологическими закономерностями.

Существует несколько точек зрения о системе экологического права. Это объясняется тем, что до разграничения экологического права от природоресурсовых отраслей права система экологического права носила комплексно-отраслевой характер, т.е. экологическое право включало в себя общую, особенную и специальную части. В общей части рассматривались общие, единые для охраны и использования природы вопросы: источники экологического права, объекты, право собственности, право природопользования, ответственность. В особенной части рассматривались вопросы правового режима охраны и использования земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха и комплексные вопросы правовой

Современный Гуманитарный Университет

охраны в промышленности, сельском хозяйстве, городах и т.д. Специальная часть была посвящена международно-правовой охране окружающей природной среды. Некоторые авторы (Б.В.Ерофеев и др.) продолжают и в настоящее время придерживаться этой точки зрения.

Однако по мнению В.В.Петрова, модернизация отношений между экологическими и природоресурсовыми отраслями права привели к необходимости пересмотра системы экологического права и построения ее применительно к нуждам и потребностям охраны среды в условиях рыночной экономики. По его мнению, система экологического права включает в себя пять экологических частей. Первая - предмет, источники, объекты экологического права. Здесь рассматривается концепция взаимодействия общества и природы, формы проявления экологического права, его источники, объекты, право собственности и природопользования. Вторая - механизм экологического права, включающий концепцию механизма охраны природной среды и его звенья: экологическое управление с его органами и функциями, нормирование природной среды, экономический механизм природной среды, экологическая экспертиза, экологический контроль и др. Третья часть рассматривает правовую охрану окружающей среды в народном хозяйстве. Предметом внимания здесь становятся следующие вопросы: механизм охраны природной среды в хозяйственной деятельности, охрана природной среды в промышленности, энергетике и других отраслях народного хозяйства, в городах, пригородных и рекреационных зонах, особо охраняемых территориях. Четвертая посвящена рассмотрению экологической ответственности. Речь идет об основаниях и видах этой ответственности, нормах, закрепляющих концепцию экологической ответственности, о формах возмещения вреда и методах предупреждения нарушений. Пятая раскрывает механизм международно-правовой охраны окружающей природной среды, включающий основные принципы, договоры и конвенции, международные объекты охраны, международные природоохранные организации, международные конференции по вопросам экологии и защиты окружающей среды.

5. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, регулирующие экологические общественные отношения.

Источники экологического права имеют общие характеристики с источниками других отраслей права. Все источники права - это акты, принятые непосредственно народом или уполномоченными на то государственными органами. Такие органы устанавливают или санкционируют нормы права, которые являются внешними формами выражения правотворческой деятельности государства. Посредством ее воля законодателя становится обязательной для исполнителя.

В то же время, источники экологического права имеют и свои особенности. К числу таких особенностей большинство авторов относит:

- значительный вес законов по сравнению с другими формами права;
- наличие в них большого числа так называемых “экологизированных”

норм;

- определенная роль международно-правовых актов, которые регулируют внутренние экологические правоотношения на основе примата международного права.

Существование особых источников права является одним из основных и обязательных критериев самостоятельности каждой отдельной отрасли права, включая экологическое. Принято различать материальные и формальные источники права.

Материальные источники права понимаются как источники, формируемые волеизъявлением народа относительно какого-либо документа, принятого по результатам его рассмотрения посредством опроса, плебисцита, референдума или голосования. К таким источникам права относится, прежде всего, Конституция РФ, принятая 12 дек. 1993 г. всенародным голосованием. В ней установлены конституционные основы экологического права.

Такого рода источником права является и Декларация от 12 июня 1990 г. "О государственном суверенитете РСФСР".

Под формальными источниками экологического права понимаются внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, посредством которых оно осуществляет правовое регулирование общественных экологических отношений. Основу правового регулирования этих отношений составляет экологическое законодательство.

Под законодательством как источником экологического права понимается совокупность различных законов, других форм нормативных актов, регулирующих общественные отношения в области экологии.

Экологическое законодательство является внешним выражением лишь части экологического права, поскольку помимо него содержание экологического права как отрасли права включает также экологические правоотношения.

В составе многих экологических нормативных актов имеются необходимые для обеспечения их действия нормы финансового, гражданского, административного, уголовного, трудового и других отраслей законодательства и (или) отсылки к ним. Такие акты считаются комплексными.

Определение источников экологического права представляет значительную трудность, так как издается огромное количество нормативно-правовых актов на различных уровнях. Преодолению этих трудностей призвана служить их классификация.

Она может быть проведена по ряду оснований.

По юридической силе все нормативно-правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты. К законам относятся нормативные акты, принимаемые представительными органами государственной власти. Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. К последним относятся акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

По предмету регулирования различают общие и специальные нормативные акты. Общие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относится, в частности, Конституция РФ. В отличие от них, специальные акты целиком посвящены вопросам окружающей среды или ее элементов (Закон РФ "Об охране окружающей природной среды", Водный кодекс РФ, Федеральный закон "О животном мире" и др.).

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

Нормативные акты материального характера - это акты, содержащие материальные эколого-правовые нормы, которые устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (федеральные законы "Об экологической экспертизе", "Об особо охраняемых природных территориях" и др.).

Источники экологического права процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализована лишь посредством осуществления и

соответственно регулирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических прав и интересов и т.д. К актам процессуального характера относятся ГПК РСФСР; УПК РСФСР; Положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков, утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г.; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах.

По своему характеру нормативные правовые акты как источники права можно условно подразделить на кодифицированные и не являющиеся таковыми. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты. Систематизация нормативного материала проводится в процессе нормотворческой деятельности с целью приведения его в соответствие с системой регулирования общественных отношений. Эти акты отличаются более высоким качеством и являются головными в той или иной отрасли права. В экологическом праве к кодифицированным актам относятся Закон РФ "Об охране окружающей природной среды", Лесной кодекс РФ, Федеральный закон "О недрах" и др.

Источники экологического права в своей совокупности рассматриваются как образующие систему источников этого права. Ей свойственны, наряду с общими чертами, характерными для источников других отраслей права, специальные черты.

Основу и стержень системы источников экологического права составляют присущие только ей экологическое законодательство и правоотношения. Системообразующими актами и нормами ее являются Конституция РФ и Конституции ее субъектов (в части, касающейся регулирования отношений экологического характера), законодательство об охране окружающей природной среды, природоресурсовое (земельное, о недрах, водах, лесах и т.д.) и иное законодательство, включая экологизированное, например, уголовное, административное, об охране здоровья населения, о градостроительстве.

Эта система отличается большим количеством источников, изданных в форме законов и подзаконных нормативных актов. Видное место в ней занимает такая форма источников права, как международные договоры РФ.

По мнению М.М.Бринчука (1998г.), система экологического права включает в себя:

- Конституцию РФ;
- федеративные договоры;
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- законы (конституционные и федеральные), указы и распоряжения Президента РФ;
- постановления и распоряжения Правительства РФ;
- конституции, законы, иные нормативные акты субъектов РФ;
- нормативные акты министерств и ведомств;
- нормативные акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативные акты;
- судебные решения.

Не относятся к источникам экологического права и права в целом

Современный Гуманитарный Университет

правовые акты индивидуального значения. Эта форма правовых актов не устанавливает новые правовые нормы, не является нормативной, поскольку они адресованы конкретным субъектам права, порождают права и обязанности исключительно для них.

Спорным в настоящее время остается и вопрос о признании в качестве источников экологического права судебных решений, относящихся к предмету экологического права. Одни авторы не признают их в качестве таковых (В.В.Петров, В.Д.Ермаков, А.Я.Сухарев), другие (например, М.М.Бринчук) - утверждают обратное.

Не признаются источниками экологического права также правовые акты (постановления, письма и т.д.), касающиеся применения законодательства в сфере экологии. Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ. Эти акты обязательны лишь для судов соответствующих судебных систем. В этих актах содержатся не новые правовые нормы, а разъяснения и толкования применения имеющегося законодательства.

Конституция РФ как основной источник экологического права

Конституция РФ является Основным Законом российского государства. Она так же, как и федеральные законы, имеет верховенство на всей территории страны.

Конституционные нормы являются основой развития и совершенствования всего законодательства, в том числе и экологического. В качестве источников экологического права непосредственное и наиболее важное значение имеют нормы, закрепленные в ч.1 ст. 9, ч.ч. 2 и 3 ст.ст. 36, 41 Конституции РФ.

Наибольшее значение как источник экологического права имеет конституционная норма, установившая, что каждый человек и гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ).

Вместе с тем конституционно установлено, что каждый человек и гражданин обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ).

В конституционных нормах закреплена и экологическая функция российского государства. Непосредственно выражена она в конституционных статьях о компетенции РФ, ее субъектов, Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти и местного самоуправления.

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

Международные источники экологического права

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

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются, согласно Конституции России, составной частью ее правовой системы. Следовательно, эти принципы, нормы и договоры являются также составной частью системы российского экологического права, в том числе и ее источниками. Предусмотрено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем

Современный Гуманитарный Университет

предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

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

Выделяют следующие виды международных источников экологического права.

1. Многосторонние договоры, к числу которых относятся, например, Договор о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.), Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов оружия массового уничтожения (1971 г.) и др.

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

К многосторонним договорам РФ и других стран - участниц СНГ относятся, например, Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды (1992 г.), Межпарламентский рекомендательный акт "О принципах экологической безопасности в государствах Содружества" (1994 г.) и другие.

2. Двусторонние договоры РФ в сфере экологии, служащие основой сотрудничества с различными странами, например, с такими как США, Франция, Германия, Швеция, Финляндия и т.д. Заключены также природоохранные соглашения о сотрудничестве с КНР, Индией, Республикой Корея и Испанией. Имеются они с Республиками Азербайджан, Грузия, Беларусь, Молдова и другими государствами СНГ.

3. Решения международных организаций и их органов, к которым относятся прежде всего резолюции, декларации и другие акты Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, одобряющие, утверждающие, либо в каких-то других формах поддерживающие международные эколого-правовые документы. Примерами таких актов, принятых ГА ООН, являются, например, Декларация правовых принципов деятельности государств по использованию космического пространства (1963 г.), а также Всемирная хартия охраны природы (1982 г.). Последняя является одним из важнейших документов для развития сотрудничества в области международного экологического права.

4. Международные обычаи, признанные как общеобязательные официально или с молчаливого согласия Российским государством.

Закон как источник экологического права

Основными формами источников экологического права являются закон, основы законодательства и кодексы. Все законы принимаются представительными и законодательными органами РФ или ее субъектов.

Важнейший источник экологического права — Закон РСФСР от 19 дек. 1991 г. "Об охране окружающей природной среды" с последующими изменениями и дополнениями.

Принятие данного Закона знаменует новый этап в развитии российского экологического законодательства как законодательства нового поколения. Он

Современный Гуманитарный Университет

заложил основы прогрессивного развития данной отрасли с учетом изменившихся политических, экологических, экономических, социальных условий развития общества и государства.

Закон определил задачи всего природоохранительного законодательства РФ. Они включают регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия любой деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей (ст. 1).

Чрезвычайно важно и то, что эти задачи должны последовательно решаться с учетом нового эколого-правового статуса человека и гражданина в России. Впервые в российском экологическом законодательстве урегулирован комплекс экологических прав граждан, основным из которых является право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды (ст. 11).

Центральное место в Законе отведено предупреждению нанесения вреда природной среде, стимулированию и обеспечению исполнения экологических требований. В этой связи он формулирует ряд новых положений и подходов к решению экологических проблем в стране. К ним относятся: создание экономического механизма охраны окружающей среды; проведение государственной экологической экспертизы; установление требований к экологическому воспитанию и образованию, ответственности за экологические правонарушения и возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Важно и то, что Закон создал предпосылки формирования основных институтов активно развивающегося экологического права.

Значение Закона "Об охране окружающей природной среды" заключается прежде всего в том, что он содержит ряд норм, определивших прогрессивные тенденции в развитии российского экологического права.

Одновременно нельзя не обратить внимание на его дефекты и пробелы. В основном Закон содержит выраженные в общем виде материальные нормы, требующие для их реализации принятия многих дополнительных законодательных и подзаконных актов. Именно это обстоятельство предопределило то, что в целом Закон, как показала практика, оказался неэффективным.

В Законе имеются и очевидные пробелы. Так, в нем нет даже упоминания о таких важных природоохранительных мерах как оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологический аудит, экологическая сертификация, выработка экологических требований при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также при их банкротстве. Более детально должны быть урегулированы отношения по экологическому лицензированию, по информационному обеспечению охраны окружающей среды.

Помимо названного Закона, большое значение как источники экологического права имеют следующие федеральные законы: "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ; "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ; "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" от 23 фев. 1995 г. № 26-ФЗ; "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ; "Об использовании атомной энергии" от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ; "О континентальном шельфе РФ" от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ; "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 19 апр. 1991 г. с изм. от

Современный Гуманитарный Университет

02.06.93г. и 19.06.95г.; “О радиационной безопасности населения” от 09 янв. 1996г.; “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997г.

По использованию и охране земель, недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха приняты так называемые поресурсные законы. Эти законы являются как источниками соответствующей отрасли поресурсового права так и экологического права.

К числу основных из них относятся: Земельный кодекс РСФСР от 25 апр. 1991 г.; Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О недрах”; Водный кодекс РФ от 18 окт. 1995 г. № 167-ФЗ; Федеральный закон от 24 апр. 1995 г. №52-ФЗ “О животном мире”; Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. “Об охране атмосферного воздуха”; Лесной Кодекс РФ от 29 янв. 1997 г. В настоящее время в Государственной Думе РФ разрабатываются проекты нового Земельного кодекса, закона об охране атмосферного воздуха и некоторых других законов экологического характера.

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

К этой категории экологизированных законов относятся также Уголовный кодекс РФ, Кодексы РФ об административной ответственности и о труде, Гражданский и Арбитражный кодексы РФ и т.д.

Акты Президента РФ как источники экологического права

Президент Российской Федерации, являясь главой государства, определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе и в области экологии. Он вносит на рассмотрение в Госдуму РФ законопроекты, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции России и федеральным законам (чч.1 и 3 ст.80. пп.“г” и “д” ст. 84, п. “б” ст. 86, ст. 90 Конституции РФ).

Основной формой президентского акта - источника экологического права - является указ Президента России.

Таковыми являются, например, Указы Президента РФ от 16 дек. 1993 г. №2144 “О федеральных природных ресурсах”, от 4 фев. 1994 г. №236 “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития”, от 1 апр. 1996 г. №440 “О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию” и другие.

Подзаконные акты органов государственного управления как источники экологического права

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство, которое на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, Указов Президента России издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Эти правительственные акты обязательны к исполнению на территории страны. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и Указам Президента РФ, они могут быть отменены последним на основании ст. 115 Конституции РФ.

Источниками экологического права являются постановления

Современный Гуманитарный Университет

Правительства РФ. Правительству конституционно предписано, например, обеспечение проведения в РФ единой государственной политики в области экологии, осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, борьбе с преступностью (пп. "в", "е" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Примерами правительственных актов - источников экологического права - являются, например, постановление Совета Министров - Правительства РФ от 24 января 1993 г. № 53 "О порядке разработки и распространении ежегодного доклада "О состоянии окружающей природной среды", постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 787 "Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды" и многие другие.

К этой категории источников экологического права относятся также многочисленные правительственные постановления, принятые по самым различным вопросам. К их числу относятся постановления Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы", от 13 сент. 1996 г. № 1094 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", которым утверждено соответствующее положение, от 13 сент. 1996 г. № 1097 "О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов", от 13 сент. 1996 г. № 1098 "О Федеральной целевой программе "Отходы" и другие.

Министерства, комитеты, службы и иные органы по охране окружающей природной среды и природоресурсного блока федеральной исполнительной власти издают приказы, постановления, инструкции и другие общеобязательные нормативные акты, являющиеся источниками экологического права.

Нормативные акты субъектов РФ как источники экологического права

В соответствии с Федеративным договором и Конституцией РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

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

Принципиально важное правило закреплено в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ: законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Выполнение этого правила обеспечивает единообразное правовое регулирование общественных отношений в той или иной сфере, а также правопорядок в стране.

Если же имеется противоречие между федеральным законом и нормативным актом субъекта РФ, принятым по предметам собственного правового регулирования, то применяется акт субъекта Федерации.

Нормативные акты принимаются субъектами РФ в разных формах. В республиках-субъектах РФ это - Конституции. Законодательные акты принимаются в форме уставов (например, Устав города Москвы), кодексов (Земельный кодекс Республики Карелия, Экологический кодекс Башкортостана),

Современный Гуманитарный Университет

законов, уложений. Органы исполнительной власти принимают указы, постановления, распоряжения.

При характеристике источников права окружающей среды, создаваемых федеральными органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ, важно упомянуть соглашения о взаимной передаче части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Возможности развития договорных отношений между указанными органами предусмотрены ст. 78 Конституции РФ. Такие отношения развиваются довольно активно, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В частности, соглашения в данной сфере заключены между Правительством РФ и правительствами Башкортостана, Свердловской области и др. Они служат не только средством достижения целей оптимального решения экологических задач с учетом национальных и региональных условий, но и обеспечения политической стабильности в стране.

Нормативные акты местного самоуправления как источники экологического права

Источниками экологического права являются нормативные акты органов местного самоуправления, если в соответствии со ст. 132 Конституции РФ закон наделил их соответствующими полномочиями. Такие полномочия определены рядом законодательных актов, в том числе Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Он относит к ведению местного самоуправления принятие и изменение уставов муниципальных образований, обеспечение санитарного благополучия населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, их благоустройство и озеленение, организацию утилизации и переработки отходов, участие в охране окружающей среды.

В ст.10 Закона “Об охране окружающей природной среды” также определен ряд предметов ведения органов местного самоуправления. Перечисленные направления деятельности органов местного самоуправления осуществляются посредством принятия нормативных правовых актов.

Роль судебной практики в регулировании экологических отношений

Являются ли решения, принимаемые судами по вопросам, отнесенным к предмету экологического права, источником права? Данный вопрос в настоящее время является дискуссионным. По мнению В.В. Петрова и некоторых других авторов, решения судов, несмотря на их оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу. С их точки зрения, судебную практику можно рассматривать лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений.

Однако М.М.Бринчук считает, что анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и признания судебной власти в качестве самостоятельной ветви власти дает основание для существования иной позиции. Ее суть заключается в признании судебной практики источником экологического права, поскольку в рамках принципа разделения властей суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Отсюда следует, что в суде может быть обжалован нормативный акт любого уровня. Согласно ст. 3 Федерального закона “О

Современный Гуманитарный Университет

Конституционном Суде Российской Федерации ” Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. При этом Конституционный Суд может признать акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Решения других органов, нарушающие права и свободы граждан, также могут быть обжалованы в судах (ст. 3 Закона “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”). Решение суда о признании неконституционным и отмене того или иного нормативного акта порождает новые права и обязанности участников общественных отношений. По существу, такое решение оказывается безусловно нормотворческим.

Конституцией РФ (ст. 126, 127) закреплено право Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения пленумов этих судов носят общий неперсонифицированный характер и, бесспорно, являются источником права. Например, постановлением № 22 Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 окт. 1993 г. в порядке судебного толкования дано разъяснение относительно применения некоторых положений Закона РФ “Об охране окружающей природной среды”. В соответствии с п. 4 ст. 20 этого Закона плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов перечисляется предприятиями, учреждениями, организациями в бесспорном порядке. Суд разъяснил, что в случае неперечисления платы в сроки, установленные территориальными органами Минприроды РФ, суммы платежей взыскиваются с природопользователей в бесспорном порядке. Иски о взыскании с природопользователей невнесенных платежей арбитражным судам неподведомственны.

Судам предоставлено право непосредственного применения Конституции РФ. При осуществлении этого права суд может не применять тот или иной закон, если, по его мнению, он противоречит Конституции (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 окт. 1995 г.). Такое решение суда, по существу, отменяющее закон, является источником права.

Наконец, при рассмотрении отдельных дел суды восполняют пробелы в праве, руководствуясь внутренним убеждением. Если такие решения апробируются Верховным Судом или Высшим Арбитражным Судом и публикуются, они становятся источниками права.

6. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН

Понятие и общая характеристика экологических прав и обязанностей граждан

Под **экологическими правами человека** понимаются признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой.

Гуманитарная часть природоохранительного законодательства, призванная обеспечивать права граждан РФ в сфере экологии, является наименее разработанной его частью. Общественная пассивность граждан в различных сферах, и особенно в области охраны природы, требует поиска путей правового стимулирования активности населения, использования конструктивных решений, способных активизировать поведение каждого гражданина по реализации своих прав на сохранение благоприятной окружающей природной среды. В конечном итоге задача сводится к поиску и

Современный Гуманитарный Университет

реализации различных социальных и правовых механизмов побуждения людей к природоохранной деятельности.

Экологические права и обязанности граждан стали законодательно регламентироваться относительно недавно, точнее, с конца XX века.

В действующем в Российской Федерации законодательстве заложены многие потенциальные возможности реальной защиты жизни и здоровья граждан от негативного воздействия окружающей природной среды и одновременной активизации поведения личности в экологической сфере, направленной на охрану природы, сохранение среды обитания. В самом общем виде законодатель нормативно закрепил: право каждого гражданина на благоприятную окружающую природную среду; право участвовать в управлении государственными и общественными делами в сфере экологии через различные добровольные объединения. Он максимально расширил пределы гласности в данной сфере как одного из элементов развития и демократизации политической системы российского государства; ввел обязательность всеобщего эколого-правового воспитания граждан, включая должностных лиц, влияющих на принятие и реализацию экологически значимых хозяйственных решений; предусмотрел систему уголовной, административной и иной правовой ответственности за нарушения экологических норм и многое другое.

Сегодня вопрос о необходимости законодательного закрепления права граждан на благоприятную окружающую среду не вызывает ни у кого сомнения. Оно определено Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Декларацией прав и свобод человека и гражданина 1991 г. В декларации Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (1972 г.) записано, что "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет нести главную ответственность за охрану и умножение окружающей среды на благо нынешнего и будущего поколений".

В Российской Федерации право граждан на благоприятную окружающую природную среду, а следовательно и обязанности по ее охране, обрели законодательное оформление в связи с обострением экологического кризиса.

К числу наиболее важных законодательных актов, определяющих экологические права граждан РФ, следует отнести: Конституцию РФ, Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 19 апреля 1991 г., Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 дек. 1991 г., Закон РФ "О недрах" от 21 февр. 1992 г., Закон РФ "О безопасности" от 25 марта 1992 г., Основы законодательства РФ "Об охране здоровья граждан" от 18 июня 1993 г., Федеральный закон "О радиационной безопасности населения" от 9 янв. 1996 г. Федеральный закон "О животном мире" от 24 апр. 1995 г., Закон РФ "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г., Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. и некоторые другие нормативные акты.

Многие экологические права граждан как: право на благоприятную окружающую среду, на создание экологических объединений, на судебную защиту своих экологических прав и законных интересов, а также некоторые другие - закреплены одновременно в нескольких нормативных актах РФ.

В Конституции РФ записано, что: каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 29); земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9); владение, пользование и распоряжение землей и другими ресурсами осуществляется собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36); в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья

Современный Гуманитарный Университет

населения, поощряется деятельность, способствующая экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41); каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Экологическое законодательство Российской Федерации более детально определяет право каждого гражданина на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Соответствующая норма содержится в Законе РСФСР “Об охране окружающей природной среды” (ст. 11). В Законе РСФСР “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” (ст. 5).

Реализация экологического права граждан в значительной степени зависит от степени информированности населения о состоянии окружающей их природной среды. Действующее в настоящее время экологическое законодательство подробно регламентирует права граждан и обязанности государства в этой области их взаимоотношений.

Конституция РФ закрепила положение о том, что каждый гражданин имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды (ст. 42). Это же право закреплено и в Законе РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, в Законе РФ “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан, в Законе РФ “Об основах градостроительства”.

Его реализация предопределяет право граждан требовать от соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.

К сожалению, в силу ряда объективных и субъективных факторов, право на информацию о состоянии окружающей природной среды гражданам удается реализовать далеко не всегда. У государственных органов и лиц, в обязанности которых входит ее предоставление, нет сегодня достаточного кадрового, материально-технического обеспечения, а также необходимых финансовых средств. Нередко эти органы и должностные лица не выполняют свои обязанности по экологическому информационному обеспечению населения и в силу того, что нет достаточного контроля и надзора за исполнением ими этих обязанностей, либо их ответственность за эти нарушения должным образом не регламентирована.

Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” устанавливает также право граждан обращаться с письмами, жалобами и заявлениями по вопросам окружающей среды, требовать их рассмотрения (ст. 12). Это положение полностью соответствует ст. 33 Конституции РФ.

Государственные органы, их должностные лица обязаны рассматривать письма и иные обращения граждан по экологическим проблемам и своевременно давать по ним ответы и разъяснения.

Граждане Российской Федерации могут также получать разъяснения от органов, обеспечивающих безопасность страны, по поводу обеспечения их экологических прав и свобод (Закон РФ “О безопасности”).

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

Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” предусматривает право граждан создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды, иные общественные формирования в области окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения.

Декларация прав и свобод человека и гражданина 1991г. провозглашает

Современный Гуманитарный Университет

право каждого на судебную защиту его прав и интересов (ст. 32). Конституция нашей страны полностью воспроизводит данное положение (ст. 46). Конкретные формы реализации данного права в экологической сфере предусмотрены Законами РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”. Этими правовыми актами предусмотрено, что каждый гражданин вправе требовать в судебном и административном порядке отмены решений о размещении, строительстве, проектировании, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов; ограничения, приостановления, прекращения деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных в экологических правонарушениях юридических лиц и граждан; предъявлять иски в суд, арбитражный суд о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан этими правонарушениями.

Вред, причиненный гражданам в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или отдельных лиц, подлежит возмещению в полном объеме, независимо от истечения срока исковой давности (ст. 208 ГК РФ).

Право требовать в судебном или административном порядке возмещения вреда здоровью имеет своей задачей защиту уже нарушенного права на благоприятную окружающую среду. Защита иных экологических прав граждан направлена прежде всего на недопущение такого нарушения и предотвращение вреда.

Экологический вред, как правило, причиняется: в результате загрязнения окружающей природной среды предприятиями, организациями, отдельными лицами; в результате аварий, катастроф и стихийных бедствий; от порчи, уничтожения, повреждения и нерационального использования природных ресурсов, флоры и фауны; от разрушения экосистем; при невыполнении санитарных и иных правил и норм; при неправильном использовании атомной энергии и по ряду многих других причин.

Граждане имеют право обращаться в суд с исками не только о возмещении материального, но и морального вреда. Моральный вред обычно выражается в том, что люди вынуждены переезжать в другую местность из неблагоприятного района в экологически нормальный, менять профессию, переносить физические и психологические страдания.

Законодательство Российской Федерации предусматривает и иные права граждан экологического характера. Это право на:

- участие в проведении государственной и общественной экологической экспертизы (Закон РФ “Об экологической экспертизе”);

- участие в оценке воздействия на окружающую природную среду (ОВОС) (Положение об ОВОС в РФ, утвержденное приказом Минпродры РФ 18 июля 1994 г.):

- контроль за ходом реализации проектов строительства, реконструкции объектов различных назначений;

- использование недропользователями земельных участков для предпринимательской деятельности, которая соответствует цели, обозначенной в лицензии, и не противоречащей законодательству РФ (Закон РФ “О недрах”):

- пребывание в лесах для отдыха, сбора в личное пользование дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, др. пищевых продуктов, минерально-технического сырья, участие в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях (ст. 29 Лесного кодекса РФ);

- охрану здоровья (Основы законодательства РФ “Об охране здоровья

Современный Гуманитарный Университет

граждан”);

- использование животного мира (Закон РФ “О животном мире”); экологическую безопасность (Федеральный закон “О радиационной безопасности населения”; Закон РФ “О безопасности” и некоторые другие).

Российское законодательство защищает также экологические права иностранных граждан и лиц без гражданства.

Осуществление экологических прав граждан всегда связано с выполнением ими определенных обязанностей перед обществом и государством. Для сохранения и улучшения экологической обстановки граждане должны выполнять обязанности по охране и рациональному использованию окружающей среды, по восстановлению нарушенных экосистем животных и растительности, по предупреждению экологических правонарушений и иные обязанности, предусмотренные законодательством РФ. Так, они обязаны:

- платить установленные налоги и сборы, предусмотренные для финансирования природоохранных и природовосстановительных мероприятий;
- принимать участие в охране окружающей природной среды;
- соблюдать требования природоохранительного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, такие как экологически безопасное ведение работ при строительстве и разработке недр, санитарно-эпидемиологические правила, нормативы относительно пользования животным и растительным миром и другие;
- личным трудом оберегать и приумножать природные богатства;
- содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения и повышению экологической культуры населения;
- принимать участие в противозаразительных мероприятиях;
- выполнять соответствующие экологические предписания и постановления государственных органов и их должностных лиц;
- соблюдать стандарты, регламентирующие условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод; — соблюдать правила пожарной безопасности в лесах; — не допускать уничтожения или порчи деревьев и кустарников, засорения лесов, уничтожения или разорения мест обитания животных, птиц, рыб, насекомых и иных живых существ;
- сохранять природный ландшафт;
- пользоваться землей и другой недвижимостью в соответствии с экологическим законодательством РФ и многие другие обязанности, без выполнения которых невозможно экологическое благополучие на Земле.

7. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Понятие, основания возникновения

Экологическими правоотношениями следует считать общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права.

Основаниями возникновения экологических правоотношений служат юридические факты. В области экологии имеет значение подразделение их на события и действия. Событие возникает и порождает эколого-правовые отношения помимо воли человека. Это стихийные бедствия, лесные пожары, извержения вулканов, наводнения и т.п. Они не всегда выступают как чисто природные явления и довольно часто являются следствием непродуманной деятельности человека. Некоторые стихийные бедствия, возникнув по чисто естественным причинам, усугубляются бездействием органов государства, в то время как последние обязаны проводить предупредительные меры, снижающие вредное воздействие разрушительных сил природы.

Современный Гуманитарный Университет

Действие является наиболее распространенным основанием возникновения экологических правоотношений, поскольку антропогенная деятельность на современном этапе является основным источником причинения вреда природной среде, а через нее и человеку. Действия проявляются через поступки людей. В этом смысле их можно подразделить на позитивные и негативные.

Позитивное поведение человека как участника экологического правоотношения означает выполнение им в процессе природопользования экологических предписаний закона. Сообразно двум формам взаимодействия общества и природы такие действия можно подразделить на: 1) использование природных ресурсов и 2) охрану окружающей природной среды, т.е. на экономические действия, оказывающие влияние на природную среду, и экологические действия, которые нейтрализуют вредные последствия указанной деятельности.

Негативное экологическое правоотношение имеет место тогда, когда нарушаются экологические предписания, причиняется вред природной среде и здоровью человека. Такие юридические факты становятся экологическими правонарушениями. Негативные экологические правоотношения формируют институт эколого-правовой ответственности, о котором подробно будет сказано в главе 12.

Субъекты, объекты, содержание экологических правоотношений

В Конституции РФ записано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государство гарантирует защиту экологических прав человека и гражданина. Из этих положений следует, что непременно участником экологических правоотношений является государство, как субъект, в лице своего компетентного органа. Государство остается субъектом экологических отношений и тогда, когда природные ресурсы на законных основаниях становятся собственностью юридических или физических лиц, либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование, аренду.

С другой стороны, **субъектом экологических отношений** становится юридическое или физическое лицо, воздействующее на природную среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны. Такими субъектами являются граждане, в том числе иностранные, и хозяйствующие субъекты.

Под хозяйствующими субъектами понимаются предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также граждане, осуществляющие общее или специальное природопользование.

Государственные органы в составе экологического правоотношения выступают в качестве носителей полномочий по управлению и контролю в области охраны окружающей природной среды. По смыслу закона, они не должны заниматься хозяйственной деятельностью по использованию природных ресурсов, не могут совмещать в одном лице функции руководства эксплуатацией природных ресурсов и обязанность осуществлять государственный контроль за использованием и охраной природной среды. Государственные органы определяют порядок и условия использования и охраны окружающей природной среды и ее отдельных объектов. Хозяйствующие субъекты, граждане, в том числе иностранные юридические и физические лица, несут на себе обязанности по выполнению экологических предписаний.

Объектами экологических правоотношений являются природные объекты. В качестве таковых могут выступать отдельные природные объекты

(земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух), а также естественная среда обитания в целом. Кроме того, объектами правоотношений при определенных обстоятельствах, указанных в законе, становятся природные комплексы - заповедники, национальные природные парки, заказники, памятники природы, зеленые, лечебно-оздоровительные зоны и т.д.

Под **содержанием экологического правоотношения** понимаются права и обязанности участников правоотношения по использованию и охране природной среды. Среди субъектов правоотношения они распределяются неравномерно. Содержание прав и обязанностей зависит от состава участников правоотношения и его объекта.

По содержанию прав и обязанностей все субъекты экологического правоотношения подразделяются на четыре категории:

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

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

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

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

Особенности содержания экологического правоотношения зависят и от того природного объекта, по поводу которого оно возникает. В этом аспекте различают права и обязанности в земельном, водном, недренном, лесном правоотношениях, связанных с использованием и охраной соответственно земель, вод, недр, лесов. Особо выделяются отраслевые права и обязанности, направленные на защиту отдельных природных объектов.

Но наряду с отраслевыми существуют комплексные полномочия, устанавливающие права и обязанности относительно охраны всей природной среды. Носителями таких полномочий выступают специальные органы государства по охране природной среды (например, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды - Госкомэкология РФ) и хозяйствующие субъекты - природопользователи, использующие природу для выполнения своих практических задач.

Основания прекращения правоотношений

Основания для прекращения экологических правоотношений многообразны. Условно они подразделяются на две группы. К первой группе относятся те, которые происходят по воле природопользователя: отказ от использования природного ресурса, ликвидация предприятия, смерть природопользователя. Ко второй - те, которые совершаются по воле органов государства, уполномоченных на охрану природной среды. К ним относятся: изъятие природного ресурса, лишение права пользования в связи с нарушением закона, нерациональным использованием природного ресурса, неосвоением его в течение установленного срока, уклонением от уплаты налогов и других законных платежей, нарушением договорных обязательств. Этот перечень, носящий общий характер, может быть дополнен применительно к особенностям использования тех или иных природных ресурсов.

Прекращение экологического правоотношения либо изменение его может быть совершено по решению органа, выполняющего функции государственного экологического контроля за охраной природной среды, по решению суда,

Современный Гуманитарный Университет

арбитражного суда, по представлению органов санитарного, горного надзора и других специально уполномоченных органов.

Прекращение права природопользования может быть и на основе представления, протеста органов прокуратуры в связи с нарушением действующего законодательства о порядке использования и охраны природной среды. Если компетентный орган не согласен выполнить предписание прокурорских органов, то прокурор вправе обратиться с иском в суд или арбитражный суд по существу состоявшегося нарушения. Решение суда, арбитражного суда является окончательным.

8. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Природные ресурсы - общественное достояние

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой - собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

России с природными ресурсами “повезло”. Нашим запасам может позавидовать любая другая страна. По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр на апрель 1996 г., по объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. Необыкновенно богата Россия также водными ресурсами, лесами, ресурсами животного мира.

Совершенно очевидно, что правовой режим природы должен быть особенным, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то уже в римском праве имелась категория “общих для всех вещей”. Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных “вещей” - воздух, Солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей-либо собственности, были только в общественном пользовании.

Существует несколько точек зрения об особом правовом режиме природных богатств. С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и экологического права в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния. Главная идея этой концепции выражена в преамбуле Закона “Об охране окружающей природной среды”: “Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека”. Особо следует подчеркнуть, что эта концепция в практическом плане противопоставляется концепции частной собственности на природные ресурсы, в рамках которой богатый человек или группа богатых людей может купить (скупить) природные богатства и распоряжаться ими в своих интересах.

Следующий принципиальный вопрос касается того, на какие природные ресурсы должен распространяться правовой режим общественного достояния. Ведь какие-то природные ресурсы или их часть могут находиться в частной, т.е. не в государственной (публичной) собственности.

В системе природных ресурсов земля обладает свойствами, отличающими ее от других природных ресурсов. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем

качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры - под промышленные, социальные и иные объекты. Это обстоятельство предопределяет возможность и необходимость обладания землей на праве частной собственности. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности, для развития фермерства. Относительно земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, должен осуществляться строгий государственный и общественный контроль за их целевым использованием. Находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов.

Что касается иных природных ресурсов - недр, вод, лесов, животного мира, то они в основном образуют общественное достояние. На них нецелесообразно устанавливать частную собственность. Исключения могут составлять, к примеру, закрытые водоемы, расположенные на землях, находящихся в частной собственности, другие природные ресурсы, строго определенные в законе.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются Конституцией России, Гражданским кодексом и природоресурсным законодательством.

Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы

При оценке собственности на природные ресурсы и особенно при реализации правомочий собственника по распоряжению и пользованию природными богатствами принципиально важно иметь в виду, что природные ресурсы, в отличие, к примеру, от таких вещей, как предприятие, дорога, удовлетворяют различные потребности человека - экологические, экономические, оздоровительные, рекреационные, эстетические, культурные и иные, т.е. имеют различную потребительскую стоимость. В совокупности соответствующие характеристики природных ресурсов и объектов образуют благоприятную окружающую среду.

Собственность как экономическая категория является наиболее эффективным и гарантированным средством реализации экономических интересов граждан, их отдельных групп и общества в целом в области производства и удовлетворения их потребительских нужд. Экономические отношения собственности определяют отношение участников производства к предметам производства (орудиям, средствам, продуктам производства). В результате закрепления экономических отношений в правовых нормах возникает право собственности как юридическая категория.

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права - конституционного, гражданского, права окружающей среды, включая земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право. Поэтому можно говорить об этом правовом институте как комплексном. Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образуют **право собственности в объективном смысле**.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ. Положения Основного закона получили развитие в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ). Согласно ст. 129 ГК РФ земля и другие

Современный Гуманитарный Университет

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

Таким образом, Конституция РФ и ГК РФ определяют общее содержание и формы собственности на природные ресурсы, в законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации правомочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д.

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

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Оно закрепляет за его обладателем экономическую власть над условиями производства (его предпосылками и результатами), ведущегося на базе использования собственником принадлежащего ему имущества. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России. В соответствии с той же ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Наряду с тем, что в п. 3 ст. 209 ГК РФ воспроизведено приведенное положение ст. 36 Конституции, ГК предусматривает и иные основания ограничения гражданских прав, в том числе прав собственности. Так, согласно ст. 1 гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Анализ положений данной статьи, касающихся, в частности, защиты основ конституционного строя и здоровья, позволяет сделать вывод о том, что предусмотренные в этой статье ограничения могут быть введены федеральным законом по экологическим соображениям.

Применительно к реализации правомочия по распоряжению природными ресурсами необходимо закрепить в законодательстве дифференцированный подход к распоряжению ресурсами с учетом их исчерпаемости. Правовые требования по предоставлению в пользование исчерпаемых природных ресурсов (минеральных ресурсов) должны быть особенно четко определены с учетом интересов будущих поколений.

Что касается форм права собственности на природные ресурсы, то они предусмотрены в законодательстве.

До 1990 г. в России была единственная форма права собственности на природные ресурсы - исключительная государственная (в отличие от таких товарно-материальных ценностей, как предприятия, сооружения, которые как объекты права собственности находились в "простой" государственной

Современный Гуманитарный Университет

собственности). Сущность исключительной государственной собственности на природные ресурсы состояла в том, что земля, ее недра, воды и леса были неизменной принадлежностью государства. Советское государство монополизировало владение и распоряжение данными материальными благами.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются в ч.2 ст.9 Конституции РФ.

Закрепляется принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды для всех видов собственников.

Объекты права собственности на природные ресурсы

Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы. Кроме земли, природными ресурсами являются недра, воды, леса, атмосферный воздух, животный мир, растительный мир вне лесов.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории. С учетом неразвитости законодательства об охране и использовании растительного мира вне лесов (а также всех особо охраняемых природных территорий) в законодательстве не решен непосредственно вопрос о праве собственности на данный природный объект. Однако исходя из того, что растительный мир органически связан с землей, есть основания рассматривать его также как объект права собственности. В качестве собственника растительного мира в этом случае выступает собственник земли. С принятием специального закона растительный мир вне лесов станет, очевидно, самостоятельным объектом права собственности.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Закону "Об охране атмосферного воздуха" объектом права собственности воздух не является. Господствующая позиция юристов-экологов заключается в том, что атмосферный воздух не может быть объектом права собственности, что обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение - одно из важнейших правомочий собственника. В то же время в научной правовой литературе высказываются и противоположные мнения по данному вопросу.

Субъекты права собственности на природные ресурсы

Действующее законодательство достаточно полно определяет круг субъектов права собственности на природные ресурсы. Оно содержит две существенные новации применительно к субъектам права собственности на природные ресурсы:

а) значительно расширен перечень субъектов за счет введения многообразия форм собственности - частной, государственной, муниципальной и иной;

б) предусмотрено структурирование государственной собственности по уровням - федеральная собственность и собственность субъектов РФ.

Таким образом, **субъектами права собственности на природные ресурсы** являются физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования.

Применительно к субъекту государственной собственности на природные

Современный Гуманитарный Университет

ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника. В соответствии со ст. 114 Конституции России управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. Под управлением в данном случае понимается распоряжение природными ресурсами. Природоресурсное законодательство (земельное, водное, лесное и др.) часто наделяет правомочием распоряжения соответствующими природными ресурсами специально уполномоченные государственные органы (в части управления использованием и охраной земель, вод, недр и т.д.). Таким образом, от имени государства права собственника на природные ресурсы осуществляют Правительство РФ, правительства субъектов РФ и специально уполномоченные государственные органы.

Помимо государства, появились три новых вида субъектов права собственности на природные ресурсы - физические и юридические лица, а также муниципальные образования. Субъектами муниципальной собственности в соответствии со ст. 12 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" являются города, поселки, станции, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие муниципальные образования.

Право частной собственности на природные ресурсы

Статья 9 Конституции России установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В статье 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Согласно ст. 36 Водного кодекса РФ, обособленные водные объекты также могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством. В статье 40 Кодекса уточняется, что в собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) - небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Предельные размеры обособленных водных объектов определяются земельным законодательством РФ.

Лесной кодекс РФ (ст. 20) также предусматривает в незначительной мере право частной собственности граждан и юридических лиц на древесно-кустарниковую растительность, расположенную на земельном участке. Они вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ею в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и законодательства РФ о растительном мире.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито, в основном, применительно к земле. Возрождение частной собственности на землю является одним из главных проявлений осуществляемой в России земельной реформы. Этот процесс идет в острейшей политической борьбе сторонников и противников введения частной земельной собственности. Сторонники права частной собственности на землю полагают, что именно она будет способствовать изменению к лучшему ситуации в сельском хозяйстве. Фермерские хозяйства, основанные на частной земельной собственности, призваны стать альтернативой малоэффективным коллективным формам хозяйства. Противники же полагают, что введение частной собственности на землю будет чревато негативными для общества последствиями, связанными со спекуляцией землей, разорением определенной части крестьянства, которая вынуждена будет превратиться в батраков.

Право частной собственности на землю регулируется многими законодательными и иными нормативными актами. Основным является

Земельный кодекс РСФСР от 25 апр. 1991 г. Цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность, а также право граждан на их продажу регулируются Законом РФ от 23 дек. 1992 г. "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства". Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" предусмотрел некоторые особенности права частной собственности на сельскохозяйственные земли, касающиеся, в частности, приватизации земель при организации крестьянских (фермерских) хозяйств.

Значительная роль в регулировании отношений частной собственности на землю принадлежит многочисленным указам Президента РФ, восполнившим пробелы в регламентации этих отношений.

Наряду с земельным законодательством право собственности и другие вещные права на землю регулируются в гл. 17 ГК РФ, которая будет введена в действие со дня введения в действие Земельного кодекса РФ. В соответствии со ст. 261 ГК РФ, собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц. Кроме того, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения.

В указанной главе ГК РФ регулируется порядок совершения сделок с землей (купли-продажи, залога, дарения, наследования).

Земельный кодекс РСФСР содержит некоторые условия предоставления земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (ст. 58).

Таким образом, в части регулирования российским законодательством отношений частной собственности на природные ресурсы очевидна тенденция установления на землю права частной собственности, без чего невозможно развитие рыночной экономики. Частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. При этом реализуется главное качество земли - средства производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах - для создания производственной и социальной инфраструктуры.

Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данной главы.

Право государственной собственности установлено на землю, воды, недра, леса, объекты животного мира, другие объекты.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ разграничение права государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, т.е. основные правомочия собственника. Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы. При анализе правовых норм по данному вопросу важно учитывать также положения Федеративных договоров, которые сохраняют свое действие наряду с Конституцией РФ.

Современный Гуманитарный Университет

В соответствии с Федеративным договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в ее составе (ст. III), земля, ее недра, воды, растительный, животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. По существу, в Федеративном договоре закрепляется право собственности республик на свои природные ресурсы.

В то же время, во втором разделе Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» предусматривается, что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции РФ, действуют положения Конституции. Разграничение права государственной собственности отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72). Следовательно, применительно к регулированию отношений собственности на природные ресурсы Федеративный договор юридической силы не имеет.

Одни вопросы разграничения объектов собственности решены на законодательном уровне, другие - Указом Президента РФ от 16 дек. 1993 г. «О федеральных природных ресурсах», устанавливающим некоторые критерии отнесения природных ресурсов к федеральной собственности. Они основаны преимущественно на действующем законодательстве, а также исходя из принципа их общегосударственного значения.

Соответственно к федеральным природным ресурсам могут относиться:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;
- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;
- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;
- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и трансграничные водные объекты;
- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Исключительно к федеральной собственности в соответствии с Указом Президента РФ от 5 мая 1992 г. «Об охране природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации» отнесены природные ресурсы территориальных вод,

Современный Гуманитарный Университет

континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации. Отнесение природных ресурсов этих территорий к федеральным соответствует п. "н" ст. 71 Конституции РФ. Помимо названного Указа Президента РФ "Об объектах федеральной собственности на континентальном шельфе", права РФ на континентальный шельф установлены и в ст. 5 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. "О континентальном шельфе Российской Федерации".

В соответствии с Законом РФ от 14 авг. 1992 г. "О закрытом административно-территориальном образовании" к федеральной собственности относятся земли, занимаемые предприятиями и (или) объектами, находящимися на соответствующей территории (ст. 6). Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан.

Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям, т.е. участкам земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, решены Федеральным законом от 14 марта 1995 г. "Об особо охраняемых природных территориях". Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Соответственно особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Согласно ст. 1' Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 2').

Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами.

Достаточно полно решены вопросы отнесения водных объектов к объектам федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований в ст.36 Водного кодекса РФ.

Водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Управление федеральной собственностью на водные объекты осуществляет Правительство РФ. При этом часть этих полномочий Правительство в соответствии с Конституцией РФ и Водным кодексом РФ может передать соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ.

В собственности субъектов РФ, согласно Водному кодексу РФ (ст.37), могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не отнесенные к федеральной собственности. Водные объекты признаются собственностью субъектов РФ органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Что касается лесов, то они, в соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ, находятся преимущественно в государственной собственности. Федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Для федеративного государства разграничение объектов собственности на природные ресурсы носит политический и экономический характер. С проблемой разделения объектов права собственности Федерации и ее субъектов связано два существенных интереса - распоряжения природными ресурсами и получения доходов от предоставления природных ресурсов в пользование. Распоряжаясь природными ресурсами, субъект имеет возможность определять и реализовывать экономическую и социальную политику на своей территории. Предоставляя "свои" природные ресурсы в пользование, субъект получает стабильные доходы, которые могут использоваться для осуществления функций государства, т.е. для решения общих для общества задач, в том числе экологических.

Но основные для общества задачи решаются на трех уровнях - федеральном, региональном и муниципальном. Чтобы иметь "природные" деньги, вовсе не обязательно владеть и распоряжаться природными богатствами. Независимо от того, является ли тот или иной природный ресурс собственностью Федерации, субъекта Федерации, важно оптимально, справедливо решить вопрос о распределении платежей в определенных долях, поступающих в федеральный бюджет, бюджеты соответствующих субъектов РФ и муниципалитетов.

Принципиальным при этом, по мнению М.М.Бринчука, является вопрос о ставках платежей за природные ресурсы. Он должен быть урегулирован в Федеральном законе "О собственности на природные ресурсы" путем определения критериев, показателей, которые должны учитываться органами исполнительной власти, управляющими природными ресурсами.

Представляется, что природные ресурсы, кроме земельных, преимущественно должны оставаться федеральной собственностью. Федерация, распоряжаясь природными богатствами от имени народа, должна обеспечивать интересы общества и государства, в том числе территорий. Распоряжение природными ресурсами, т.е. предоставление их в пользование, должно осуществляться под взаимным контролем федеральных и территориальных органов. Этому, в частности, способствует и единая система органов государственного управления по использованию и охране природных

Современный Гуманитарный Университет

ресурсов в пределах территории РФ. Законодательное регулирование отношений по распоряжению природными ресурсами осуществляется таким образом, что право пользования ими устанавливается главным образом на основе лицензии, выдаваемой специально уполномоченным органом, который входит в федеральную систему управления природопользованием, и договора, заключаемого правительством субъекта Федерации с природопользователем.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Право муниципальной собственности на природные ресурсы устанавливается в общем виде ст. 9 Конституции России и рядом законов.

Согласно п.3 ст. 37. Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР", в муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.). Формула "могут находиться" выражает лишь потенциальную возможность владения и распоряжения природными ресурсами со стороны органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 28 авг. 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает в ст. 29, что в состав муниципальной собственности входят муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности. Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут также в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

В земельном законодательстве объекты муниципальной земельной собственности не определены. Вне федеральной земельной собственности земли принадлежат субъектам РФ.

Водный кодекс РФ прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно ст. 39 Кодекса, муниципальной собственностью являются обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В муниципальной собственности находятся обособленные водные объекты, предназначенные для муниципальных нужд.

Лесной кодекс РФ не устанавливает непосредственно права муниципальной собственности на леса. В нем дается лишь отсылка к федеральному закону, который может установить формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений (ст. 19).

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" относит лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения (ст. 2).

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы

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

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

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

Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях: обращения взыскания на имущество по обязательствам; изъятия для государственных нужд путем выкупа; изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства; перехода наследства государству; реквизиции; конфискации; национализации, т.е. обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

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

Общие основания прекращения права собственности определены в гл. 15 ГК РФ.

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

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

Гражданский кодекс РФ предусматривает также, что земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа (ст. 279). Решение об изъятии принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Ст.280 устанавливает права собственника земельного участка, подлежащего изъятию.

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

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

Способы защиты права собственности на природные ресурсы определяются законодательством. Статья 35 Конституции РФ устанавливает, что право частной собственности охраняется законом. Никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Требования защиты прав собственности на природные ресурсы

Современный Гуманитарный Университет

установлены также в некоторых актах природоресурсного законодательства. Согласно ст. 54 Земельного кодекса РСФСР, вмешательство в деятельность собственников земельных участков, связанную с использованием земли, со стороны государственных и иных органов запрещается, за исключением случаев нарушения земельного законодательства.

Нарушенные земельные права подлежат восстановлению в порядке разрешения земельных споров, определяемом ст. 115—123 Земельного Кодекса РСФСР. Убытки, причиненные нарушением прав собственников, а равным образом землепользователей, подлежат возмещению в полном объеме.

9. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Понятие права природопользования, его виды

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд в значительной мере регламентируется правом. Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется **правом природопользования**. Такие нормы содержатся главным образом в природоресурсном законодательстве — земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Законе “Об охране окружающей природной среды”, Федеральном законе “Об экологической экспертизе”, иных нормативно-правовых актах об окружающей среде, в гражданском, уголовном и другом законодательстве.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах: как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя.

Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования. Как правоотношение право природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т.д. Как правомочие право природопользования представляет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

В экологическом праве выделяется ряд классификаций видов природопользования. Наиболее общей является классификация, критерием которой является объект природы. Соответственно право природопользования подразделяется на следующие виды: право землепользования, право недропользования, право водопользования, право пользования атмосферным воздухом, право лесопользования, право пользования растительным миром вне лесов, право пользования животным миром.

Основной считается правовая классификация видов природопользования по целевому назначению. Виды природопользования по целевому назначению определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей. Подробно виды природопользования по целевому назначению будут рассмотрены в юните 2, посвященной правовому регулированию отдельных природных объектов.

Важное юридическое значение имеет классификация природопользования на общее и специальное. Ее критерием являются основания возникновения прав природопользования.

Право общего природопользования

Общее природопользование является общедоступным, т.е. не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со стороны компетентных государственных органов, а также юридических или физических лиц, за которыми природные объекты закреплены в пользование. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду. Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов. При этом, однако, в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

Например, в земельном законодательстве прямо не предусматривается общее землепользование. Однако в составе земель городов (ст. 76 Земельного кодекса РСФСР) предусмотрен такой вид земель, как земли общего пользования в городах, поселках и сельских населенных пунктах. Каждый соответственно осуществляет свое право общего землепользования на названных землях.

Землями общего пользования в значительной степени являются и земли лесного фонда, правовой режим которых определяется земельным законодательством.

Категорию земельных участков общего пользования вводит также новый ГК РФ. В соответствии со ст. 262 граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, состоящих в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

В ст.19 Закона "О недрах" также закреплено право общего пользования ресурсами недр.

Достаточно полно и четко право общего пользования водами и лесами выражено в лесном и водном законодательстве.

Статья 21 Лесного кодекса РФ устанавливает публичный лесной сервитут, в соответствии с которым граждане имеют право свободно пребывать в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Статья 86 более широко регулирует пребывание граждан в лесах: граждане имеют право бесплатно находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Так, запрещается сбор и заготовка гражданами дикорастущих растений и грибов, виды которых занесены в Красную книгу РФ и в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья.

Общее водопользование традиционно предусматривается российским водным законодательством. В соответствии со ст. 86 Водного кодекса РФ общее водопользование представляет собой использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств. Оно может осуществляться гражданами и юридическими лицами без получения лицензии на водопользование. Общее водопользование реализуется в целях забора воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, плавания на маломерных плавательных средствах, водопоя скота.

Водный кодекс РФ выделяет как самостоятельную разновидность водных объектов объекты общего пользования (ст. 20).

Если условия общего водопользования или его запрещение не объявлены,

Современный Гуманитарный Университет

то общее водопользование осуществляется в соответствии с водным законодательством РФ. Порядок объявления условия общего водопользования и его запрещения устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральный закон «О животном мире» прямо не предусматривает права общего пользования животным миром. Более того, ст. 33 устанавливает, что объекты животного мира могут предоставляться юридическим лицам в долгосрочное пользование на основании долгосрочной лицензии и гражданам в краткосрочное пользование на основании именной разовой лицензии. Однако Положением о лицензировании деятельности по организации спортивного и любительского лова регулируется лицензионный порядок лова лишь ценных видов рыб, водных животных и растений. Спортивный и любительский лов видов, не отнесенных к ценным, не в целях извлечения доходов осуществляется свободно.

Таким образом, регулируя право общего природопользования, законодательство ограничивает его пределами, связанными с удовлетворением при этом собственных нужд.

Право специального природопользования

Специальное пользование землей, недрами, водами, лесами, животным миром и атмосферой связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц. Оно сопряжено с более значительными, чем при общем природопользовании, воздействиями на природу. Поэтому специальное природопользование имеет ряд юридически значимых особенностей. В частности, оно осуществляется в соответствии с разрешительной системой и характеризуется тем, что требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование юридических и физических лиц. Специальное природопользование реализуется в формах:

- комплексного природопользования,
- специального пользования водами, недрами, объектами животного мира, другими природными ресурсами. Разновидностью права специального водопользования является особое водопользование.

Право комплексного природопользования регулируется ст. 18 Закона «Об охране окружающей природной среды» и Временным положением о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование, утвержденным приказом Минприроды РФ от 23 дек. 1993 г. Необходимость введения данного вида природопользования обусловлена тем, что нередко при предоставлении одного природного ресурса в пользование используются в большей или меньшей степени другие ресурсы либо на них оказывается воздействие. Под комплексным природопользованием понимается такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду.

Хотя в земельном законодательстве отсутствует понятие специального землепользования, однако, за исключением установленных законодательством случаев права общего пользования землями, землепользование является специальным. Земли предоставляются в пользование либо на основании акта, выдаваемого специально уполномоченным государственным органом, либо договора.

Специальное водопользование представляет собой использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и

Современный Гуманитарный Университет

устройств. Оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование. Исключения составляют случаи использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов (ст. 86 Водного кодекса РФ). При этом виды специального водопользования определяются в особом перечне специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда.

Особой разновидностью права специального водопользования, пользования атмосферой и недрами является предоставление соответствующих прав на удаление жидких, газообразных и твердых отходов производства и потребления. Пользование водными объектами для сброса сточных вод регулируется ст. 144 Водного кодекса РФ, атмосферой - для выброса загрязняющих веществ предприятиями и иными стационарными источниками - ст. 15—22 Закона РСФСР «Об охране атмосферного воздуха».

Право специального природопользования возникает на основании разрешений, лицензий, договоров, оформляемых в рамках определенных в законодательстве процедур (предоставления земельного участка, горного отвода, выдачи лесорубочного или лесного билета, лицензии на размещение отходов и т.д.).

Субъекты права природопользования, их правовой статус

Субъект права природопользования может рассматриваться в двух аспектах: а) как возможный по закону обладатель такого права пользования и б) как обладатель субъективного права пользования природными ресурсами, носитель установленных законом прав и обязанностей, который является субъектом правоотношений пользования землей, ее недрами, водами и лесами, объектами животного мира и атмосферным воздухом.

Закон устанавливает различие между обладателями права природопользования в зависимости от его видов - общего и специального.

Так, в качестве субъекта права общего природопользования выступает каждый человек в России, поскольку он обладает вытекающими из закона возможностями пользоваться водами, лесами, землей. При этом нужно иметь в виду следующее обстоятельство. В рамках права общего природопользования человек может использовать природные ресурсы лишь для собственных нужд, но не для осуществления предпринимательской деятельности. Это прямо предусмотрено, например, водным и лесным законодательством. Для осуществления предпринимательской деятельности гражданин-водопользователь может использовать водные объекты только после получения лицензии на водопользование, т.е. становясь субъектом права специального природопользования. Аналогичным образом решен вопрос и в лесном законодательстве. Устанавливая право граждан пребывать в лесах, ст. 86 Лесного кодекса РФ подчеркивает, что граждане могут собирать дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы лишь для собственных нужд.

Субъектами права специального природопользования являются юридические лица и граждане-предприниматели. Юридические лица при этом выступают в двух качествах: как государственные или муниципальные органы, наделенные правомочием распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной и муниципальной собственности, и как юридические лица, полнившие соответствующий природный ресурс в пользование.

В природоресурсном законодательстве установлено требование, согласно которому субъекты специального природопользования должны обладать правоспособностью, т.е. способностью иметь права и нести обязанности. Кроме того, чтобы субъект права мог своими действиями

осуществлять имеющееся у него право и отвечать за выполнение возложенных на него обязанностей, необходимо, чтобы он обладал дееспособностью. Так, право на получение лицензии на водопользование возникает у гражданина с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении 18 лет, а у юридического лица — с момента его государственной регистрации (ст. 30 Водного кодекса РФ).

Статус субъектов природопользования определяется их правами и обязанностями, установленными в законе.

Основы правового статуса природопользователей закреплены в ряде статей Конституции РФ: так, 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); права и законные интересы всех лиц, в том числе природопользователей, должны рассматриваться в контексте права каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42); и наконец, природопользователям (и не только им) адресована ст. 58: каждый обязан сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам.

Объекты права природопользования

Можно сказать, что объектом права природопользования является природа. Мы пользуемся природой в соответствии с нашим правом общего природопользования. Понятие природопользования - обобщенное. Осуществляя лесопользование, водопользование, мы осуществляем природопользование. Природа выступает обобщенным объектом прав природопользования.

В законодательстве объекты права природопользования в большинстве случаев конкретизированы применительно к землепользованию, водопользованию, пользованию недрами и т.д. Соответственно объектом права землепользования являются земля, водопользования - воды, пользования недрами — недра.

Из сказанного ясно, что объектом права природопользования являются, как правило, природные ресурсы. Одновременно в качестве объекта природопользования могут выступать и природные объекты (например, водный объект для сброса сточных вод, для купания).

Характеристика объектов права природопользования имеет специфику применительно к видам природопользования. Так, если объектами права специального природопользования становятся индивидуально определенные части (участки) земельного, водного, лесного фонда, фонда недр либо природные объекты, например объекты животного мира, то применительно к праву общего природопользования обособление соответствующих участков природы (земель общего пользования населенных пунктов, леса, водных объектов) законом не предусматривается. Однако, как уже отмечалось. Водный кодекс РФ (ст. 20) выделил как самостоятельную разновидность водных объектов объекты общего пользования.

Участки территории, на которых располагаются объекты специального природопользования, должны обособляться, т.е. выделяться из другой территории. Имеется два способа такого обособления - физическое и юридическое. Физическое обособление заключается в выделении, определении соответствующей территории в натуре. Юридическое обособление означает определение правового статуса объекта специального природопользования в актах, имеющих юридическую силу. Способы обособления специфичны в каждой из отраслей природоресурсного законодательства.

Предоставляемые в пользование природные объекты продолжают

Современный Гуманитарный Университет

оставаться частной, государственной, муниципальной и иной формой собственности. В соответствии с принципом производности права пользования от права собственности в отношении объектов права природопользования продолжает действовать общий для каждого вида природных ресурсов правовой режим объектов права собственности. Одновременно как объекты права пользования соответствующие части природных ресурсов приобретают еще и специфический правовой режим, определяемый в конечном счете их целевым назначением.

Содержание права природопользования

Соответственно тому, что право природопользования может оцениваться в трех качествах - как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя, - содержание права природопользования должно оцениваться применительно к каждому из них.

Содержание правового института природопользования определяется нормами, устанавливающими процедуру предоставления соответствующего природного ресурса в пользование, правах и обязанностях пользователей. Процедура предоставления земель, недр, вод, других природных ресурсов в специальное пользование будет подробно рассмотрена в юните 2 (Особенная часть экологического права).

Содержание правоотношения природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей субъектов соответствующего правоотношения.

Содержание субъективного права природопользования состоит в соответствующих правах (правомочиях) субъекта права.

Важным элементом права природопользования является владение землей, недрами, водами, лесами, объектами животного мира. Владение составляет необходимую предпосылку пользования.

При характеристике содержания прав природопользования следует иметь в виду, что в зависимости от цели природопользования субъекты различных видов права пользования одинаковыми природными ресурсами обладают различными правомочиями пользования (например, сельскохозяйственное и несельскохозяйственное землепользование; пользование недрами для добычи полезных ископаемых и для геологического изучения и т.д.).

Права и обязанности природопользователей дифференцированы в зависимости от объекта природы и целей природопользования и определяются как в законодательных актах, так и в лицензиях (договорах) на природопользование применительно к специальному природопользованию.

Так, права и обязанности водопользователей при использовании водных объектов установлены Водным кодексом РФ (ст. 92), права и обязанности землепользователей определены ст. 52, 53, 101 Земельного кодекса РСФСР, лесопользователей - ст. 82, 83, 90,94 Лесного кодекса РФ, пользователей недрами — ст. 22 Закона “О недрах”, пользователей объектами животного мира — ст. 40 Закона “О животном мире” и др.

В случаях, предусмотренных законодательством, права природопользователей могут быть ограничены в государственных, общественных интересах, а также в интересах других пользователей природными ресурсами. Общее правило на этот счет содержится в ст. 36 Конституции РФ, а также в ст. 54 Земельного кодекса РФ и ст.8 Закона “О недрах”.

10. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Известно, что между идеей закона, заложенной в его нормах, и материализацией этой идеи существует большая разница - не всегда положения закона, как бы ни был он хорош, реализуются на практике. В настоящее время, когда Федеральным Собранием РФ принято уже более 200 законов, актуальной становится проблема механизма их исполнения.

Механизм исполнения законов в области охраны природы содержит много общего с механизмом исполнения нормативных актов в целом. В то же время он отличается рядом особенностей, вытекающих из специфики экологических отношений.

Под **административно-правовым механизмом охраны окружающей природной среды** понимается самостоятельный институт российского экологического права, проявляющийся в системе эколого-правовых норм и экологических правоотношений, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива (по определению В.В.Петрова, 1995 г.). Под **экологическим императивом**, в свою очередь, понимают приказ, требование по неукоснительному соблюдению правил рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, невыполнение которых влечет применение мер ответственности. В основе данного механизма лежит административно-правовой метод воздействия на экологические правоотношения.

Основными задачами, решаемыми в рамках административно-правового механизма, являются:

- обеспечение законности и справедливости в государственном регулировании рационального природопользования и охраны окружающей среды;
- обеспечение приоритета охраны окружающей среды перед экономической целесообразностью;
- обеспечение плановости государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- обеспечение оптимального сочетания государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды с местным самоуправлением.

Формой реализации административно-правового механизма в практической жизни является управление процессами охраны окружающей природной среды и рационального природопользования со стороны государства, органов местного самоуправления и общественности. Определяющее место здесь, безусловно, занимает государственное регулирование этих процессов, которое, в свою очередь, реализуется через систему соответствующих государственных органов.

В широком смысле под управлением понимается руководство кем-либо (или кем-либо). **Управление в сфере взаимодействия общества и природы** представляет собой совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде.

Государственные органы, ответственные за управление в сфере экологии, обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению. На них возложена ответственность за обеспечение охраны окружающей среды в рамках экологической функции государства. Прежде всего с них граждане вправе спрашивать за несоблюдение их экологических прав и

законных интересов и законодательства об окружающей среде в целом.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов:

- законности управления;
- комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов.

Виды органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. Органы общей компетенции

Государственное управление использованием и охраной природных ресурсов осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

Независимо от видов и компетенции органов госуправления каждый из них прямо или косвенно выполняет или участвует в выполнении следующих функций:

- 1) учета природных ресурсов и других объектов природы и ведения соответствующих государственных кадастров;
- 2) планирования мероприятий по использованию и охране природных объектов;
- 3) распределения и перераспределения природных объектов;
- 4) воспроизводства природных объектов;
- 5) пространственно-территориального устройства природных объектов;
- 6) контроля за использованием и охраной природных объектов;
- 7) разрешения споров о праве экологического пользования.

Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, - развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся: Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, администрации субъектов РФ, а также органы местной администрации. В соответствии с принципом разделения властей государственное управление возлагается на органы исполнительной власти. Роль Федерального Собрания РФ в государственном управлении природопользованием и охраной окружающей среды минимальна. Она сводится, в частности, к принятию решения об объявлении зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия в соответствии со ст. 58 и 59 Закона "Об охране окружающей природной среды". Кроме того, на парламент возлагается ряд контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией РФ, которые имеют косвенное отношение к рассматриваемой сфере. Причем в основном они принадлежат Государственной Думе.

Природоохранительная деятельность Президента России регулируется многими актами, включая Конституцию РФ. К важнейшим функциям

управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; нормотворчество; организацию системы центральных органов исполнительной власти России; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Компетенция Правительства РФ и правительств субъектов РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами - как общими, так и экологическими. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Федеральный закон от 17 дек. 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" в отдельной статье определил полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Согласно ст. 18, Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Более подробно полномочия Правительства РФ регламентированы в Законе "Об охране окружающей природной среды", иных законодательных актах об окружающей среде.

Деятельность органов общей компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды на уровне субъектов РФ регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными актами субъектов РФ. Она включает: обеспечение реализации государственной экологической политики; координацию деятельности министерств и ведомств в данной сфере; планирование рационального природопользования и охраны окружающей среды; организацию ведения кадастров природных ресурсов на уровне субъектов; осуществление государственного контроля за природопользованием и охраной окружающей среды и др.

Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования определены как Федеральным законом от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", так и отдельными актами экологического законодательства. При оценке этих органов важно иметь в виду, что экологические проблемы, как правило, имеют локальный характер.

В соответствии со ст. 6 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

При характеристике деятельности органов общей компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды важно подчеркнуть, что эти органы как самостоятельно, так и совместно со специально уполномоченными органами в данной сфере, по их предложениям решают задачи по выработке и реализации государственной экологической политики, разработке государственных экологических программ. Органы общей компетенции определяют порядок осуществления некоторых функций государственного управления в природопользовании и охране окружающей среды. Так, Правительство РФ определяет порядок осуществления некоторых функций управления, например, экологического нормирования, государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, определения платы за природопользование. При этом подготовка и принятие управленческих решений по нормированию, государственной экологической экспертизе, определению платы за природопользование и загрязнение окружающей среды не относятся к компетенции органов общей компетенции. Важно то, что этим заняты органы специальной компетенции. И органы общей компетенции не вправе вмешиваться в этот процесс. Что касается такой природоохранной меры, как предоставление лицензий на природопользование, то эти лицензии выдаются в соответствии с законодательством и Правительством РФ, и уполномоченными природоохранными органами.

Специальные органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

В решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны природы велика роль специализированных органов управления, действующих на разных уровнях. На них возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим нормированием, лицензированием, сертификацией, контролем и т.д.

К специализированным относятся органы, созданные исключительно для решения задач в сфере взаимодействия общества и природы. Поскольку власть этих органов по специальным вопросам охраны природы и рациональному природопользованию распространяется на все отрасли народного хозяйства и сферы деятельности, их часто называют межотраслевыми или надведомственными органами.

В последние годы система центральных органов федеральной исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды неоднократно изменялась, причем не в сторону ее совершенствования.

Существовавший с 1988 г. Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию в 1991 г. был преобразован в Министерство экологии и природных ресурсов РФ. В 1992 г. Минэкологии было переименовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, а в 1993 г. природоресурсные органы, на базе которых создавался Государственный комитет по экологии и природопользованию, вышли из его состава и стали вновь самостоятельными государственными структурами.

В сентябре 1996 г. при очередном формировании структуры органов федеральной исполнительной власти решением Президента РФ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов было упразднено. Вместо него создан Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология). Одновременно на базе упраздненной Минприроды, Комитета РФ по водному хозяйству и Комитета РФ по геологии и использованию недр было образовано Министерство природных ресурсов РФ.

В октябре 1996 г. Правительством РФ были приняты постановления "Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации" и "Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по охране

Современный Гуманитарный Университет

окружающей среды”, которыми до утверждения положений об этих органах было проведено разграничение их компетенции. Превысив свои полномочия, Правительство РФ постановило возложить на Госкомэкологию России осуществление государственной политики в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и сохранения биологического разнообразия, межотраслевую координацию и функциональное регулирование в этой сфере деятельности, а также осуществление государственного экологического контроля, государственной экологической экспертизы и управления государственными природными заповедниками и другими особо охраняемыми территориями, находящимися в его ведении.

Что касается Министерства природных ресурсов РФ, то на него возложено проведение государственной политики в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов природных ресурсов, применяемых в экономике страны, координация деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти и осуществление управления государственным фондом недр, а также использованием и охраной водного фонда.

Помимо Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и Министерства природных ресурсов РФ в систему специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды входят:

- Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству;
- Федеральная служба лесного хозяйства России.

Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству (Госкомзем России) действует на основании Земельного кодекса РСФСР и Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 февр. 1993 г.

Федеральная служба лесного хозяйства России (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти по управлению лесным хозяйством на территории РФ, осуществляющим государственное регулирование и государственный контроль в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. Рослесхоз осуществляет свою деятельность на основе Лесного кодекса РФ и Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июля 1994 г.

Названные специальные органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды осуществляют свои функции на всей территории Российской Федерации самостоятельно и через свои территориальные органы.

Одним из основных дефектов организации государственного управления в рассматриваемой сфере в настоящее время является то, что не обеспечен принцип разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций. Например, соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17 мая 1997 г., на министерство возложена функция эксплуатации водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и гидротехнических сооружений. Министерство природных ресурсов является, таким образом, хозяйствующим субъектом. При этом грубо нарушено требование ст. 69 Водного кодекса РФ, согласно которому функции управления рациональным использованием и охраной водных объектов должны быть отграничены от функций их хозяйственного использования. Хозяйственными функциями, связанными с использованием соответствующих природных ресурсов, заняты Роскомрыболовство, Федеральная служба лесного хозяйства России и др. Одновременно они же себя и контролируют от имени государства.

Современный Гуманитарный Университет

В системе центральных органов федеральной исполнительной власти имеется ряд органов, на которые также возложены специальные задачи по государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды наряду с решением иных задач. Такие органы являются функциональными и к ним относятся:

- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ;
- Министерство здравоохранения РФ;
- Федеральная служба геодезии и картографии России;
- Министерство внутренних дел РФ;
- Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации;
- Министерство строительства РФ;
- Федеральный горный и промышленный надзор России;
- Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;
- Государственный таможенный комитет РФ;
- Федеральная пограничная служба РФ;
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Таким образом, государственное регулирование природопользования и охраны окружающей природной среды представляет собой одну из многочисленных функций государства в лице его госаппарата, направленную на создание и поддержание необходимых параметров качества окружающей среды.

В рамках госуправления осуществляются следующие основные мероприятия:

- экологическое нормирование и стандартизация;
- экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация и аудит;
- экологический мониторинг;
- экологический контроль;
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и природной среды в целом.

Экологическое нормирование и стандартизация

Нормированием в области природопользования и охраны окружающей среды называют установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства. Под экологическими нормативами, в свою очередь, понимают показатели, характеризующие критерии качественного состояния природной среды.

Экологическая стандартизация определяется как деятельность по установлению в стандартах на продукцию, работы и услуги требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды.

Экологическое нормирование и стандартизация изучаются и анализируются в разных качествах: как правовые меры охраны окружающей среды, как правовой институт и как функции государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Совокупность правовых норм, регулирующих отношения по разработке, принятию и обеспечению соблюдения экологических нормативов и стандартов, образует **институт экологического права**.

Современный Гуманитарный Университет

Наконец, разработка и принятие экологических нормативов и стандартов представляет собой одно из направлений природоохранной деятельности уполномоченных государственных органов. Другими словами, нормирование и стандартизация являются одной из функций государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием.

В Российской Федерации имеется немало нормативных актов, регулирующих отношения в области экологического нормирования и стандартизации. Основным из них является Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (разд.IV), который определяет систему экологических нормативов и стандартов, критерии их установления, органы, ответственные за разработку и утверждение этих нормативов. Законом РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" определяются требования к санитарно-гигиеническому нормированию в области охраны среды обитания. Правовые основы экологической стандартизации устанавливаются Законом РФ "О стандартизации".

Применительно к использованию отдельных природных ресурсов и их охране нормирование регулируется соответствующим природноресурсным законодательством - земельным, водным, лесным, об охране атмосферного воздуха, о животном мире и др.

Важную роль в экологическом нормировании играет "Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов", утвержденный постановлением Правительства РФ от 3 авг. 1992 г.

Система экологических нормативов и стандартов предопределяется практическими потребностями в использовании разных видов нормативов применительно к видам экологически значимой деятельности или продукции как инструментов для решения задач охраны окружающей среды. В систему экологических нормативов и стандартов входят: нормативы качества окружающей среды; нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды; нормативы использования природных ресурсов; нормативы санитарных и защитных зон.

По действующему экологическому законодательству, нормативы качества окружающей среды устанавливаются в форме нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих окружающую среду, и нормативов предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных физических воздействий на нее.

Нормативы качества окружающей среды прежде всего устанавливают предельные величины вредных химических, физических и биологических воздействий на природную среду.

Такие нормативы служат и для оценки состояния атмосферного воздуха, вод, почв по химическим, физическим и биологическим характеристикам. Установленные в соответствии с требованиями законодательства, нормативы качества окружающей среды являются одним из юридических критериев для определения ее благоприятного состояния.

Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды включают в себя: нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ; нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий; нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия; предельно допустимые нормы применения ядохимикатов в сельском хозяйстве, а также лимиты размещения отходов. Эти нормативы определяют предельные размеры вредных воздействий на природу,

Современный Гуманитарный Университет

устанавливаемые для отдельных источников таких воздействий. Регулирование выброса (сброса) загрязняющих веществ в природную среду является одним из правовых средств ее охраны. Загрязнение окружающей среды предприятием и иным объектом в пределах установленных для них нормативов - один из основных показателей правомерности их эксплуатации. Нарушение этих нормативов образует юридическое основание для ограничения, приостановления или даже прекращения эксплуатации соответствующих объектов.

Несмотря на важную роль в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды, правовое регулирование нормирования в сфере использования природных ресурсов не получило пока должного развития. Нормативы использования (изъятия) природных ресурсов устанавливаются, чтобы обеспечить предупреждение истощения природных ресурсов, с учетом их самовосстановления, предотвращения нарушений равновесия в окружающей природной среде. В отношении невозобновимых природных ресурсов (минеральных, к примеру) такие нормативы должны определять социально и экономически обоснованный режим их использования (добычи).

Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", устанавливающий соответственно своему названию преимущественно природоохранные требования, в ст. 19 предусматривает лимиты на природопользование. Лимиты на природопользование являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства. Эти лимиты устанавливаются предприятиям-природопользователям специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей среды, исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования (изъятия) природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе.

В природоохранной практике России имеется ряд видов зон, создание которых связано с целями охраны окружающей среды от вредных воздействий. В их числе - санитарно-защитные зоны, создаваемые между предприятиями и жилыми домами; водоохранные зоны (полосы) рек, озер и водохранилищ; округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей; зоны санитарной охраны источников водоснабжения; запретные полосы лесов по берегам водных объектов и др. Помимо специального режима таких зон, в законодательстве предусматриваются нормативы, определяющие их размеры. Как указывается в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (ст. 34), нормативы санитарных и защитных зон устанавливаются для охраны водоемов и иных источников водоснабжения, курортных и лечебно-оздоровительных зон, населенных пунктов и других территорий от загрязнения и иных вредных воздействий. Правовой режим таких зон закрепляется в законах, правительственных постановлениях, ведомственных нормативных актах.

Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду

Под оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) понимается деятельность, направленная на определение характера и степени

Современный Гуманитарный Университет

потенциального воздействия намечаемого проекта на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта, а также выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком (инициатором) экологически вредной деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования, например, при разработке технико-экономического обоснования проектирования и строительства того или иного объекта - предприятия, высокоскоростной железной дороги и т.п.

Цели оценки воздействия на окружающую среду определены Положением об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Минприроды России от 18 июля 1994 г. В соответствии с п. 1.2 Положения оценка организуется и проводится с целью выявления и принятия необходимых мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ним социальных, экономических и других последствий реализации хозяйственной или иной деятельности. Выявление, а точнее выработка, и принятие необходимых мер по предотвращению неприемлемых для окружающей среды и общества последствий реализации планируемой экологически вредной деятельности - одно из наиболее важных положений в механизме ОВОС. В то же время, Положение не предусматривает правового критерия или критериев для оценки и определения адекватности планируемых мер.

В соответствии с Положением ОВОС организуется и проводится при подготовке следующих видов документации:

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

д) **предпроектных обоснований инвестиций** в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих хозяйственных и/или иных объектов и комплексов.

Одновременно в Приложении к Положению об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации дан "Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых, оценка воздействия на окружающую среду проводится в обязательном порядке". Перечень включает 33 вида или объекта хозяйственной и иной деятельности. Сюда, в частности, входят предприятия по добыче нефти, природного газа, тепловые электростанции и **установки**, предприятия химической промышленности, крупные производства строительных материалов, космодромы, аэропорты, аэродромы, метрополитены и др.

Под **экологической экспертизой**, согласно Федеральному закону "Об экологической экспертизе", понимают установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных

Современный Гуманитарный Университет

последствий реализации объекта экологической экспертизы. Таким образом, экологическая экспертиза является формой предупредительного экологического контроля. По некоторым оценкам, предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре-пять раз дешевле, чем ликвидация негативных последствий экологически необоснованных решений. Она является также инструментом поддержания экологического правопорядка, в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, обеспечивает соблюдение и охрану права каждого на благоприятную окружающую среду, служит источником разнообразной экологически значимой информации, средством **доказывания** при разрешении споров.

Необходимо отметить, что если оценка воздействия на окружающую среду представляет собой средство обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой **хозяйственной** деятельности и составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений, то экологическая экспертиза, прежде всего государственная, создает правовые предпосылки для их принятия.

Виды экологической экспертизы определяются непосредственно в законодательстве. И Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, и Федеральный закон “Об экологической экспертизе” устанавливают, что в России осуществляются государственная и общественная экологическая экспертизы. Проведение экспертизы таких видов имеет юридически значимый характер.

С учетом роли экспертизы как инструмента охраны окружающей среды и обеспечения выполнения экологических требований при принятии решений, важным является вопрос об объектах, по которым проведение государственной экспертизы обязательно. В Законе “Об охране окружающей природной среды” указывается потенциальная экологическая опасность любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. В соответствии со ст. 37 этого Закона государственной экологической экспертизе подлежат все предплановые, **предпроектные** и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории РФ независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов. Однако практически нереально провести государственную экологическую экспертизу всех материалов по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории страны.

Более взвешенная позиция отражена в Федеральном законе “Об экологической экспертизе”, в котором дан обширный перечень объектов государственной экологической экспертизы, проводимой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. С учетом того обстоятельства, что основным фактором отрицательного воздействия на природу является социально-экономическое развитие, экологической экспертизе подлежат все формы планирования и проектирования такого развития: проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду; проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности; проекты схем развития отраслей народного хозяйства РФ, в том числе промышленности; проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ; проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований; проекты инвестиционных программ; проекты комплексных схем охраны природы; технико-экономические обоснования и проекты

Современный Гуманитарный Университет

строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду, и др.

В целом можно сказать, что в перечень включены наиболее значимые объекты, требующие обязательной государственной экологической экспертизы. Включение некоторых объектов **отражает** новые подходы государства к решению вопросов охраны окружающей среды, обусловленные национальными потребностями или международными обязательствами, вытекающими из договоров РФ. Так, в соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона, в число объектов обязательной государственной экологической экспертизы включены законопроекты, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду. Причем на федеральном уровне обязательной экспертизе подлежат законопроекты РФ как нормативного, так и ненормативного характера.

Экологическое лицензирование

В экологическом праве России лицензионно-договорные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды получили довольно широкое развитие. Лицензия и договор в данной сфере приобретают большое правовое значение. Получение лицензии и заключение договора создают основание для приобретения права природопользования и осуществления ряда видов деятельности, связанных с охраной окружающей среды. Закон запрещает осуществление экологически значимой деятельности без лицензии (иногда наряду с договором), если она требуется для ее ведения. Проведение такой деятельности без надлежаще оформленных документов является основанием для применения к виновному лицу мер юридической ответственности.

Под **экологическим лицензированием** понимается деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

Участниками процесса лицензирования являются предприятия, организации и учреждения независимо от организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, требующую получения лицензии, с одной стороны, и государственные органы, уполномоченные на выдачу таких лицензий, - с другой.

Наряду с экологическим нормированием и государственной экологической экспертизой, экологической сертификацией и экологическим контролем, лицензирование является одним из основных и потенциально эффективных инструментов реализации административных методов управления природопользованием и охраной окружающей среды. Одновременно лицензирование может рассматриваться в системе экологического права как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, комплексный правовой институт и как функция государственного управления в данной сфере.

Хозяйственная и иная деятельность, связанная с использованием природных ресурсов и оказывающая или могущая оказывать вредное воздействие на состояние окружающей среды, допускается, как правило, на основании специальных лицензий. Виды деятельности, требующие лицензии для ее осуществления, как и форма лицензии, определяются законами.

Традиционными видами такой деятельности являются все виды специального природопользования, включая, к примеру, пользование недрами, рубку леса, забор воды для промышленных целей, выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод и т.п.

В отличие от лицензии, договор как инструмент регулирования природопользования и охраны окружающей среды получил развитие в России лишь в условиях рынка. При этом договор реализует гражданско-правовой метод регулирования. Стороны договорных отношений автономны и административно независимы друг от друга. Их взаимные права и обязанности определяются не произвольно по усмотрению сторон, а вытекают из положений законодательства об окружающей среде и строго в рамках компетенции соответствующего органа исполнительной власти.

Регулируя одни и те же отношения по установлению права пользования природными ресурсами, лицензия и договор служат средствами выражения и защиты общественных и государственных, федеральных и региональных экологических интересов. Это проявляется в том, что лицензии на природопользование выдают федеральные специально уполномоченные органы управления в области использования и охраны природных ресурсов (к примеру, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ), а договоры на пользование теми же ресурсами заключаются с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Выдача лицензии уполномоченным федеральным органом и заключение договора на природопользование с органом исполнительной власти субъекта РФ является реализацией положения Конституции РФ относительно того, что природопользование и охрана окружающей среды являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Экологическое лицензирование регулируется множеством нормативных правовых актов как в области природопользования и охраны окружающей среды, так и общего характера. Например, общие требования лицензирования, установленные в целях проведения единой государственной политики в области лицензирования отдельных видов деятельности и обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, определены постановлением Правительства РФ от 24 дек. 1994 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности". Этим же постановлением утвержден "Порядок ведения лицензионной деятельности", "Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, и органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности", а также "Перечень федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании отдельных видов деятельности, осуществляемыми органами исполнительной власти субъектов РФ".

Некоторые общие требования относительно экологического лицензирования содержатся в Законе "Об охране окружающей природной среды". В частности, в ст. 18 предусмотрена лицензия (разрешение) на комплексное природопользование. Далее, в ст. 45 устанавливается требование о выбросе и сбросе вредных веществ, захоронении отходов исключительно на основе разрешений.

Относительно детальное регулирование осуществления отдельных видов лицензирования в сфере использования природных ресурсов и выброса (сброса) загрязняющих веществ в окружающую среду и иных вредных воздействий на нее предусмотрено в природоресурсном законодательстве: Федеральном законе "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах"; Положении о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденном постановлением Верховного Совета РФ; Водном кодексе РФ; Лесном кодексе РФ; Законе РСФСР "Об охране атмосферного

Современный Гуманитарный Университет

воздуха”; Федеральном законе “О животном мире”.

В сфере лицензирования законодательство об окружающей среде развивается в направлении указания конкретных видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия. Перечень таких видов содержится как в законах, так и в названном постановлении Правительства РФ от 24 дек. 1994 г. Регулирование лицензирования отдельных видов деятельности осуществляется главным образом на основе специальных положений в рамках **нормотворческой** деятельности Правительства РФ. К актам в этой сфере, например, относятся: Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 февр. 1996 г.; Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 июля 1995 г. и др.

В целом в России существует обширное законодательство и система иных нормативных актов, содержащих правовые нормы о лицензировании в области охраны окружающей среды. Совокупность этих норм может рассматриваться как активно развивающийся комплексный институт права окружающей среды.

Вопрос о видах деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, имеет важное значение. Не случайно в соответствии со ст. 49 ГК РФ перечень видов деятельности, которые могут осуществляться только на основании специальных разрешений, должен быть определен законом. Такая деятельность связана либо со специальным природопользованием, либо затрагивает иные существенные экологические интересы общества и государства.

Что касается государственных органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды, то они определяются либо в законах, либо в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности. Например, Положением о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды на Госкомэкологию РФ возложено лицензирование следующих видов деятельности:

- а) утилизации, складирования, перемещения, размещения, захоронения, уничтожения промышленных и иных отходов (материалов, веществ);
- б) проведения экологической паспортизации, сертификации, экологического **аудирования**;
- в) осуществления видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения.

Процесс лицензирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды включает ряд стадий: а) представление заявления и других необходимых документов; б) регистрацию документов органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности; в) принятие решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии; г) решение уполномоченного органа о приостановлении действия лицензии или ее аннулировании.

Если государственный орган принимает решение об отказе в выдаче лицензии, такое решение должно быть мотивированным и обоснованным, т.е. должно иметь законные основания. Согласно законодательству такими основаниями являются: а) наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; б) отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности. Например, Положение о порядке лицензирования экологической деятельности в г. Москве одним из оснований для отказа в выдаче лицензии

Современный Гуманитарный Университет

признает несоответствие квалификационного состава специалистов и материально-технической базы (для юридических лиц) или базового образования, квалификации, стажа и характера выполняемой работы (для физических лиц) заявленному виду экологической деятельности.

Важным для принятия решения о выдаче лицензии на природопользование и охрану окружающей среды является вопрос о ее содержании. Он решен в законодательстве с учетом видов лицензий. Требования к содержанию лицензии определяются в постановлении Правительства РФ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Срок действия лицензии устанавливается в зависимости от специфики вида деятельности, но он не может быть менее трех лет. Однако по заявлению лица, обратившегося за получением лицензии, она может быть выдана и на срок менее трех лет. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается. Деятельность на основании лицензии, выданной органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории иных субъектов РФ может осуществляться после регистрации таких лицензий органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Специфической стадией процесса экологического лицензирования является приостановление действия лицензии или ее аннулирование. Правом на такие действия наделены государственные органы, выдавшие лицензию. Основания для принятия решения о приостановлении действия лицензии или ее аннулировании предусмотрены нормативными актами, регулирующими порядок лицензирования соответствующего вида экологической деятельности. Общие основания определены в постановлении Правительства РФ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Экологическая сертификация и аудит

Экологическая сертификация (**экосертификация**) - новое направление **природоохранительной** деятельности в России. Обязательная экологическая сертификация товаров (работ и услуг), на которые установлены требования, направленные на обеспечение безопасности жизни и здоровья потребителей, а также охраны окружающей среды, введена с принятием 7 февр. 1992 г. Закона РФ "О защите прав потребителей".

Сертификация продукции, в соответствии с Законом РФ от 10 июня 1993г. "О сертификации продукции и услуг", представляет собой деятельность по подтверждению соответствия продукции установленным требованиям. В свою очередь, **экологическая сертификация** - это деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям. При этом под экологическими понимаются требования, установленные в законодательных и иных нормативных актах в области природопользования и охраны окружающей среды.

Экологическая сертификация как мера охраны природы и экологических прав граждан имеет сходство с государственной экологической экспертизой, целью которой также является определение соответствия объекта экспертизы экологическим требованиям. Принципиальное различие между этими мерами - в объекте исследования. Так, объектами обязательной государственной экологической экспертизы являются проекты технической документации на новую технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый **федеральным** специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, в том числе на закупаемые за рубежом товары. Но если объектами экспертизы всегда являются **предпроектные, проектные и предплановые**

Современный Гуманитарный Университет

документы, то объекты экологической сертификации - это готовая продукция. Соответственно объектами экологической сертификации является новая техника, материалы, вещества, использование которых может нанести вред окружающей среде. Включение товаров и услуг в перечень обязательной экологической сертификации в соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" служит основанием для их отнесения к объектам обязательной государственной экологической экспертизы.

Экологическая сертификация способствует решению следующих задач:

- предупреждение появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и соответственно предупреждение причинения вреда природной среде;
- внедрение экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- производство экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышение ее качества и конкурентоспособности;
- создание условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- совершенствование управления хозяйственной и иной деятельностью;
- предотвращение ввоза в страну экологически опасных видов продукции, технологий, отходов, услуг;
- интеграция экономики страны в мировой рынок и выполнение международных обязательств.

Экологическая сертификация проводится в России в двух формах: обязательной и добровольной. Она обязательна в случаях, установленных законодательством России и субъектов РФ. Проведение обязательной экологической сертификации означает, что государство берет на себя защиту общественных интересов, связанных с обеспечением экологических интересов населения и охраны окружающей среды, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов и в других предусмотренных законодательством случаях. Для проведения обязательной экологической сертификации Госкомэкология РФ составляет и утверждает Перечни объектов, подлежащих обязательной экосертификации.

Для усиления государственного контроля за использованием экологически потенциально опасной продукции, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый федеральным специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы (к их числу относятся и закупаемые за рубежом товары), отнесены Федеральным законом "Об экологической экспертизе" к объектам обязательной государственной экологической экспертизы (ст. 11).

Добровольная экологическая сертификация осуществляется в тех случаях, когда в законодательных актах РФ не предписана обязательная сертификация. Она проводится по инициативе **заявителя-природопользователя** или юридического лица, выполняющего распорядительные функции в области использования природных ресурсов, на основе договора между органом по сертификации и заявителем.

Ряд конкретных требований по экологической сертификации установлен Законом РФ "О защите прав потребителей". В частности, Закон предусматривает, что товар (работа, услуга), на который законами или стандартами установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя, охрану окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, а также средства, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья потребителя, подлежат обязательной сертификации в установленном порядке (ст. 7). В качестве гарантии соблюдения требования об обязательной сертификации товаров служит

положение этого Закона, в соответствии с которым не допускается продажа товара (выполнение работы, оказание услуги), в том числе импортного, без информации о проведении его обязательной сертификации и не маркированного в установленном порядке знаком соответствия требованиям, указанным в п. 1 ст. 7. Перечни товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, утверждаются Правительством РФ.

Наиболее общие требования относительно экологической сертификации установлены также в Законе РФ «О сертификации продукции и услуг». Причем сертификация продукции, влияющей на состояние окружающей среды, выделена как одно из направлений сертификации. Детальное регулирование экологической сертификации на федеральном уровне осуществляется на основе ведомственных актов Государственного комитета по охране окружающей среды (Минприроды РФ).

В область экологической сертификации входят: продукция (в том числе и та, которая сегодня сертифицируется в соответствии с экологическими требованиями в системе сертификации ГОСТ Р, но после создания системы экологической сертификации перейдет в нее); технологические процессы; отходы производства и потребления; природные ресурсы; объекты окружающей среды; экологические услуги.

Государственным органом, ответственным за формирование и реализацию государственной политики в области сертификации, установление общих правил и рекомендаций по проведению сертификации на территории России, является согласно Закону «О сертификации продукции и услуг» Госстандарт России. Управление сертификацией продукции и услуг в отдельных областях осуществляют уполномоченные министерства и ведомства. В сфере охраны окружающей среды таким органом является Государственный комитет РФ по охране окружающей среды.

Под **экологическим аудитом** понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства РФ, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем и с иными целями, предусмотренными экологическим законодательством.

Экологический аудит как инструмент экологического права и охраны окружающей среды, достаточно развитый в мире, является пока еще новым для России. Пожалуй, у нас вряд ли найдется инвестиционная компания или банк, который, давая предприятию кредит, изучает вероятность инвестиционного риска с точки зрения экологической защищенности той деятельности, которую ведет потенциальный заемщик.

На современном этапе правовые основы регулирования экологического аудирования в России на федеральном уровне почти отсутствуют. Упоминание об экологическом аудировании имеется в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 дек. 1993 г. В соответствии с этой программой порядок учета экологического фактора, условий безопасного ведения работ на химически опасных, взрыво-, пожаро- и токсикоопасных объектах при приватизации государственных и муниципальных предприятий, включая вопросы экологического аудирования, отражения в условиях конкурса и планах приватизации, предъявления требований по экологической санации предприятий, установления льготной стоимости природоохранного имущества, создания на предприятиях фондов экологической санации, должен устанавливаться Госкомимуществом и Минприроды России с учетом предложений соответствующих отраслевых

Современный Гуманитарный Университет

министерств и ведомств.

Экоаудит упоминается также в постановлении Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. "Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды" применительно к лицензированию данного вида деятельности.

На федеральном уровне подготовлен раздел об экологическом аудите в проекте Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды".

В Российской Федерации предусматривается проведение обязательного и добровольного экологического аудита. Обязательный экологический аудит организуется специально уполномоченными государственными органами управления природопользованием и охраной окружающей среды и по своему характеру является государственным. Государственный экологический аудит проводится в обязательном порядке в отношении, как правило, экологически опасных предприятий и видов деятельности при:

а) приватизации и банкротстве юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если их деятельность является экологически особо опасной;

б) проведении экологического страхования в целях определения ставки или размера страховых платежей и (или) возмещений;

в) кредитовании государственными банками юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность;

г) оценке деятельности по ликвидации экологических последствий аварий и стихийных бедствий;

д) принятии решений государственными органами о продлении действия лицензий, выданных юридическим лицам и гражданам-предпринимателям, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов;

е) выполнении международных обязательств РФ в области природопользования и охраны окружающей среды;

ж) в иных случаях, установленных Правительством РФ.

Целесообразность проведения добровольного экологического аудита диктуется интересами юридических лиц и граждан-предпринимателей в получении научно-обоснованных рекомендаций относительно оптимальной организации работ по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, повышению их эффективности. Поэтому добровольный экологический аудит может проводиться по инициативе предприятий и граждан-предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую воздействие на окружающую среду, при изменении собственника объекта, передаче объекта в аренду, в залог, при необходимости модернизации производственного и (или) технологического процессов и в иных случаях.

Программа проведения экологического аудита разрабатывается с учетом технического задания заказчика на основе предварительного изучения материалов статистической отчетности, экологического паспорта предприятия, разрешительной и иной документации, характеризующей деятельность предприятия или гражданина-предпринимателя по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, а также результатов проверок государственных специально уполномоченных органов в области экологического контроля.

В результате работы по проведению экологического аудита составляется экологическое аудиторское заключение и справка об аудиторской проверке природоохранной деятельности хозяйственного объекта. Экологическое аудиторское заключение подписывается аттестованным аудитором, утверждается руководителем либо уполномоченным им иным должностным

Современный Гуманитарный Университет

лицом аудиторской организации.

Экологический мониторинг

Мониторинг окружающей среды может характеризоваться как одна из мер охраны окружающей среды, функция государственного управления и правовой институт. **Экологический мониторинг** представляет собой систему долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и ее изменений.

Основные положения о мониторинге сформулированы в Законе РСФСР “Об охране окружающей природной среды”. Кроме того, положения о мониторинге имеются во всех **природоресурсных** и иных нормативных актах. К примеру, органы **санэпиднадзора** обязаны проводить социально-гигиенический мониторинг, регулируемый Положением о санитарно-гигиеническом мониторинге, утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 окт/ 1994 г.

В соответствии с Законом “Об охране окружающей природной среды” государственная служба наблюдения за состоянием окружающей среды организуется с целью наблюдения за происходящими в ней физическими, химическими и биологическими процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей среде, предупреждениями и прогнозами ее состояния.

На Правительство РФ возложена задача определения порядка организации и деятельности государственной службы наблюдения. С целью повышения эффективности работ по сохранению и улучшению состояния окружающей среды Правительство РФ 24 ноября 1993 г. приняло постановление “О создании Единой государственной системы экологического мониторинга”. В создании и обеспечении функционирования Единой системы участвуют:

- Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (общее руководство и координация деятельности министерств и ведомств, предприятий и организаций в области экологического мониторинга; организация мониторинга источников **антропогенного** воздействия на окружающую среду и зон их прямого воздействия; организация мониторинга животного и растительного мира; обеспечение создания и функционирования экологических информационных систем; ведение с заинтересованными министерствами и ведомствами банка данных об окружающей природной среде, природных ресурсах и их использовании);
- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (организация мониторинга состояния атмосферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного пространства, комплексного фонового и космического мониторинга состояния окружающей среды; ведение государственного фонда данных о загрязнении окружающей среды);
- Государственный Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству (мониторинг земель);
- Министерство природных ресурсов РФ (наблюдение за состоянием недр и мониторинг водных объектов);
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ (мониторинг охотничьих ресурсов, рыб, других водных животных и растений);
- Федеральная служба лесного хозяйства России (мониторинг лесов);
- Федеральная служба геодезии и картографии России (осуществление **топографо-геодезического** и картографического обеспечения Единой государственной системы экологического мониторинга);

Современный Гуманитарный Университет

- Федеральный горный и промышленный надзор России (координация развития и функционирования подсистем мониторинга геологической среды, мониторинг обеспечения промышленной безопасности);
- Министерство здравоохранения РФ (мониторинг воздействия факторов среды обитания на состояние здоровья населения).

Кроме того, в Единой системе экологического мониторинга участвуют: Министерство обороны РФ; Государственный комитет РФ по вопросам развития Севера; Министерство РФ по атомной энергии и др.

Данные мониторинга природной среды служат основой для ведения кадастров природных ресурсов, а также для принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений. Постановлением Правительства РФ от 3 авг. 1992 г. "О повышении эффективности использования в народном хозяйстве гидрометеорологической информации и данных о загрязнении окружающей природной среды" предусмотрено, в частности, предоставление предприятиями и организациями Росгидромета и Минприроды России специализированной гидрометеорологической информации и данных о загрязнении окружающей природной среды коммерческим структурам, предприятиям и организациям гражданской авиации, морского и железнодорожного транспорта на договорной основе за плату.

Условия пользования информационными ресурсами, формируемыми в процессе проведения мониторинга окружающей среды, регулируются Положением об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. В соответствии с Положением, к информационным услугам в области мониторинга загрязнения окружающей среды относится предоставление организациями Росгидромета оперативно-прогностической, аналитической, режимно-справочной информации общего назначения и специализированной информации.

Информация в области мониторинга загрязнения окружающей среды общего назначения предоставляется пользователям (потребителям) бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на эти услуги. Такие расходы компенсируются из средств федерального бюджета. Бесплатно названная информация предоставляется органам государственной власти РФ, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Другим пользователям (потребителям) информация в области мониторинга окружающей среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

Специализированная информация в области мониторинга загрязнения окружающей среды предоставляется пользователям (потребителям) в рамках совместных программ (соглашений), а также по договорам на услуги по информационному обеспечению.

Учет состояния и использования отдельных природных объектов и природной среды в целом

Государственный статистический учет и отчетность в области природопользования и охраны окружающей среды являются одним из источников экологически значимой информации. В соответствии со ст. 16 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" государственные природоохранные органы РФ совместно с органами государственной статистики, природопользователями ведут количественный и качественный учет природных ресурсов и вторичного сырья, определяют их социально-экономическую оценку.

Государственный статистический учет в сфере природопользования и охраны окружающей среды ведется как Государственным комитетом РФ по статистике, так и специальными государственными органами в области природопользования и охраны окружающей среды.

Органам государственной статистики предоставляют информацию о состоянии окружающей среды, видах и уровнях вредных воздействий на нее как юридические **лица-природопользователи**, так и специально уполномоченные государственные органы.

В целях получения информации об осуществлении территориальными органами государственного экологического контроля и государственного контроля за охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов приказом **Минприроды** России от 27 марта 1996 г. была утверждена ежеквартальная **статистическая** отчетность о государственном экологическом контроле и государственном контроле за охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов по форме № 1 - охрана природы (ведомственная). Организация статистической обработки и использования заинтересованными структурными подразделениями **Минприроды** России поступающей информации по данной форме была поручена Управлению информатизации и внедренческой деятельности.

Государственными кадастрами природных ресурсов называется свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей. Данные кадастров служат обеспечению рационального использования **природных ресурсов** и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Важно, чтобы данные о качественных характеристиках природных ресурсов, содержащиеся в соответствующих кадастрах, служили основой при принятии решения о предоставлении природного ресурса в пользование.

Кадастры ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территориям.

Государственный земельный кадастр. Состав данных, которые должны быть получены при ведении земельного кадастра, определяется ст. 110 Земельного кодекса РСФСР. Ведение государственного земельного кадастра возложено на органы Государственного комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других целях. Его ведение возложено на Министерство природных ресурсов РФ. Состав данных, которые должны содержаться в кадастре, определяется Законом РФ "О недрах" (ст. 30 и 32).

Государственный лесной кадастр ведет Федеральная служба лесного хозяйства России. В соответствии со ст. 69 Лесного кодекса РФ он содержит систему сведений о правовом режиме лесного фонда, количественном и качественном состоянии лесов, подразделении лесов на группы и категории **защитности**, экономическую оценку лесов. Данные кадастра используются для определения экономического и экологического значения лесов, выбора **лесосырьевых баз** для заготовки древесины, проведения **лесовосстановительных работ**, замены малопродуктивных лесов высокопродуктивными лесными угодьями.

Государственный водный кадастр ведется в соответствии со ст. 79 Водного кодекса РФ и представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Он ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод. Водный кодекс обязывает водопользователей представлять в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данные, подлежащие включению в водный кадастр. Данные государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством РФ. Ведение государственного водного кадастра осуществляется специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда с участием государственного органа управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (по поверхностным водным объектам) и государственного органа управления использованием и охраной недр (по подземным водным объектам).

Государственный кадастр объектов животного мира предусмотрен ст. 14 Федерального закона "О животном мире". Этот вид кадастра содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые сведения. Ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания. Количественный и качественный учет животных охотничьего фонда ведет Управление охоты и охотничьего хозяйства Минсельхозпрода России. Учет рыбных запасов в количественном и качественном показателях во внутренних водоемах ведет Комитет по рыболовству РФ.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в соответствии со ст. 4 Закона "Об особо охраняемых природных территориях", а также постановлением Правительства РФ от 19 окт. 1996 г. "О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий". Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме их особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Этот вид кадастра имеет целью оценку состояния природно-заповедного фонда, определение перспектив развития сети данных территорий, повышение эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов. Ведется органами Госкомэкологии России. Как особую разновидность кадастра редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных можно рассматривать Красную книгу РФ.

Наряду с кадастрами отдельных природных ресурсов и объектов, в экологическом законодательстве предусмотрено ведение территориальных кадастров природных ресурсов и объектов. Оно регулируется Временным положением о порядке формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов, утвержденным приказом Минприроды России от 17 авг. 1995 г. Территориальные кадастры содержат предоставляемые или удостоверенные специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды сведения о местоположении, количестве и качестве природных ресурсов, их первичной (базовой) социально-экономической оценке во взаимосвязке с экологической ситуацией на территории субъекта Федерации

Современный Гуманитарный Университет

и составляющих его районов.

Экологический контроль

Экологический контроль представляет собой важнейшую правовую меру **обеспечения** рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функцию **государственного** управления и правовой институт экологического права. Именно посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических **требований**. Меры юридической ответственности за экологические **правонарушения** применяются либо в процессе экологического **контроля**, либо с привлечением иных государственных органов.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности - контроль и надзор. Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления природоохранных правил. Надзор проводится в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных формирований и граждан.

Экологический контроль как правовая мера выполняет ряд функций - предупредительную, информационную и карательную.

Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке соблюдения ими правовых экологических требований, заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении нарушений.

Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о **природоохранительной** деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов.

Карательная функция проявляется в применении к нарушителям санкций, предусмотренных законодательством.

В природоохранительной практике России выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный, общественный. Критериями такой классификации являются субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

Задачей государственного экологического контроля является обеспечение выполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами, которым такие требования адресованы. Государственный контроль носит, таким образом, **надведомственный** характер.

Существенной особенностью государственного экологического контроля является и то, что он ведется от имени государства. Осуществляемый в рамках экологической функции государства государственный контроль в данной сфере в значительной мере определяет эффективность данной функции. Потенциально государственный экологический контроль более продуктивно может влиять на процесс исполнения экологических требований, поскольку он как инструмент осуществления экологической функции государства может использовать не только собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов - прокуратуры и суда.

Государственный экологический контроль проводится в форме

Современный Гуманитарный Университет

предупредительного и текущего. Задачей предупредительного контроля является недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Осуществляется такой контроль на стадиях планирования или проектирования этой деятельности, реализации проекта, ввода объектов в эксплуатацию. Текущий государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования.

Соответственно подразделению органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции, государственный экологический контроль можно подразделить на общий и специальный (**надведомственный**). Общий экологический контроль осуществляется органами общей компетенции, специальный - органами специальной компетенции. Подразделение государственного экологического контроля на общий и специальный предопределяет специфику форм и способов его проведения.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РФ, законами, регулирующими статус Президента РФ, Правительства России и правительств субъектов РФ, экологическим законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов. Законом "Об охране окружающей природной среды" (ст. 68, 70) определены органы государственного экологического контроля, их задачи, а также полномочия должностных лиц этих органов (ст. 68, 70). Органы государственного контроля за использованием и охраной природных ресурсов и их задачи определяются соответствующими **природоресурсными** актами.

Сущность ведомственного экологического контроля заключается в основном в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов. Различие между ведомственным и государственным контролем заключается прежде всего в сфере их осуществления: ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой, государственный контроль носит **надведомственный** характер. Другое существенное отличие в том, что объекты **надведомственного** контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

Функции по проведению ведомственного контроля предусматриваются, как правило, положениями о центральных государственных органах.

Ведомственный контроль проводится также министерствами и ведомствами, осуществляющими управление природопользованием и охраной окружающей среды, - Министерством природных ресурсов РФ, **Госкомэкологией** России и др. Они контролируют выполнение задач, возлагаемых на структурные подразделения и территориальные органы.

Сферой производственного экологического контроля служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией **природопользователей**. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера,

Современный Гуманитарный Университет

энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. Потенциально наиболее полезным может быть контроль, осуществляемый экологическими службами.

Главной задачей производственного экологического контроля является проверка: а) выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; б) соблюдения нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию; в) выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

Сотрудничество органов государственного, ведомственного и производственного экологического контроля - важный резерв повышения эффективности природоохранной деятельности на разных уровнях. Инициатива такого сотрудничества может исходить от любого субъекта. Многое в развитии сотрудничества и обеспечении эффективного взаимодействия в данной сфере зависит от позиции органов государственного экологического контроля. Важно при этом реализовать не только административные методы, но и методы убеждения, воспитания.

С учетом того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, а также в связи с низкой эффективностью реализации государством экологической функции, в российском праве окружающей среды остро стоит проблема разработки и осуществления современной концепции общественного экологического контроля.

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются также в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Необходимо отменить важность общественного контроля за принятием экологически значимых решений в рамках общественной экологической экспертизы.

Важной формой осуществления общественного экологического контроля за деятельностью предприятий и государственных органов является затребование от них информации о природоохранной деятельности и состоянии окружающей среды. На основе полученной информации граждане и общественные формирования вправе обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их экологические права и законные интересы, в суде. С проведением общественного экологического контроля может быть связано также обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы, если оно противоречит требованиям законодательства, экологическим правам и интересам граждан и общественных формирований.

11. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотренные в предыдущих разделах юниты вопросы экологического нормирования, экспертизы, лицензирования, сертификации выражают суть административных методов или мер охраны окружающей среды. Их характерной особенностью является то, что они основаны на административном предписании или приказе, выполнение которых обеспечивается принудительной силой государства.

В отличие от административно-правового механизма, **экономико-правовой механизм охраны окружающей среды и рационального природопользования** использует преимущественно экономические рычаги воздействия на экологические правоотношения. Под ним понимается

Современный Гуманитарный Университет

совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основы правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды установлены разд. III Закона “Об охране окружающей природной среды”. Его основными элементами в соответствии с Законом являются:

- планирование природопользования и охраны окружающей среды;
- финансирование охраны окружающей среды;
- платежи за пользование землей, недрами, водами, другими природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды;
- внебюджетные экологические фонды, правовое регулирование их формирования и использования;
- экологическое страхование;
- налоговые и кредитные льготы, иные поощрительные меры в сфере природопользования и охраны природы.

Роль экономического механизма определяется выполняемыми им функциями в данной сфере. Прежде всего он направлен на экономическое обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды. Эта функция реализуется посредством последовательного осуществления всех экономических мер, включенных в экономический механизм. Следующая важнейшая функция экономического механизма - стимулирующая. Она заключается в создании условий экономической заинтересованности предприятий и предпринимателей в выполнении требований экологического законодательства. Эта функция реализуется не всеми экономическими мерами, включенными в него, а лишь некоторыми из них. Стимулирующую роль призваны играть: а) платежи за пользование землей, недрами, водами, другими природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды; б) налоговые и кредитные льготы, иные поощрительные меры в сфере охраны природы. В известной мере в качестве стимулятора выступает экологическое страхование.

В конечном счете, задача экономического механизма охраны окружающей среды заключается в том, чтобы обеспечить с помощью экономических мер достижение целей экологической политики государства. Эта задача будет решена тем успешнее, чем оптимальнее будут урегулированы и реализованы отдельные элементы экономического механизма.

Правовые требования, касающиеся экономических мер природопользования и охраны окружающей среды, содержатся в обширном перечне законов и подзаконных актов, относящихся как к экологическому, так и к иным отраслям российского законодательства.

Основные требования в данной области предусмотрены Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды”. Они устанавливают как общие правила по осуществлению той или другой экономической меры, так и некоторые конкретные предписания по их применению. В необходимых случаях в Законе даны отсылки к иному законодательству РФ, которым детально регулируется применение отдельных мер, например льготного налогообложения в сфере природоохранительной деятельности.

В основном правовое регулирование осуществляется применительно к отдельным экономическим мерам и отдельным природным объектам. Достаточно подробно регламентируются платежи за пользование соответствующими природными ресурсами в Федеральном законе “О недрах”, Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Федеральном законе “О животном мире” и др.

Основными подзаконными актами по вопросам платы за загрязнение окружающей среды является постановление Правительства РФ от 28 авг.

Современный Гуманитарный Университет

1992 г. “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия”; постановление Правительства РФ от 31 дек. 1995 г. “О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов”, а также Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов, утвержденные Минприродой России 27 ноября 1992 г. по согласованию с Минэкономики России и Минфином РФ.

Общие требования к планированию природоохранных мероприятий предусмотрены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” и рядом подзаконных актов.

Требования относительно формирования и использования экологических фондов определяются рядом подзаконных актов, включая постановление Правительства РФ от 29 июня 1992 г. “О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации”, Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды, утвержденный Минфином России 22 дек. 1992 г. и Минприродой России 21 дек. 1992 г., и др.

Меры экономического стимулирования охраны окружающей среды регулируются также налоговым законодательством (Законом РФ от 27 декабря 1991 г. “О налоге на прибыль предприятий и организаций”, с изм. и доп. от 31 дек. 1995 г.; Законом РФ от 20 дек. 1991 г. “О подоходном налоге с предприятий”, другими законами).

Планирование природопользования и охраны окружающей среды

В общей форме требования к планированию определены Законом РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, согласно ст. 17 которого планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Общие нормативные требования к прогнозированию экологической обстановки и программированию в сфере природопользования и охраны окружающей среды, порядок их разработки на современном этапе определены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”. Под государственным прогнозированием социально-экономического развития понимается система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования. Программа социально-экономического развития - это комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Конкретные требования по планированию использования и охраны природных ресурсов устанавливаются в соответствующем природоресурсном законодательстве. Так, Водный кодекс РФ содержит положения относительно схем комплексного использования и охраны водных ресурсов (ст. 76) и государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов (ст. 77). Согласно Федеральному закону “О животном мире” (ст. 18), планирование охраны объектов животного мира и среды их обитания

Современный Гуманитарный Университет

также предусматривается в форме государственных программ. Закон требует, чтобы такие программы, разрабатываемые на федеральном, территориальном и местном уровнях, содержали конкретные мероприятия, направленные на охрану объектов животного мира и среды их обитания.

Финансирование охраны окружающей среды

Очевидна теснейшая связь планирования рационального природопользования и охраны окружающей среды с решением проблем финансирования в данной сфере. Адекватное финансирование - важнейшее условие решения экологических задач.

В Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" имеется два принципиально важных положения относительно финансирования экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды (ст. 17). Первое касается указания источников финансирования таких программ и мероприятий. Так, финансирование производится за счет: республиканского бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов органов местного самоуправления; средств предприятий, учреждений и организаций; федерального, территориальных и местных экологических

фондов; фондов экологического страхования; кредитов банков; добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Второе положение, важное в практическом отношении, касается финансирования экологических программ и мероприятий по охране окружающей природной среды - оно должно выделяться отдельной строкой в федеральном, республиканских и других бюджетах и обеспечиваться материально-техническими ресурсами. Это положение призвано служить гарантией того, что Правительство РФ при планировании государственного бюджета обязательно предусмотрит финансирование охраны окружающей среды. Затем при принятии Закона о бюджете представительный орган должен проверить, выполнено ли Правительством требование о финансировании природоохранных программ и мероприятий.

К сожалению, в период перехода к рыночным отношениям наблюдается неуклонная тенденция снижения капитальных вложений в природоохранную сферу. Другими словами, по оценкам специалистов, на финансирование экологических программ, выполнение международных обязательств России, содержание заповедников и природоохранных органов, обновление изношенной и несовершенной материальной и технико-технологической базы средств нет. Продолжает действовать остаточный принцип финансирования природоохранительной деятельности.

В свете вышесказанного, нельзя не согласиться с мнением ряда авторов (М.М.Бринчук и др.) о том, что на законодательном уровне должна быть определена некая оптимальная величина расходной части бюджета на охрану окружающей среды, ниже которой Правительство не вправе планировать бюджет.

Плата за природопользование

Платность является одним из основных принципов природопользования. В соответствии с законодательством об окружающей среде введение платности преследует достижение ряда целей. Во-первых, плата за пользование природными ресурсами является источником пополнения государственного и местного бюджетов, а также экологических фондов. Во-вторых, важнейшая цель платежей - стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и повышению эффективности их природоохранительной деятельности.

Современный Гуманитарный Университет

Законом “Об охране окружающей природной среды” (ст. 20) устанавливаются два вида платежей: за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды. В законодательстве каждый из этих видов подразделяется на подвиды. Структура платежей, а также порядок их внесения за природопользование регулируются природоресурсным законодательством и иными нормативными актами.

Отношения по плате за отдельные природные ресурсы регулируются преимущественно соответствующими природоресурсными законодательными актами. Так, Земельный кодекс РСФСР (ст. 47) устанавливает принцип платности землевладения, бессрочного (постоянного) и временного пользования земельными участками и их аренды. За земельные участки, находящиеся в собственности, взимается земельный налог. За арендуемую землю взимается арендная плата. Размеры платы за землю определяются в зависимости от площади, качества и местоположения земельного участка с учетом его кадастровой оценки. Платежи за землю поступают на специальные бюджетные счета местных представительных органов, на территории которых находятся земельные участки. Частично они централизуются на специальных бюджетных счетах субъектов РФ и в бюджете РФ (ст. 49 ЗК РСФСР). При аренде земельного участка у собственника земли арендная плата поступает на его счет.

Плата за пользование недрами регулируется в разд. V Закона “О недрах”. Он устанавливает принцип платности пользования недрами, за исключением случаев, предусмотренных в самом Законе. Закон “О недрах” (ст. 42) также устанавливает и конкретные требования о распределении платежей за пользование недрами по бюджетам в зависимости от видов пользования, видов добываемых полезных ископаемых и других условий.

Платность водопользования является основным принципом экономического регулирования использования, восстановления и охраны водных объектов. Регулируется платность природопользования в гл. 12 Водного кодекса РФ. Система платежей, связанных с использованием водными объектами, включает (ст. 123 ВК РФ): плату за пользование водными объектами (водный налог); плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов. Платежи, связанные с использованием водными объектами, осуществляют граждане и юридические лица, имеющие лицензию на водопользование. Плата за пользование водными объектами (водный налог) поступает в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, на территориях которых осуществляется использование водных объектов. При этом в федеральный бюджет поступает 40%, а в бюджет субъекта РФ — 60% (ст. 124 ВК РФ).

Платежи за пользование лесным фондом в виде лесных податей или арендной платы регулируются в гл. 13 Лесного кодекса РФ. Ставки лесных податей предусматриваются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствующих субъектах РФ или по результатам лесных аукционов.

Общие требования к платежам за пользование животным миром установлены ст. 52 Федерального закона “О животном мире”. Система таких платежей включает: плату за пользование и штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование животным миром. Отнесение штрафов к разновидности платежей за пользование природным объектом является новацией данного Закона. Плата за пользование животным миром поступает в федеральный бюджет (40%) и бюджеты субъектов РФ (60%). Штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование животным миром поступают в бюджеты субъектов РФ.

Серьезной проблемой платежей за использование природных ресурсов как стимула обеспечения рационального природопользования является их низкий уровень. Кроме того, Законом “Об охране окружающей природной среды” предусматривается плата за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов как средство экономического стимулирования рачительного отношения к богатствам природы, но в природоресурсном законодательстве эта мера в основном не получила развития.

Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды вредного воздействия на нее рассматривается в экологическом праве России и зарубежных государств как один из основных экономических стимулов к тому, чтобы предприятия-природопользователи, деятельность которых связана с такими воздействиями на природу, сами принимали меры по уменьшению загрязнения окружающей среды в соответствии с требованиями законодательства. Такие меры могут проявляться в разных формах. Природопользователи, незаинтересованные в регулярных высоких платежах за чрезмерное загрязнение, могут усовершенствовать технологию производства, построить эффективные очистные сооружения или обеспечивать высокую эффективность работы действующих сооружений. Наконец, значительный эффект по снижению уровней загрязнения природной среды может достигаться предприятиями за счет повышения требовательности к работникам и обеспечения соблюдения трудовой и технологической дисциплины.

Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” предусматривает два вида платежей за загрязнение окружающей среды: плату за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов и плату за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов. При этом под лимитами понимаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, предусмотренные ст. 27 Закона “Об охране окружающей природной среды” и временно согласованные нормативы (ст. 45).

Определение размеров и взимание платы за загрязнение окружающей среды регламентируется на федеральном уровне документом, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 авг. 1992 г., который называется Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия.

Экологическое страхование

Экологическое страхование - новая правовая мера охраны окружающей среды. Под **экологическим страхованием** понимают отношения, направленные на защиту имущественных интересов граждан и юридических лиц при наступлении экологических неблагоприятных последствий за счет денежных фондов, создаваемых страхователями.

Закон РСФСР “Об охране окружающей природной среды” выделяет два вида экологического страхования - добровольное и обязательное государственное страхование предприятий, а также граждан, объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. В соответствии с этим Законом порядок экологического страхования и использования его фондов устанавливается Правительством России, однако до настоящего момента такое правительственное постановление не принято.

Что касается обязательного экологического страхования, то оно

Современный Гуманитарный Университет

предусмотрено, в частности, Федеральным законом “Об использовании атомной энергии”. В соответствии со ст. 18 этого Закона определенный круг лиц подлежит обязательному бесплатному страхованию личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии. В этот круг входят работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу в пределах зоны наблюдения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. По Закону гражданам России обеспечивается право заключения договора добровольного страхования личности и имущества от риска радиационного воздействия. Выплаты страховых сумм по этому виду страхования должны производиться независимо от выплат сумм по государственному социальному страхованию и социальному обеспечению.

Основным документом в области добровольного экологического страхования является Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды России и Российской государственной страховой компанией соответственно 3 дек. и 20 ноября 1992 г. (далее - Типовое положение). На основании этого Типового положения страховая организация (страховщик) предоставляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды на территории России.

Страхователями являются предприятия любой формы собственности, являющиеся юридическими лицами, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории РФ.

Объектом экологического страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнение земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховым событием (случаем) служит внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к неожиданному выбросу загрязняющих веществ в окружающую среду. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

Страховые платежи уплачиваются страхователем по тарифным ставкам, которые устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия. На основании данных об уплате платежей страховщиком выдается страховое свидетельство (полис). С этого момента договор экологического страхования вступает в силу. Он заключается сроком на один год с последующей пролонгацией. При заключении договора экологического страхования страховщик производит непосредственный осмотр предприятия. Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза).

Перспективным для России направлением экологического страхования является обязательное страхование гражданско-правовой ответственности высокорисковых экологически опасных объектов. К таким объектам должны

относиться предприятия и иные объекты, на которых производятся или хранятся химические вещества определенных классов опасности и определенного количества.

Меры экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды

В общем виде направления экономического стимулирования охраны окружающей среды определены в ст. 24 Закона “Об охране окружающей природной среды”. Они включают в себя:

- установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе **природоохранительным**, при **внедрении** малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей **природоохранительный эффект**;

- освобождение экологических фондов от налогообложения и передачу части их средств на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

- установление повышенных норм амортизации основных производственных **природоохранительных фондов**;

- применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;

- введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;

- применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

На практике эти направления остаются пока, за некоторыми **исключениями**, не реализованными. Так, Законом РСФСР от 13 дек. 1991 г. “О налоге на имущество предприятий” **предусматривается** уменьшение стоимости имущества предприятия, **исчисленной** для целей налогообложения, на балансовую (**нормативную**) стоимость объектов, используемых исключительно для охраны природы, пожарной безопасности или гражданской обороны. **Некоторые конкретные льготы** установлены также Законом РФ от 27 дек. 1991 г. “О налоге на прибыль предприятий и **организаций**” (с последующими изм. и доп.), **который, в частности,** предусматривает, что в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие строительство объектов природоохранного назначения (включая ремонтно-строительные работы), при условии, если выручка от указанного вида деятельности превышает 70% общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг). Перечень регионов, в которых действует такая льгота, определяется Правительством РФ.

12. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания. Сущность

Современный Гуманитарный Университет

юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований.

Ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций: стимулирующую, направленную на соблюдение норм экологического права; компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека; превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений; карательную, заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения.

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит экологическое правонарушение.

Понятие, виды и структура экологических правонарушений

Согласно ст. 81 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды", **экологическое правонарушение** представляет собой виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека.

М.М.Бринчук (см. Экологическое право. М., Юрист, 1998. -с.476-477) считает данное определение неточным. По его мнению, при характеристике экологического правонарушения необходимо обратить внимание на следующие два обстоятельства. Первое касается того, что экологически значимое противоправное деяние не всегда должно быть виновным. В соответствии со ст. 1079 ГК РФ вред, причиненный источником повышенной опасности, должен быть компенсирован независимо от вины **причинителя**. Второе обстоятельство связано с тем, что совершение экологического правонарушения не всегда сопровождается причинением вреда. В определенных условиях вред мог не наступить, но была реальная угроза его наступления.

С учетом сказанного, экологическое правонарушение можно определить как противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое **правоспособным** субъектом, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

С учетом степени общественной опасности экологические правонарушения подразделяются на проступки и преступления. Первые - это менее общественно опасные деяния по сравнению со вторыми и являются дисциплинарными, материальными, административными и гражданскими правонарушениями. В соответствии с видами экологических правонарушений наступает дисциплинарная, материальная, административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права. Эти отношения по своему содержанию касаются собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от вредных воздействий, защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Субъектами экологического правонарушения могут быть юридические, должностные и физические лица, в том числе иностранные юридические лица и граждане, совершившие правонарушения, связанные с природопользованием или охраной окружающей среды на территории России или территории, находящейся под ее юрисдикцией.

Состав субъектов варьируется в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники предприятий, уголовной - должностные лица

Современный Гуманитарный Университет

и граждане, административной - юридические лица, должностные лица и граждане.

В соответствии с действующим законодательством административная и уголовная ответственность физических лиц за экологические правонарушения наступает с 16-летнего возраста. В порядке гражданского судопроизводства граждане несут ограниченную ответственность с 14 до 18 лет, полную - с 18 лет. С этого возраста лицо становится полностью дееспособным. Трудовое законодательство не устанавливает возрастных ограничений относительно применения дисциплинарной и материальной ответственности лиц, виновных в совершении экологических правонарушений в трудовой сфере.

Для объективной стороны экологического правонарушения характерно наличие трех элементов: а) **противоправность** поведения; б) причинение или реальная угроза причинения экологического вреда, либо нарушение иных законных прав и интересов субъектов экологического права; в) причинная связь между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом или реальной угрозой причинения такого вреда, либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется виной правонарушителя (за исключением случаев ответственности владельца источника повышенной опасности). Под виной понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявляться в действии или бездействии. Закон предусматривает две формы вины: умысел (прямой или косвенный) и неосторожность. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление общественно вредных **последствий** своего поведения и желает или сознательно допускает их (например, предприниматель сбрасывает токсичные отходы своего производства на опушке леса, т.е. не в установленном для этого месте). Неосторожность бывает двух видов: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Гражданский кодекс РФ вводит понятие грубой неосторожности. Правда, речь идет о грубой неосторожности самого потерпевшего, содействовавшей возникновению или увеличению вреда, что учитывается при определении размера возмещения вреда правонарушителем (ст. 1083 ГК РФ).

В то же время в **природоохранительной** практике может иметь место безвиновная (абсолютная) ответственность - за вред, причиненный источником повышенной опасности. Возмещение такого вреда регламентируется ст. 1079 ГК РФ.

Одни экологические правонарушения могут быть совершены при любой форме вины (например, правонарушения, последствиями которых является загрязнение атмосферного воздуха или вод), другие - только при умышленной форме вины (незаконная охота или рыбная ловля), третьи - по неосторожности (например, небрежное обращение с огнем в лесу и нарушение правил **пожарной** безопасности в лесах).

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологический проступок регламентируется в ст. 82 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" и Кодексом законов о труде РФ (**КЗоТ** РФ). Она выражается в наложении администрацией предприятия, организации или вышестоящей в порядке

Современный Гуманитарный Университет

подчиненности организацией на виновного работника дисциплинарного взыскания за невыполнение им его обязанностей по службе или договору, связанных с охраной окружающей среды. Правонарушение может, к примеру, заключаться в невыполнении главным инженером предприятия требований должностной инструкции относительно эксплуатации промышленного оборудования.

Субъективной стороной дисциплинарного экологического проступка является, как правило, неосторожность. В соответствии со ст. 135 КЗоТ РФ к нарушителям могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; увольнение. Законодательством о дисциплинарной ответственности и уставами могут быть установлены иные дисциплинарные взыскания: перевод на **нижеоплачиваемую** работу на определенный срок или понижение в должности.

В качестве разновидности дисциплинарной меры ответственности рассматривается **депремирование** должностных лиц и иных работников, т.е. полное или частичное лишение премии по итогам года, например, за невыполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды либо за нарушения **природоохранительного** законодательства.

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в трудовом законодательстве. При наложении взыскания должны быть учтены тяжесть совершенного проступка, служебная характеристика и поведение работника. За каждое нарушение трудовой дисциплины налагается только одно взыскание. Дисциплинарное взыскание может быть применено к нарушителю не позднее одного месяца со дня его обнаружения (не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске).

Трудовые споры по поводу наложения дисциплинарных взысканий рассматриваются в обычном порядке: комиссией по трудовым спорам, судом (ст. 201 КЗоТ РФ).

Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности применения более строгих видов ответственности при наличии правовых оснований — административной, уголовной, гражданской.

Материальная ответственность за экологические правонарушения

Материальная ответственность заключается в обязанности работника возместить в установленном порядке и в определенных размерах имущественный ущерб, причиненный по его вине предприятию, организации в результате ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей. В частности, материальную ответственность несут должностные лица и иные работники, по вине которых предприятие понесло расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Материальная ответственность за причиненный ущерб признается самостоятельным видом юридической ответственности. Поэтому работник, независимо от привлечения к материальной ответственности, может быть привлечен также к дисциплинарной и иному виду ответственности.

По трудовому праву лица, находящиеся с предприятием, организацией в трудовых отношениях, несут материальную ответственность при определенных условиях:

а) наличие прямого действительного ущерба, явившегося результатом совершения работником экологического правонарушения, поскольку предприятие было вынуждено понести затраты на возмещение причиненного этим правонарушением вреда;

б) **противоправность** поведения работника, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих трудовых обязанностей (например,

Современный Гуманитарный Университет

вследствие виновного нарушения работником установленного технологического процесса произошел сброс сточных вод, приведший к отравлению рыбы в водоеме);

в) причинная связь между действием (бездействием) работника и причиненным ущербом;

г) вина работника в причинении ущерба своим действием или бездействием. Работник признается виновным, если противоправное деяние совершено им умышленно или по неосторожности.

Материальная ответственность рабочих и служащих регламентируется Кодексом законов о труде РФ, Положением о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации, другими нормативными актами.

Трудовое законодательство предусматривает два основных вида материальной ответственности работников: ограниченную и полную. При ограниченной материальной ответственности работник обязан возместить ущерб в размере прямого действительного ущерба, но, как правило, не более своего среднего месячного заработка (ст. 119 КЗоТ РФ). Случаи материальной ответственности, при которых ущерб подлежит возмещению в полном объеме, предусмотрены ст. 121 КЗоТ РФ.

Административная ответственность за экологические правонарушения

Это вид юридической ответственности, наиболее часто имеющий место в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Административная ответственность выражается в применении компетентным органом государства мер административного взыскания за совершение экологического правонарушения. Регулируется КоАП РСФСР и экологическим законодательством. Так, в ст. 84 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” не только формулируются составы административных правонарушений, но и определяются субъекты административной ответственности, а также размеры административных штрафов, которые могут быть наложены на правонарушителей.

В соответствии с Законом “Об охране окружающей природной среды” субъектами административной ответственности являются не только должностные лица и граждане, но и юридические лица, что является новацией данного Закона. Применяется административная ответственность только при наличии вины правонарушителя.

В ст. 24 КоАП РСФСР установлены следующие административные взыскания: предупреждение; штраф; **возмездное** изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину, например права охоты; исправительные работы, административный арест.

По своим объективным признакам административное правонарушение внешне схоже с преступлением. Поэтому Кодекс об административных правонарушениях в качестве одного из предварительных условий возложения административной ответственности предусматривает отсутствие в совершенном нарушении признаков состава преступления. Основные признаки, которые дают возможность разграничить экологическое преступление и административный проступок, приводятся, как правило, в УК РФ. Это - **повторность** совершения экологического правонарушения, наличие умысла и др.

Составы экологических правонарушений, за которые может наступить

Современный Гуманитарный Университет

административная ответственность, определены в ст. 84 Закона “Об охране окружающей природной среды”, в ст. 125 ЗК РСФСР, некоторых иных актах законодательства об окружающей среде. В КоАП РСФСР эти виды правонарушений содержатся в двух главах: административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность (гл. 6) и административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры (гл. 7).

В КоАП РСФСР определяются также органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать соответствующие дела (гл. 15), и подведомственность таких дел (гл. 16). Дела об экологических правонарушениях рассматриваются преимущественно судами (судьями), органами внутренних дел, органами государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными на то законодательными актами РФ.

Одной из наиболее распространенных мер административной ответственности за экологические правонарушения является штраф. Конкретный размер налагаемого штрафа зависит не только от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного вреда, но определяется также полномочиями, предоставленными соответствующему органу, налагающему штраф. Решение о наложении штрафа (как и любое другое решение об административном взыскании) может быть обжаловано в суд или арбитражный суд.

Закон “Об охране окружающей природной среды” подчеркивает: привлечение к ответственности в виде штрафа, независимо от его суммы, не освобождает виновное лицо от обязанности возмещения причиненного вреда. Это объясняется тем, что штраф хотя и носит материальный характер, является мерой наказания, а не возмещением вреда; суммы штрафа идут не потерпевшему на возмещение вреда, а направляются на специальные счета внебюджетных экологических фондов.

Уголовная ответственность за экологические преступления

В УК РФ прямо сказано, что его задачей наряду с охраной прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка является охрана окружающей среды. Состояние здоровья человека в значительной степени зависит от чистоты воды, воздуха, качества продуктов, которыми он питается, и соответственно от чистоты почвы. Информации о том, сколько человек в России умирает в связи с воздействием на здоровье неблагоприятных факторов окружающей среды, встречать не приходилось. Однако известно, что продолжительность жизни мужчин в России в последние 25 лет сократилась с 71 года до 57 лет, в том числе в связи с деградацией природы.

Все составы преступлений, сформулированные в действующем Уголовном кодексе, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразделить на три категории: специальные экологические составы, смежные и дополнительные.

Специальные экологические составы сформулированы в отдельной главе “Экологические преступления” (гл. 26), которая помещается в разд. IX “Преступления против общественной безопасности и общественного порядка”.

К специальным экологическим составам относится ряд составов, сформулированных в статьях, содержащихся в других главах Кодекса: нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); жестокое обращение с животными (ст. 245);

Современный Гуманитарный Университет

экоцид (ст. 358).

Эти составы по своему содержанию, несомненно, являются экологическими. С учетом объекта экологических преступлений можно выделить два вида преступлений, посягающих на экологический правопорядок в целом и на порядок использования и охраны отдельных природных ресурсов.

Смежными составами преступлений в области природопользования и охраны окружающей среды следует считать те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); терроризм (ст. 205); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217); нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий (ст. 218); нарушение правил пожарной безопасности (ст. 219); незаконное обращение с радиоактивными материалами (ст. 220) и др. Эти составы приобретают экологическое значение лишь тогда, когда в результате совершаемых противоправных действий нарушаются правила природопользования и причиняется вред окружающей среде.

Некоторые составы, не являясь по своей природе экологическими, при определенных обстоятельствах также могут быть использованы в целях охраны окружающей среды. К дополнительным следует отнести ряд преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293). Предусмотренные этими статьями преступления могут применяться напрямую к тем должностным лицам, которые своими действиями или бездействием способствовали причинению вреда окружающей среде.

Виды наказаний, предусмотренные за совершение экологических преступлений, подробно изложены в [УК РФ](#).

Гражданско-правовая ответственность за экологический вред

Гражданско-правовая ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, причиненный в результате нарушения экологических требований.

Регламентируя порядок и условия возмещения экологического вреда, в целях предупреждения причинения нового вреда [ГК РФ](#) устанавливает, что опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность (ст. 1065). Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. При этом суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам. Отказ в приостановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного этой деятельностью вреда.

Особенностью гражданско-правовой ответственности является то, что она может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия, т.е. совокупно. Специфической целью данного вида ответственности является

компенсация причиненного экологическим правонарушением вреда. Возмещение экологического вреда регулируется в основном ГК РФ, ГПК РСФСР, АПК РФ. Ряд важных, касающихся этого положений содержится также в экологическом законодательстве, хотя и в нем дается отсылка к гражданскому законодательству.

Строго говоря, под экологическим вредом понимается любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований, и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц. Составными частями экологического вреда являются ущерб, упущенная выгода и моральный вред. Экологический ущерб прежде всего проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем. Вследствие названных форм деградации природы может быть причинен ущерб здоровью и имуществу граждан и юридических лиц. Ущерб здоровью и имуществу граждан и юридических лиц неблагоприятным воздействием на окружающую среду не всегда связан с нарушением требований законодательства об окружающей среде. Он может причиняться вследствие стихийных бедствий землетрясений, наводнений и т.п. Экологический ущерб имеет и другие общественно значимые проявления. Они касаются, в частности, демографической сферы: снижение продолжительности жизни, уменьшение прироста населения.

Экологический ущерб (вред) часто связан с упущением выгоды, т.е. неполучением природопользователем доходов, которые он мог получить при обычных условиях. Например, фермер мог получить более высокий урожай сельскохозяйственных культур, если бы не была загрязнена окружающая среда.

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

Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда.

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

1. *Составьте логическую схему базы знаний по теме курса.*

ТРЕНИНГ УМЕНИЙ

1. Пример выполнения упражнения тренинга на умение №1.

Задание. Решите следующую ситуацию:

Гражданин Н. занимался незаконным выловом рыбы в реке (браконьерством) и был задержан на месте совершения правонарушения инспектором рыбоохраны. Органы рыбоохраны обратились в прокуратуру Саратовской области с ходатайством о возбуждении уголовного дела против гражданина Н. и возмещении им вреда, причиненного природной среде.

Квалифицируйте данное правонарушение.

Решение

Предварительно заполните таблицу, подобрав к каждому алгоритму конкретное соответствие из данной ситуации.

№ п/п	Алгоритмы	Конкретное соответствие данной ситуации предложенному алгоритму
1	Определение объекта правонарушения	Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования (общественные экологические отношения).
2	Определение предмета правонарушения	Предметом данного правонарушения является законодательство по использованию объектов животного мира, в частности рыбных ресурсов.
3	Определение объективной стороны правонарушения	Объективная сторона данного правонарушения заключается в нарушении правил пользования рыбными ресурсами, следствием чего стало причинение вреда окружающей природной среде.
4	Определение субъективной стороны правонарушения	Субъективная сторона данного правонарушения заключается в том, что оно совершено гражданином Н. с прямым умыслом.
5	Определение субъекта правонарушения	Субъектом данного правонарушения является физическое лицо - гражданин Н.

Таким образом, действия гражданина Н. следует квалифицировать как нарушение экологического законодательства, а именно – законодательства по использованию объектов животного мира (рыбных ресурсов).

Решите самостоятельно следующие ситуации:

Ситуация 1.1

Гражданин А. на территории городского дендрологического парка был задержан его охраной при попытке выкопать в питомнике парка несколько деревьев редких пород. Охрана парка передала нарушителя органам милиции. На следующий день администрация дендрологического парка обратилась в городской суд г.Сочи с иском о возмещении парку ущерба, нанесенного гражданином А.

Квалифицируйте данное правонарушение.

Ситуация 1.2

Арбитражный суд Рязанской области своим решением взыскал в пользу истца - областного комитета по охране окружающей природной среды - с Кадомского заготовительного потребительского общества сумму ущерба, причиненного сбросом неочищенных сточных вод в реку Мокша. В судебном разбирательстве было установлено, что в результате сброса сточных вод возникло превышение в несколько раз предельно-допустимых концентраций вредных веществ в реке, что причинило вред рыбным запасам и создало угрозу причинения вреда здоровью граждан. Кроме того выяснилось, что ответчик неоднократно предупреждался компетентными государственными органами о недопустимости загрязнения реки, но никаких мер не принял.

Квалифицируйте данное правонарушение.

2. Пример выполнения упражнений тренинга на умение №2.

Задание. Решите следующую ситуацию:

В результате нарушения технологической дисциплины, произошедшей по вине главного инженера завода, произошел несанкционированный выброс вредных веществ в атмосферу. В ходе разбирательства выяснилось, что главный инженер выполнил ошибочные действия, проявив при этом самонадеянность и халатность. В то же время, он характеризуется как грамотный специалист и такое нарушение допущено им впервые. По иску областного комитета по охране окружающей природной среды суд взыскал с завода причиненный окружающей среде ущерб в размере 100 000 рублей. Средний месячный заработок главного инженера на момент совершения правонарушения составлял 1500 рублей.

Определите меру дисциплинарной и материальной ответственности главного инженера за случившееся правонарушение.

Решение

Предварительно заполните таблицу, подобрав к каждому алгоритму конкретное соответствие из данной ситуации.

№ п/п	Алгоритмы	Конкретное соответствие данной ситуации предложенному алгоритму
1	Квалификация состава правонарушения	Квалификация состава правонарушения: - объектом данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с выполнением трудового распорядка; - предметом данного правонарушения является соблюдение требований должностной инструкции; - объективная сторона данного правонарушения заключается в нарушении путем действия требований должностной инструкции и технологического регламента, что привело к загрязнению атмосферного воздуха на достаточное расстояние; - субъективная сторона данного правонарушения заключается в том, что оно совершено главным инженером по неосторожности (т.е. он не осознавал противоправность своих действий и не желал наступления вредных последствий для окружающей природной среды); - субъектом данного правонарушения является должностное лицо - главный инженер.
2	Определение меры, дисциплинарной ответственности	Согласно ст.135 КЗоТ РФ, наиболее вероятной мерой дисциплинарной ответственности главного инженера (с учетом всех обстоятельств) является выговор или строгий выговор.
3	Определение меры материальной ответственности	Согласно ст.119 КЗоТ РФ, главный инженер несет материальную ответственность в размере прямого действительного ущерба, но не более своего месячного заработка (т.е. не более 1500 рублей).

Таким образом, главный инженер за совершенное им правонарушение может понести дисциплинарную ответственность в виде выговора или строгого выговора, а также материальную ответственность в виде возмещения предприятию ущерба в размере не более 1500 рублей.

Решите самостоятельно следующие задания:

Ситуация 2.1

По вине начальника смены химического завода произошел несанкционированный сброс ядовитых сточных вод в близлежащий водоем, которому был нанесен огромный ущерб. Суд удовлетворил иски требования комитета по охране окружающей природной среды и взыскал с завода сумму нанесенного природной среде ущерба в размере 500 000 рублей. Средний месячный заработок начальника смены на момент совершения правонарушения составлял 1000 рублей.

Определите меру дисциплинарной и материальной ответственности начальника смены за случившееся правонарушение.

Ситуация 2.2

Вследствие нарушения техники безопасности произошла утечка ядохимикатов со склада совхоза "Первомайский", в результате чего пострадал находящийся рядом лесопарк. Арбитражный суд обязал совхоз возместить нанесенный лесопарку ущерб в размере 200 000 рублей. Выяснилось, что

вину за случившееся несет главный агроном совхоза, который систематически не соблюдал правила безопасного хранения ядохимикатов и других вредных веществ, проявляя халатность в работе.

Средний месячный заработок начальника смены на момент совершения правонарушения составлял 500 рублей.

Определите меру дисциплинарной и материальной ответственности главного агронома за случившееся правонарушение.

3. Пример выполнения упражнения тренинга на умение №3.

Задание. Решите следующую ситуацию.

Руководство химического комбината в одной из областей Поволжья было предупреждено областным комитетом санитарно-эпидемиологического надзора о необходимости замены устаревшего оборудования для очистки вредных атмосферных выбросов. Однако оно так и не выполнило эти указания, объяснив свое бездействие финансовыми трудностями. После очередной проверки главный санитарный врач области наложил на Генерального директора химкомбината административное взыскание.

Определите меру административной ответственности генерального директора комбината за случившееся правонарушение.

Решение

Предварительно заполните таблицу, подобрав к каждому алгоритму конкретное соответствие из данной ситуации.

№ п/п	Алгоритмы	Конкретное соответствие данной ситуации предложенному алгоритму
1	2	3
1	Квалификация состава правонарушения	Квалификация состава правонарушения: - объектом данного правонарушения являются общественные отношения в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования (общественные экологические отношения); - предметом данного правонарушения является законодательство об охране атмосферного воздуха; - объективная сторона данного правонарушения заключается в нарушении председателем кооператива путем действия предписаний органов санэпиднадзора, что создает потенциальную угрозу загрязнения окружающей среды и нанесения вреда жизни и здоровью людей; - субъективная сторона данного правонарушения заключается в том, что оно совершено генеральным директором по неосторожности (легкомыслию, халатности) - умысел в данном случае отсутствует; - субъектом данного правонарушения является должностное лицо - генеральный директор химкомбината.

1	2	3
2	Установление норм экологического законодательства, нарушенных в результате правонарушения	<p>В данном случае нарушены:</p> <ul style="list-style-type: none"> - норма, содержащаяся в ст.84 (п.1, аб.9) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», предусматривающая меру административной ответственности в виде штрафа - от 3-х кратного до 20-ти кратного размера минимальной заработной платы, установленной в РФ; - норма, содержащаяся в ст.84 Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающая меру административной ответственности в виде наложение штрафа на виновное должностное лицо в размере от 1/10 до 1/2 минимальной заработной платы, установленной в РФ.
3	Определение меры административной ответственности за экологическое правонарушение	Мера административного взыскания в виде штрафа в размере 20-ти кратного размера минимальной заработной платы установленной в РФ

Таким образом, генеральный директор комбината за совершенное им правонарушение должен быть наказан штрафом в размере 20-ти кратного размера минимальной заработной платы, установленной в РФ.

Решите самостоятельно следующие ситуации:

Ситуация 3.1

В процессе проведения лесозаготовительных работ в Карелии Общество с ограниченной ответственностью "Х.....", имеющее лицензию на проведение данного вида деятельности, грубо нарушало требования пожарной безопасности. В ходе проверки, проведенной Республиканским комитетом по лесному хозяйству, на руководителя ООО "Х..." было наложено административное взыскание и сделано предупреждение о возможности отзыва лицензии.

Определите меру административной ответственности генерального руководителя ООО "Х..." за случившееся правонарушение.

Ситуация 3.2

В процессе проверки деятельности научно-исследовательского центра в г.Обнинске Калужской области выяснилось, что руководством центра в нарушение экологических требований было принято решение о складировании радиоактивных отходов. Это причинило определенный ущерб окружающей среде и создало потенциальную угрозу для жизни и здоровья сотрудников центра. Комитетом по охране окружающей среды на Директора центра наложено административное взыскание.

Определите меру административной ответственности директора за случившееся правонарушение.

4. Пример выполнения упражнения тренинга на умение №4.

Задание. Решите следующую ситуацию:

При проведении полевых работ в одном из сельских кооперативов Челябинской области были грубо нарушены (превышены) допустимые нормы обработки земель ядохимикатами. Следствием этого стало сильное загрязнение сельскохозяйственных земель, что, в свою очередь, привело к отравлению сезонного рабочего. Прокуратура области возбудила уголовное дело, в ходе которого выяснилось, что вину за случившееся несет председатель кооператива, умысла в действиях которого следователи не обнаружили. Суд признал председателя кооператива виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру уголовной ответственности председателя за случившееся преступление.

Решение

Предварительно заполните таблицу, подобрав к каждому алгоритму конкретное соответствие из данной ситуации.

№ п/п	Алгоритмы	Конкретное соответствие данной ситуации предложенному алгоритму
1	Квалификация состава преступления	Квалификация состава экологического преступления: - объектом данного преступления являются общественные отношения в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования (общественные экологические отношения); - предметом данного преступления является законодательство в области рационального землепользования и охраны земель; - объективная сторона данного преступления заключается в нарушении (а именно - в превышении) председателем кооператива установленных нормативов по обработке земель ядохимикатами, что привело к их загрязнению и причинению вреда здоровью людей (отравление рабочего); - субъективная сторона данного преступления заключается в том, что оно совершено председателем кооператива по неосторожности (халатности) – умысел в данном случае отсутствует; - субъектом данного преступления является физическое лицо - председатель кооператива.
2	Установление норм Уголовного кодекса РФ, нарушенных в результате преступления	В данном случае преступное деяние попадает под действие ст.254 Уголовного Кодекса РФ (порча земли).
3	Определение меры уголовной ответственности за экологическое преступление	В соответствии с п.1 ст.254 УК РФ, председатель кооператива может быть наказан штрафом в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Современный Гуманитарный Университет

Таким образом, председатель кооператива в зависимости от решения суда может понести уголовное наказание в виде штрафа в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда, либо в виде лишения права занимать определенные должности на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Решите самостоятельно следующие ситуации:

Ситуация 4.1

Гражданин Г. был задержан органами милиции при осмотре багажа его личной автомашины. В ходе осмотра было обнаружено большое количество тушек убитых им куниц и соболей. В ходе следствия выяснилось, что гражданин Г. занимался незаконной охотой (не имел соответствующего разрешения) и причинил окружающей природной среде ущерб в крупном размере. Суд признал его виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру уголовной ответственности гражданина Г. за случившееся преступление.

Ситуация 4.2

Директор одного оборонного предприятия принял решение о перевозке опасных отходов с нарушением всех установленных для таких ситуаций правил. При транспортировке произошла авария и опасные отходы попали в окружающую среду. Результатом этого стала массовая гибель животных в зоне заражения. Прокуратура по факту случившегося возбудила уголовное дело, а суд признал директора предприятия виновным в совершении экологического преступления.

Определите меру уголовной ответственности директора за случившееся преступление.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ЮНИТА 1

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА (Общая часть)

Редактор Н.К. Меркушина
Оператор компьютерной верстки Е.М. Кузнецова

Изд. лиц. ЛР № 071765 от 07.12.98 г.
Тираж

Сдано в печать
Заказ

Современный Гуманитарный Университет