

**ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ**  
**БИБЛИОТЕКА СТУДЕНТА-ЗАОЧНИКА**

---



**0058.02.01**

# **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

*2-е издание, переработанное*

**Казань**  
**НИЦ ДОТ ИСГЗ**  
**2009**

Оригинал-макет издания предоставлен  
издательством «Хронос-Пресс» (Москва)

**Экологическое право.** – 2-е изд., перераб. – Казань: НИЦ ДОТ ИСГЗ,  
2009. – 128с.

Комплект учебно-методических материалов предназначен для студентов-заочников Института социальных и гуманитарных знаний и дополняет собой базу электронных учебников ИСГЗ.

При подготовке справочных материалов использован учебный комплекс «Экологическое право» (авторы – Г.П. Серов, Т.Г. Пучинина).

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

Оригинал-макет издательства «Хронос-Пресс»  
Техническое редактирование НИЦ ДОТ ИСГЗ

Формат 60\*90/16. Бумага газетная. Гарнитура New Roman. Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,0.

Уч.-изд. л. 8,07. Тираж 1000 экз. Заказ №

Научно-исследовательский центр дистанционных образовательных технологий Института социальных и гуманитарных знаний (НИЦ ДОТ ИСГЗ)

420012, г. Казань, ул. Достоевского, д. 10.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов в типографии ОАО «Щербинская типография». 117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10.

**НЕ ДЛЯ ПРОДАЖИ**

© Составление. Хронос-Пресс, 2005

© НИЦ ДОТ ИСГЗ, 2006, 2009

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Программа .....	5
Справочные материалы .....	12
Задания к семинарским занятиям .....	115
Вопросы для подготовки к экзамену .....	124
Литература .....	127

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Цели и задачи курса**

Основными целями курса «Экологическое право» являются:

- изучение принципов, приоритетов, экономико-правовых и организационно-правовых механизмов природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при проведении промышленно-хозяйственной и иных видов деятельности, конечным результатом осуществления которых является достижение экономических целей при обеспечении техногенно безопасной и экологически чистой (благоприятной) окружающей среды и необходимых условий жизнедеятельности человека;
- раскрытие содержания эколого-правовых проблем природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и их связь с проблемами устойчивого развития России, безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и развития экологоориентированных видов деятельности, работ, услуг в условиях рыночных отношений в России;
- формирование понимания того, что защита экологических прав граждан неотделима от обязанностей каждого гражданина сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам России;
- раскрытие принципов и механизмов международного права охраны окружающей среды.

# ПРОГРАММА

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### Тема 1. Экологическая сфера деятельности.

#### Основные определения и термины

Природа; окружающая среда; благоприятная окружающая среда; техногенно безопасный и экологически чистый окружающий мир.

Природные объекты: индивидуализированные и не индивидуализированные. Экологическая сфера деятельности.

Источники угроз техногенного и природного происхождения. Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности как формы взаимодействия общества и природы. Социально-общественная, эколого-экономическая обусловленность дальнейшего развития законодательства в экологической сфере (экологического, о безопасности, о защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

Концепции взаимодействия общества и природы и национальной безопасности России в экологической сфере. Основные принципы экоразвития.

### Тема 2. Предмет, система и источники экологического права.

#### Экологические правоотношения

Экологическое право как комплексная отрасль в системе российского права. Предмет, система экологического права. Принципы общей части и приоритеты особенной части экологического права. Соотношение экологического права с иными отраслями права: гражданским, аграрным, природоресурсным; с законодательством о безопасности, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Метод экологического права. Система источников экологического права. Виды деятельности в экологической сфере. Субъекты экологических правоотношений.

### Тема 3. Право собственности на природные ресурсы

Право государственной собственности на природные объекты и ресурсы: землю, недра, воды, леса, животный мир.

Право муниципальной собственности на природные объекты и ресурсы. Право частной собственности на природные объекты.

Правомочия собственников по владению, пользованию и распоряжению природными объектами. Правовая охрана государственной, частной и иной собственности на природные объекты и ресурсы. Основания прекращения права собственности на природные объекты.

#### **Тема 4. Понятие, виды, субъекты права природопользования**

Права и обязанности по пользованию природными объектами. Лицензия на право природопользования. Договоры на природопользование. Комплексное природопользование. Лимитирование природопользования. Основания прекращения права природопользования.

#### **Тема 5. Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды**

Экологически значимая информация. Информация о состоянии окружающей среды и ее загрязнении. Обеспечение права на доступ к экологически значимой информации. Информация ограниченного доступа (сведения, составляющие государственную, военную, служебную, коммерческую тайну).

#### **Тема 6. Управление природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением экологической безопасности**

Система федеральных органов государственной власти в экологической сфере деятельности. Комитеты Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Комитеты Государственной Думы РФ. Межведомственные комиссии Совета безопасности РФ по экологической безопасности и по охране здоровья населения.

Структура федеральных органов исполнительной власти. Полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Специально уполномоченные государственные органы РФ в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Эффективность управления в экологической сфере.

Общие функции и полномочия органов местного самоуправления.

#### **Тема 7. Социально-экономическая оценка и государственный учет природных ресурсов. Планирование и финансирование природоохранной деятельности**

Цели и задачи оценки и учета. Государственный учет, оценка и государственные кадастры природных объектов. Красная книга Российской Федерации.

Целевые программы природоохранной деятельности и обеспечения экологической безопасности. Классификация, структура программ. Источники финансирования: бюджеты, экологические фонды, кредиты банков, добровольные взносы граждан и юридических лиц, другие источники. Условия формирования экологических фондов. Региональные особенности формирования экологических фондов.

#### **Тема 8. Плата за пользование природными ресурсами**

Плата при пользовании недрами, участками континентального шельфа, водными объектами, лесными ресурсами и объектами животного мира.

Порядок определения платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов. Система базовых нормативов платы и принцип их расчета.

Особенности исчисления размера платы. Дифференциация ставок платы. Организация взимания платы. Форма взимания платы (налоговая, вненалоговая). Направления совершенствования системы платежей (учет токсичности возвратных вод, неорганизованных сбросов, наличия бактериального, шумового, радиационного и т.д. загрязнения).

### **Тема 9. Страхование ответственности за вред, причиненный загрязнением окружающей среды (экологическое страхование)**

Экономическая сущность экологического страхования. Экологическое страхование как подотрасль страхования гражданской ответственности. Экологическое страхование как инструмент обеспечения экологической безопасности и финансово-экономической стабилизации предприятия. Правовые основы и особенности экологического страхования. Фонды экологического страхования. Экологическое страхование как гарантия прав граждан на возмещение вреда, причиненного загрязнением окружающей среды. Ответственность страховщика, страхователя и субсидиарная ответственность государства.

### **Тема 10. Правовые основы экологического нормирования, стандартизации и паспортизации**

Основные требования к нормированию качества окружающей среды. Нормативы: предельно допустимых концентраций вредных веществ; предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий; предельно допустимого уровня радиационного воздействия; предельно допустимых норм применения агрохимикатов в сельском хозяйстве; предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания; предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ.

Предельно допустимые нормы нагрузки на окружающую среду. Нормативы санитарных и защитных зон. Международные и российские экологические стандарты.

Экологическая паспортизация предприятий-природопользователей.

### **Тема 11. Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иных видов деятельности на окружающую среду**

Понятие, содержание, цели и объекты оценки воздействия на окружающую среду. Декларация о последствиях воздействия на окружающую природную среду. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду.

### **Тема 12. Экологическая экспертиза как организационно-правовая форма предупредительного контроля**

Принципы, виды и порядок проведения экологической экспертизы. Объекты экспертизы. Юридическая значимость заключений экспертных комиссий. Ответственность заказчиков экологической экспертизы и экспертов при проведении экспертизы.

### **Тема 13. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды**

Виды лицензируемой деятельности. Органы, осуществляющие лицензирование. Документы, представляемые в лицензионный орган. Порядок принятия решения о выдаче лицензии. Содержание лицензий. Основания для приостановления действия или аннулирования лицензии.

### **Тема 14. Экологический контроль**

Понятие, виды, задачи экологического контроля. Система государственного экологического контроля. Экологический мониторинг. Единая государственная система экологического мониторинга (ЕГСЭМ). Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль.

### **Тема 15. Правовые основы экологической сертификации**

Законодательство об экологической сертификации и о защите прав потребителей. Определения, основные цели и принципы, участники, правила проведения сертификации. Сертификат, знак соответствия. Системы сертификации однородной продукции. Система экологической сертификации.

Лесная сертификация. Сертификация производств, продукции, отходов по экологическим требованиям.

### **Тема 16. Правовые основы экологического аудита**

Экологический аудит как вид деятельности. Права и ответственность аудиторов. Экологический аудит предприятия-природопользователя как механизм обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды, элемент экологического менеджмента предприятия, инструмент повышения его инвестиционной привлекательности, аналог общего аудита.

Организация экологического аудита предприятия. Области применения экологического аудита (проверка промышленных предприятий, аудит при подготовке договоров экологического страхования, соглашений о разделе продукции, при приватизации предприятий).

### **Тема 17. Эколоγο-правовая ответственность:**

#### **дисциплинарная, материальная, административная, уголовная**

Понятие и состав экологического правонарушения. Ответственность: дисциплинарная, материальная, административная. Виды нарушений законодательства об экологической экспертизе. Экологические преступления: общего характера, специальные. Материальный и формальный состав преступлений. Проблемы разграничения экологических преступлений и административных проступков.

### **Тема 18. Гражданско-правовая ответственность за загрязнение окружающей среды**

Обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением. Формы возмещения вреда. Солидарная ответственность за

причиненный вред. Порядок предъявления иска по спорам, связанным с возмещением вреда. Порядок рассмотрения споров, связанных с возмещением вреда. Иные виды экологических споров.

## **ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

### **Тема 19. Правовой режим использования недр, природных ресурсов континентального шельфа и вод**

Недра как объект природопользования и охраны. Общераспространенные и необщераспространенные полезные ископаемые. Балансовые и забалансовые запасы полезных ископаемых. Основания предоставления недр в пользование. Виды лицензий. Условия лицензий. Переоформление лицензий. Государственный контроль и надзор за рациональным использованием и охраной недр.

Использование и охрана природных ресурсов континентального шельфа. Правовое регулирование использования недр на условиях соглашений о разделе продукции. Ответственность за нарушение законодательства о недрах.

Использование и охрана вод и иных объектов. Особенности государственного управления водопользованием и охраной вод. Государственный учет вод и контроль за использованием и охраной водных объектов. Ведомственный (производственный) контроль. Водные сервитуты. Особенности использования и охраны ресурсов исключительной экономической зоны, прилежащей зоны Российской Федерации. Ответственность за нарушение законодательства о водных объектах.

### **Тема 20. Правовой режим использования лесов, животного мира и особо охраняемых территорий**

Объекты лесных отношений. Субъекты лесных отношений. Лесные сервитуты. Возникновение, осуществление, ограничение, приостановление, прекращение и защита прав пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящими в лесной фонд. Контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов. Государственная лесная охрана. Меры по усилению охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней. Ответственность за нарушение законодательства о лесах и растительном мире вне лесов.

Пользование животным миром. Правовые меры охраны. Правовое регулирование охоты, рыболовства. Особенности государственного управления охраной и использованием животного мира. Организация и задачи специализированных отрядов по охране объектов животного мира. Ответственность за нарушение законодательства о животном мире.

Категории и виды особо охраняемых природных территорий. Правовой режим государственных природных заповедников, национальных парков,

природных парков, заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Ответственность за нарушение законодательства об особо охраняемых территориях.

Правовой режим территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

### **Тема 21. Правовой режим территорий напряженной экологической обстановки**

Механизмы возникновения экологически неблагоприятной обстановки. Зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. Критерии и порядок отнесения территорий к зонам чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия; правовые последствия установления статуса зон.

Экологические зоны на байкальской природной территории.

Зоны чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с экологическими последствиями: определение, порядок установления и снятия статуса зон.

Зоны воздействия объектов, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях.

Зоны наблюдения за состоянием ядерно-радиационной безопасности.

Зоны защитных мероприятий вокруг объектов хранения и уничтожения химического оружия.

Запретные районы и зоны вокруг складов и арсеналов воинских формирований.

Районы внутренних морских вод и территориального моря, временно опасные для плавания.

### **Тема 22. Правовая охрана окружающей среды городов и иных поселений**

Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия поселения. Соблюдение экологических требований при планировании и застройке поселений. Правовые меры охраны окружающей среды городов от загрязнения, шума, иного физического воздействия, а также от нерационального использования природных ресурсов. Правовая охрана земель защитно-озеленительной растительности городов.

Правовой режим охраны атмосферного воздуха.

Ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды поселений.

## **СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ**

### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

#### **Тема 23. Правовая охрана окружающей среды в зарубежных странах**

Право окружающей среды стран – членов СНГ и других государств Центральной и Восточной Европы.

Право окружающей среды в экономически развитых государствах. Общие закономерности развития права окружающей среды. Основные источники права окружающей среды.

#### **Тема 24. Международно-правовые механизмы охраны окружающей среды**

Оценка воздействия на окружающую среду (экологические оценки). Международная экологическая экспертиза. Международная лесная сертификация. Экологический аудит. Экологическое страхование. Квотирование природопользования и выбросов загрязняющих веществ. Международная ответственность за преступления и причинение вреда загрязнением окружающей среде. Международный экологический суд.

## СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

### ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

#### 1. Значение и задачи охраны окружающей природной среды

У природы и общества есть специфические черты. Вся общественная жизнь, производство, человек и его сознание существует на базе природных материалов, действует в соответствии с природными закономерностями. В связи с этим общество является частью природы, однако оно обладает и своей социальной сущностью.

Общество окружено природой. Оно непрерывно взаимодействует в ней в самых разнообразных направлениях. Без природной среды общество существовать не может. Вышеуказанные авторы считают, что часто бывает трудно провести границу между природой, ставшей частью общества, и природой - средой жизни общества.

Производственное значение природы очевидно. Любые потребляемые человеком продукты создаются в конечном счете путем использования природных ресурсов.

Научное значение природы заключается в бесконечном разнообразии слагающих ее объектов и процессов, позволяющих путем наблюдения, анализа и сравнения познавать законы развития Вселенной. Природа является источником научных знаний, развития различных отраслей науки.

В специальной литературе часто употребляют понятия «природные ресурсы» и «природные условия». «Природные условия» - понятие очень широкое, охватывающее все аспекты природы, о них говорят, как правило, безотносительно к человеку и его деятельности.

Более узкое значение имеет понятие «природные ресурсы», выражающее непосредственную связь природы с деятельностью человека. Природные ресурсы - это те разнообразные средства существования людей, которые они находят в природе: плодородная почва, дающая жизнь культурным растениям; вода, которую люди используют в различных целях; руды, лес, каменный уголь, нефть, служащие топливом и источником энергии; дикие растения и животные, которые могут служить дополнительным источником питания, и др.

Термин «экология» (*экос* - местообитание, дом; *логос* - наука) был предложен немецким ученым Эрнстом Геккелем в прошлом веке. Экология изучает взаимосвязи организмов между собой и окружающей природной средой. В настоящее время экологию часто определяют как науку о строении и функциях живой природы. В таком широком определении она смыкается с наукой, изучающей биосферу, и служит теоретической основой рационального использования природных ресурсов. Следует еще сказать, что экология - это биология окружающей среды.

Понятие экосистемы отсутствует в действующем законодательстве. Специалисты в области экологии определяют «экологическую систему» как

«закрытую функционально единую совокупность организмов (растений, животных, микроорганизмов), населяющих общую территорию и способных к длительному существованию при полностью замкнутом круговороте веществ (то есть при отсутствии материального обмена через ее границы)». В экологическом словаре дано следующее определение экосистемы: «Любое сообщество живых существ и его среда обитания, объединенные в единое функциональное целое, возникающее на основе взаимозависимости и причинно-следственных связей, существующих между отдельными экологическими компонентами».

Ученые дифференцируют экосистемы на микроэкосистемы (например ствол гниющего дерева), мезоэкосистемы (лес, пруд) и макроэкосистемы (океан, континент).

Глобальной экосистемой стала биосфера.

Задачей экологического права является, как известно, сохранение таких экосистем в оптимальном состоянии. Для этого мы пользуемся естественнонаучным определением экосистемы, вычлняя характерные признаки. Данные признаки уже позволяют определить понятие экосистемы, выступающей в качестве объекта правового регулирования. К таким признакам относятся:

*1. Замкнутость экосистемы.* Ее самостоятельное функционирование. Можно сказать, что, например, капля воды, лес, море и т.д. являются экосистемами, поскольку в каждом из этих объектов функционирует собственная устойчивая система организмов (инфузорий в капле, рыб в море и т.п.).

Замкнутость экологических систем обязывает всех природопользователей учитывать экологические последствия своих действий даже в том случае, если нет видимых проявлений воздействия на природу. Так, прокладка дороги на открытой местности, на первый взгляд, не влияет на окружающую природную среду. Но при определенных условиях дорога может стать источником экологического бедствия, например если она будет проложена без учета стока паводковых вод, которые, накапливаясь, могут разрушить земляной покров. Учитывать такого рода экологические особенности экосистем в каждом отдельно взятом случае право не в состоянии. Посредством, в первую очередь, института целевого использования природного объекта в совокупности с нормированием качества окружающей природной среды, лицензированием хозяйственной деятельности по использованию природных объектов, контролем, экспертизой и т.п. право учитывает экологический фактор. Так, ст. 142 Водного кодекса устанавливает ряд условий использования водных объектов для транспорта и лесосплава.

Лесосплав оказывает весьма неблагоприятное воздействие на состояние водных объектов, даже при отсутствии техногенной нагрузки. Под влиянием лесосплава, прежде всего молевого, нарушается естественное состояние русел, происходит засорение водотоков и водоемов затопленной древесиной, разрушаются нерестовые участки, образуются заторы, препятствующие передвижению рыб и способствующие засорению русел и нерестилищ.

Затапливаемая древесина придает воде токсические свойства и изменяет ее гидрохимический состав. В результате поступления и последующего распада легкоокисляемых органических соединений в воде снижается содержание растворимого кислорода, изменяется цветность, увеличивается окисляемость и т.д. Систематическое многолетнее воздействие лесосплава на водные объекты приводит к изменению структуры и уменьшению видового разнообразия водных биоценозов. Таким образом, в результате любого вмешательства в экосистему возникает реальная угроза ее физического загрязнения.

В целях предотвращения загрязнения ст. 142 Водного кодекса устанавливает перечень водных объектов для лесосплава (то есть необходимость его существования); запрещение молевого сплава на водных объектах; обязанность регулярно проводить очистку водных объектов от затонувшей древесины.

### 2. Следующий признак - *взаимосвязь экосистем.*

Этот признак обуславливает необходимость комплексного подхода при использовании природных объектов, который на практике получил название ландшафтного. Например, при отводе земель под пахотные угодья или проведении мелиорации необходимо учитывать миграционные пути представителей дикой фауны, сохранять нетронутыми отдельные кустарники, болота, перелески и т.д., то есть не нарушать сложившийся в данной местности ландшафт.

Ландшафтный подход позволяет обеспечить «общий экологический приоритет в природопользовании, в соответствии с которым все виды использования природных объектов должны быть подчинены требованиям экологического благополучия окружающей природной среды».

Понятие ландшафта было определено Л.С. Бергом еще в 1940-х годах как своего рода природный организм, в котором части обуславливают целое, а целое влияет на части, и если мы изменим какую-нибудь часть ландшафта, то изменению подвергнется весь ландшафт.

Официально ландшафтом считается территориальная система, состоящая из взаимодействующих природных или антропогенных компонентов и комплексов более низкого ранга.

### 3. Третий признак - *биопродуктивность.*

Данный признак способствует самовоспроизводству экосистемы, выполнению той или иной функции, что определяет в результате различный правовой статус природного объекта. Так, земли повышенного плодородия нужно отводить для нужд сельского хозяйства, а для других целей - малопродуктивные. Продуктивность также учитывают при установлении платы за пользование природным объектом, при налогообложении, в случае возмещения ущерба или наступления страхового события.

Экосистема - это понятие многоаспектное. Оно применяется как к естественным экосистемам (лес, река), так и к искусственным (закрытый бассейн). Наряду с этим понятием широко употребляются и другие.

Так, группы особей называют популяциями (от латинского слова «*популус*» - народ, население), а совокупно обитающие популяции различных

живых организмов, которые образуют исторически сложившиеся определенные сообщества, - биоценозом (от греческих слов «биос» - жизнь и «ценоз» - общее). Биоценоз является составным элементом природного ландшафта - определенной территории со специфическими признаками, где расположено множество биоценозов.

Каждый вид, представленный конкретной популяцией, является членом определенного биоценоза. Состав биоценоза определяется тем, какие организмы встречаются в данном месте.

Биоценоз представляет собой исторически сложившийся комплекс организмов и является частью более общего природного комплекса - экосистемы.

Все взаимодействия компонентов экосистемы основаны в конечном счете на обмене веществом и энергией между ними.

## **2. Понятие экологического права**

Экологическое право - одна из отраслей в системе российского права. Иногда эту отрасль называют правом окружающей среды.

Экологическое право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по охране окружающей среды от вредных химических, физических, биологических, радиационных воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности (оказывающей названное вредное воздействие на природную среду), а также по рациональному использованию природных ресурсов.

По смыслу экологического законодательства термин «природный ресурс» является экономической категорией определения природного объекта в случае удовлетворения человеком его материальных потребностей.

Таким образом, когда мы говорим об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, то понимаем под охраной природы определенный природный объект или их совокупность, а под использованием - природный ресурс этого объекта или их совокупность. В одном и том же природном объекте может быть несколько природных ресурсов (недра - полезные ископаемые). Охране природные ресурсы законодательно подлежат лишь в составе природных объектов, так как осуществляют только экономическую функцию. Кроме того, не все природные ресурсы соответствуют природным объектам. Климатические, энергетические природные ресурсы остаются за рамками правового регулирования в силу их неовещественности. В науке термин «энергия» трактуется как общая количественная мера различных форм движения материи. Термин «климат» происходит от греческого слова, обозначающего наклон земной поверхности к солнечным лучам. На практике климат обозначает среднестатистический многолетний режим погоды - одну из основных географических характеристик местности. Следовательно, в первом случае мы рассматриваем процесс, во

втором - характеристику. Такого рода критерии правовой регламентации не подлежат.

Содержание норм экологического права базируется на специальном понятийном аппарате. Отсутствие закрепления основных понятий в экологическом законодательстве обуславливает возможность разночтений, но для единообразного применения норм экологического права следует выработать единую концепцию.

К основополагающим понятиям в сфере экологического права относится прежде всего природа. Мнения ученых по поводу содержания данного понятия практически не расходятся.

В естественнонаучном смысле природа - это совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии, не являющихся продуктом трудовой деятельности человека

В юридическом смысле в понятие «природа» обоснованно включают также некоторые объекты, созданные трудом человека: искусственно насаженный лес, выращенная на рыбозаводах и выпущенная в водоем рыба и т.п.

Основными критериями при определении правового статуса природного объекта служат неопределимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, неизолированность от действия стихийных сил.

В естественнонаучном смысле природа - это вся Вселенная. Но как объект отношений, регулируемых экологическим правом, понятие «природа» ограничено пределами практического использования человеком и антропогенного воздействия на нее.

Окружающая среда - одна из наиболее фундаментальных категорий современной науки.

Именно окружающая среда, а не природа является интегрированным объектом правового регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы.

Понятие «окружающая среда» было введено в науку экологии во второй половине XIX в. немецким биологом Якобом Иксюлем. Это было сделано, как он писал, «для обозначения внешнего мира, окружающего живые существа в той мере, в какой он воспринимается организмами чувств и органами передвижения животных и побуждает их к определенному поведению».

Как объект природоохранного законодательства понятие «окружающая среда» в экономически развитых странах вошло в употребление в 60-70 гг. XX в., то есть в то время, когда состояние природы было признано в некоторых из них (США, Японии, Великобритании, Германии, Франции и др.) как кризисное. В нашей стране это понятие было введено в оборот позже. Так, Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. был назван «Об охране окружающей природной среды».

Окружающая среда, может быть определена как окружающая природная среда, то есть совокупность естественных экосистем, природных объектов и природных ресурсов, в их взаимосвязи и их взаимодействии.

К основным в экологическом праве относится также понятие «охрана окружающей среды» (охрана природы). Отношения по охране окружающей среды образуют предмет регулирования данной отрасли.

Применительно к понятию охраны окружающей среды принципиально важным является вопрос о целях деятельности по ее охране. На этот счет имеются две позиции. Суть первой: охрана окружающей среды осуществляется для сохранения природы. Согласно второй позиции, отражающей антропоцентристские тенденции в развитии доктрины и права, она охраняется ради поддержания благоприятных условий жизни человека.

Таким образом, под охраной окружающей среды понимают деятельность по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды, предупреждению деградации в процессе общественного развития и по восстановлению такого состояния, если оно нарушено, для поддержания экологического равновесия.

Значит, цель охраны окружающей среды - сохранение (восстановление) ее благоприятного состояния и поддержание экологического равновесия. В контексте экологического права это определение может быть скорректировано уточнением о том, что природоохранная деятельность осуществляется в соответствии с правовыми экологическими требованиями.

Одна из основных категорий современного экологического права - правовые экологические требования.

Очевидно, что правовые экологические требования производны и зависимы от экологических. Последние определяют как меру должного отношения к окружающей среде, устанавливаемую на основании познания закономерностей функционирования природы под действием естественных и антропогенных факторов и определяющую поведение человека (общества) по отношению к ней в тех или иных ситуациях.

Соответственно под правовым экологическим требованием понимают предусмотренное правовой нормой правило, устанавливающее меру должного поведения субъектов природопользования, которым оно адресовано. В идеале, такие требования должны устанавливаться на основе познания закономерностей функционирования природы под действием естественных антропогенных факторов с учетом интересов общества в экологически обоснованном экономическом и социальном развитии.

Следующий используемый в экологическом праве термин «экологическое равновесие». Это такое состояние экологической системы, которое характеризуется устойчивостью, способностью к саморегуляции, сопротивляемостью нарушениям, восстановлением первоначального состояния, существовавшего до нарушенного равновесия.

В ряде научных работ последних лет появился термин «экологическая безопасность».

Действующее законодательство использует термин «безопасность» в разных интерпретациях. Закон РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 19 апреля 1991 г. связывает безопасность с обеспечением благоприятных условий жизнедеятельности человека. Закон РФ

«О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. устанавливает права граждан на приобретение товаров, безопасных для жизни и здоровья потребителей. Здесь же закон имеет в виду и безопасность процесса выполнения работы (оказания услуг). Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» дает понятие таковой как состояния защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения.

Термин «безопасность» упоминается в ряде других экологизированных нормативных актов, таких как Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 5 июля 1996 г.; Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г., Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 г. И только Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. раскрывает понятие безопасности. В соответствии со ст. 1 данного закона под безопасностью понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важные интересы - совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Федеральный закон «Об экологической безопасности» трактовал экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду, а обеспечение экологической безопасности соответственно как систему действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные (ст. 3).

Из приведенного определения экологической безопасности можно выделить три объекта - интересы личности, общества, окружающей природной среды.

Анализ принятого Государственной Думой Федерального закона «Об экологической безопасности» убеждает, во-первых, в том, что он не определяет и не регулирует собственные четкие, конкретно выраженные отношения вне отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды, которые не охватывались бы Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», природно-ресурсовым законодательством. Во-вторых, он не предлагает какие-либо особые правовые средства обеспечения экологической безопасности, отличные от правовых средств регулирования природопользования и охраны окружающей среды в целом. В основном он воспроизводит применяемые правовые природоохранные меры. Соответственно отсутствуют основания для выделения обеспечения экологической безопасности в самостоятельное направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы. Отсутствует и потребность в самостоятельном законе об экологической безопасности.

В праве окружающей среды обеспечение экологической безопасности видится в ряде аспектов. Оно может рассматриваться как один из основных

принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусмотренные в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности.

В известной мере в научном и практическом плане понятие «обеспечение экологической безопасности» может употребляться как синоним охраны окружающей среды, при условии, что соответствующая деятельность направлена на сохранение или восстановление ее благоприятного состояния.

Насколько известно, ни в национальном природоохранительном законодательстве зарубежных государств, ни в международных соглашениях в области охраны окружающей природной среды понятие «экологическая безопасность» не употребляется. Нет его и в таких новейших международных документах, как Декларация Рио-де-Жанейро и Повестка дня на XXI век, принятых Конвенцией ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в июне 1992 г. в Бразилии. Предметом законодательства и практической деятельности является охрана окружающей среды и регулирование использования природных ресурсов.

Таким образом, для того, чтобы научно обосновать выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности по охране окружающей природной среды, необходимо, очевидно, пересмотреть концепцию охраны окружающей среды и выделить из группы отношений по охране окружающей среды специфические отношения по обеспечению экологической безопасности.

Нельзя забывать и о том, что техногенное воздействие на окружающую природную среду конца XX в. ведет к ее деградации, то есть к разрушению, что свидетельствует о вторжении во внутренние биопроцессы. Это говорит о нарушениях функций природных систем. Типичный пример - генные мутации. Пока о таких мутациях можно говорить как о крайних проявлениях, но это лишь вопрос времени. Каждое новое поколение людей все чаще сталкивается с проблемами иммунной системы.

В отличие от понятия экосистемы у зарубежных авторов, согласно которой экосистема может охватывать пространство любой протяженности - от капли воды до Вселенной, - биогеоценоз имеет строго определенный объем. Биогеоценозы (экосистемы) являются частями земной или водной поверхности, однородной по своим топографическим, микроклиматическим, почвенным, гидрологическим условиям.

В современной экологической литературе применяют международный термин «экосистема».

### 3. История возникновения и развития экологического права

Россия до 1917 г. была страной крестьянской. Издревле крестьяне применяли разумное природопользование, основываясь на различных суевериях, народных приметах, хотя и не было никаких специальных нормативно-правовых актов, посвященных регулированию природоохранных отношений.

Существовавшие веками приметы, правила, традиции, которые передавали из поколения в поколение, обычно строго соблюдались. Так, нельзя было собирать кедровые и лесные орехи, разного рода ягоды (землянику, чернику, бруснику, клюкву и т.п.), мед от диких пчел (бортничество), сеять и убирать урожай, косить травы ранее определенного времени. Например, в подмосковных селениях полагали, что земляника начинает поспевать с 29 июня (9 июля нового стиля). Тогда же пчелы вылетают из ульев за медовым сбором. По замечаниям поселян, 29 мая (11 июня нового стиля) на день св. Федосия начинает рожь колоситься и т.д.

Наши деды и прадеды, до появления агрономических лунных календарей хорошо знали влияние Луны на земные процессы.

Формирование экологического права прошло три основных этапа: возникновение, становление и развитие в рамках «земельного права»; развитие в рамках природно-ресурсового права и современный период развития - выход за рамки природно-ресурсовых отраслей права.

Первый этап охватил 1917-1968 гг. Это было до принятия Основ законодательства о земле, которые отделили иные природно-ресурсовые отрасли (горное, водное, лесное) от земельного права. Второй этап - период с 1969 по 1988 гг. Это были годы создания многочисленных законодательных актов, вовлекающих в сферу регулирования природопользования и охраны различных природных объектов (Закон об охране атмосферного воздуха, Закон об охране и использовании животного мира и др.). Третий период начался в 1989 г., когда было издано первое пособие по экологическому праву.

Рассмотрим эти этапы. Первым нормативно-правовым актом нового пролетарского государства по регулированию внутренних отношений в России явился Декрет от 26 октября (9 ноября) 1917 г. «О земле», который хотя и носил экономический характер, так как менял систему экономических отношений по землепользованию, но уже создавал основу для отношений экологических, поскольку устанавливал изъятие земли из товарных отношений, а значит, и определял условия для охраны земель.

В первые годы Советской власти была заложена основа эколого-правового регулирования отношений природопользования, хотя она не имела целостного характера, поскольку основное внимание уделялось правовому обеспечению использования отдельных разрозненных объектов. Так, были приняты Декреты: от 27 мая 1918 г. «О лесах»; от 27 мая 1919 г. «О сроках охоты и праве на охотничье оружие»; от 30 апреля 1919 г. «О недрах земли»; от 23 июня 1921 г. «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного

значения»; от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» и др.

В принимаемых нормативно-правовых актах осуществлялся курс на исключение объектов природы из системы товарных отношений, разграничение их статуса, отграничение от объектов имущественного характера. Так, в Гражданском кодексе 1922 г. в ст. 21 говорилось, что владение землей допускается только на праве пользования.

Несмотря на разрозненный, некомплексный подход к правовому регулированию природопользования уже в те годы прослеживались тенденции, которые были направлены:

а) на бережное использование природных объектов. Согласно ст. 61 Земельного кодекса РСФСР 1922 г. землепользователи, ведущие хищническое, истощающее землю хозяйство, могли быть по ходатайству земельного общества или по решению земельных органов лишены этих земель на срок не более одного севооборота без замены их другими для разрешения земельных споров;

б) на создание такого режима использования природных объектов, который бы не осуществлялся за счет другого и во вред другому. Например, в ст. 106 Декрета ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» указывалось, что расчистка лесных площадей в защитных лесах не может быть разрешена ни при каких условиях, то есть использование земель в данном виде лесов для иных нужд (сельскохозяйственного, промышленного землепользования) запрещалось.

Вместе с тем в данном некомплексном правотворчестве зарождались основные принципы экологического права: создание приоритетов и рациональное использование природных объектов. Зарожден, например, приоритет земель сельскохозяйственного назначения: в ст.ст. 110 и 111 указанного Декрета были определены условия перевода лесных площадей в земли сельскохозяйственного назначения.

Появились первые элементы регулирования, направленные на оптимальное размещение природных объектов. Так, согласно ст. 112 Декрета «О лесах» местные органы Советской власти при проектировании перевода лесных площадей в фонд сельскохозяйственного пользования в местностях с невысоким процентом лесистости были обязаны обратить в лесные угодья имеющуюся неудобу в проектируемых размерах.

В 1920-х годах появляется тенденция к комплексному правотворчеству в сфере природопользования, учитывающему единую, неделимую взаимосвязь природных объектов. Например, в постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса» указывалось, что Лесной кодекс, проект которого в это время разрабатывался, следует рассматривать как продолжение Земельного кодекса. В 1920 г. в Узбекской и Туркменской республиках были приняты Земельно-водные кодексы, а в Белорусской ССР - водно-мелиоративный кодекс.

Комплексному подходу в правовом регулировании природопользования способствовало и придание статуса единого государственного фонда природным объектам, который постепенно занял прочное место в основных нормативных документах. Так, в ст. 8 Крестьянского наказа, составлявшего

основу Декрета «О земле», было сказано, что «вся земля по ее отчуждению поступает в общенародный земельный фонд», в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой на III Всероссийском Съезде Советов и вошедшей в качестве составной части в Конституцию РСФСР 1918 г., земельный фонд объявлялся всенародным достоянием; в Положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» в ст. 1 было закреплено, что «вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла, считается единым государственным фондом».

Но так как в сфере природопользования правовое регулирование осуществлялось преимущественно с позиций экономических интересов государства и главными предметами внимания были размещение и развитие производительных сил страны по экономическим зонам, а основным объектом правового регулирования являлась земля, и в первую очередь в качестве пространственного базиса, то растительный мир, дикая фауна и иные природные компоненты брались под защиту закона лишь в той степени, в какой она была экономически выгодна государству. Поэтому теории горного, водного, лесного права практически рассматривали как составные части земельного права в широком смысле.

В социалистической России право в области природопользования и охраны окружающей среды развивалось главным образом применительно к отдельным природным ресурсам - земле, ее недрам, водам, лесам, атмосферному воздуху, животному миру.

Массив природноресурсового законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 гг. включал Земельный кодекс РСФСР (1970 г.), Водный кодекс РСФСР (1972 г.), Кодекс РСФСР о недрах (1976 г.), Лесной кодекс РСФСР (1978 г.), Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха» (1982 г.), Закон РСФСР «Об охране и использовании животного мира» (1982 г.).

Основное внимание в природно-ресурсовом законодательстве уделяли регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением закона «Об охране атмосферного воздуха», отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались фрагментарно, в общем виде. Это объясняется тем, что в конце 1960-х - начале 1970-х годов, во время разработки и принятия перечисленных законов, проблема охраны окружающей среды от загрязнения в России не имела сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом, и не являлась предметом достаточной научной разработки.

Правда, в начале 1960-х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны в период «развернутого строительства коммунизма» на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР». Данный нормативный акт основан на принципе пообъектной охраны окружающей природной среды. Он содержал статьи по охране земель, недр,

вод, лесов, животного мира, но заметной роли в регулировании охраны природы этот закон не сыграл. Он не содержал эффективных природоохранных мер, механизма обеспечения их выполнения и не предусматривал даже мер юридической ответственности за нарушение собственных положений.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде Постановлений Правительства СССР и РСФСР, которые требовали наличие массы ведомственных правил и инструкций. В то время именно правительственные постановления, а не законы определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Таким образом, в сфере правового регулирования природопользования наметился переход от пообъектного регулирования к комплексному.

Забота об охране природы была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. одной из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов поручали разработать Правительству СССР. Эти мероприятия впоследствии были предусмотрены не в законах, а в Совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» от 29 декабря 1972 г. Наряду с требованиями о развитии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, с другими мерами это Постановление предусматривало необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим органом представительной власти, становился юридически обязательным.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное постановление ЦК КПСС и СМ СССР - «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов».

С учетом роли, которая отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественных отношений в сфере природопользования, с целью его совершенствования Постановление предусматривало новую форму предпланового документа - территориальную комплексную схему охраны природы.

Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, предпринимаемые на основе природноресурсового законодательства и правительственных постановлений, не давали, однако, ощутимого результата. В конце 1980-х годов ЦК КПСС и Правительство СССР поняли, что основными причинами резкого ухудшения окружающей природной среды являлись:

- 1) слабое правовое регулирование природопользования и охраны природы;
- 2) несовместимая организация государственного управления с контролем в этой сфере;
- 3) «остаточный» принцип финансирования природоохранной деятельности;

4) отсутствие у природопользователей экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения. 7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совета Министров в СССР приняли Постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Это Постановление дало ряд существенных директив. Основные из них сводились к следующему:

1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы на основе природно-ресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга;

2) совершенствования экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды;

3) подготовка проекта закона СССР «Об охране природы».

Случилось так, что применительно к России эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально-экономических условиях и фактически в новом государстве.

Основным недостатком российского законодательства в предшествующий период помимо существенных пробелов было отсутствие в нем «работающего» механизма обеспечения реализации норм.

Экологическое законодательство РФ в начале 1990-х годов определяется как слаборазвитое. В его системе отсутствовал ряд важнейших законов, принятых, к примеру, в США 20-25 лет назад.

Приоритетной стала задача создания современного экологического законодательства.

Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление российского общества к созданию в перспективе правового государства, к установлению природоохранительных правовых норм преимущественно в законах, а не в подзаконных актах - это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов:

1) кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды;

2) дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны пробелы и фрагментарность правового регулирования экологических отношений;

3) перспектив создания правового государства;

4) происходящей трансформации общественных экономических отношений;

5) тенденций развития взаимоотношения общества и природы и экологического права в мире.

Такое положение вещей требует разработки новой экологической концепции.

Основные положения новой экологической концепции должны стать основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей, общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды.

Успешное решение экологических проблем в России стало возможным теперь как на федеральном, так и региональном уровне, когда субъектам Федерации предоставляются большие права в плане самостоятельного решения региональных проблем.

Кроме того, основные положения экологической концепции должны явиться базой для разработки долгосрочной государственной политики, обеспечивающей устойчивое экономическое развитие страны при соблюдении экологической безопасности общества.

На конференции ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро прозвучал вывод о том, что нынешняя рыночно-потребительская модель, действующая в ряде развитых стран, стремительно ведет к гибели всего человечества. Это модель неустойчивого развития, характеризующаяся бездумной разработкой и потреблением природно-энергетических и сырьевых ресурсов биосферы. Так, население США составляет менее 5 % населения планеты, а потребляет около 40 % всех мировых ресурсов. При таких темпах потребления они будут исчерпаны в течение двух десятилетий.

Указанные негативные последствия экономического развития ведущих капиталистических стран требуют переоценки и радикального изменения доминирующей в мире экономической модели неустойчивого развития.

Для реализации концепции развития цивилизации третьего тысячелетия необходимо:

1) ориентироваться не на увеличение количества предметов потребления и рост материальных потребностей, а на функциональность и качество товаров, способных удовлетворить практические и творческие запросы человека;

2) перейти на ресурсосберегающие и природовосстановительные технологии, осуществляемые и контролируемые в общепланетарном масштабе;

3) осуществить научную разработку и тщательную корректировку глобальных и региональных хозяйственно-информационных и социально-демографических программ развития, подчинив их задачам сохранения и приумножения богатств биосферы;

4) перейти к новому типу управления и регулирования общественных процессов, сделав ставку на всесторонний научный анализ и прогнозирование.

Решение любых социально-экономических задач должно подчиняться главной задаче - защите и улучшению окружающей природной среды.

Становится все более очевидным, что успех разрабатываемых в области экологической политики государственных программ будет зависеть от того, насколько будут учитываться экологические интересы при принятии хозяйственных и иных решений.

Основными приоритетами являются:

- 1) введение в практику подготовки и принятия решений рассмотрение всех предполагаемых выгод и потерь экологического, социального и экономического характера на самых ранних стадиях подготовки этих решений;
- 2) поиск экономических, хозяйственных и иных решений, способствующих устойчивому общественному развитию;
- 3) исследование причин деградации окружающей среды и факторов, влияющих на данный процесс;
- 4) совершенствование системы управления природными ресурсами;
- 5) своевременное разрешение социально-экологических конфликтов, возникающих в процессе осуществления различных видов хозяйственной деятельности;
- 6) экологически обеспеченное размещение производительных сил, законодательное закрепление экологических требований запретов на организацию и ведение хозяйственной деятельности, оказывающей негативное влияние на состояние окружающей среды;
- 7) рациональное потребление невозобновляемых природных ресурсов;
- 8) максимально полное использование вторичных ресурсов;
- 9) резкое снижение энерго- и ресурсопотребления на единицу конечной продукции;
- 10) повышение культуры производства;
- 11) опережающий рост научных разработок и исследований;
- 12) разработка таких мер принуждения, применение которых позволит превратить соблюдение требований в норму поведения для тех, кто планирует, разрабатывает, принимает и санкционирует хозяйственные решения.

Охрана природы не самоцель. Она осуществляется постольку, поскольку есть использование природных ресурсов. В то же время использование природных ресурсов является самостоятельным видом хозяйственной деятельности, воздействующим на окружающую природную среду и, следовательно, требующим применения природоохранных мер.

Под активным воздействием хозяйственного развития на современном этапе в сфере охранительных и ресурсных отношений произошли серьезные изменения.

В области охранительных отношений усилился процесс гуманизации охраны природы, перерастания ее в охрану окружающей человека среды. Если при охране природы защита человека мыслилась в конечном счете в природоохранительной деятельности через охрану соответствующих звеньев экологической цепочки, то сейчас человек, его право на здоровую и благоприятную среду обитания становятся объектами непосредственной защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды, а охрана природных объектов рассматривается как средство достижения этой главной цели.

Изменились и способы регулирования охранительных отношений. Если раньше при охране природы преобладали количественные показатели, так как качество природы обеспечивалось естественным путем, то теперь обеспечение качества окружающей среды, то есть преобразованной человеком естественной

среды, должно происходить в условиях целенаправленной деятельности самого человека на основе гармоничного сочетания экономических и экологических интересов общества.

В области использования природных ресурсов развиваются два встречных процесса. Идет экологизация хозяйственного механизма потребителей природных ресурсов, то есть внедрение требований охраны окружающей среды во все звенья хозяйственной деятельности, и экономизация охраны окружающей среды - расширение экономических методов воздействия, повышения материальной заинтересованности предприятий и объединений в проведении мер по охране окружающей природной среды. Возрастает роль приоритета охраны здоровья человека и благополучия населения при принятии хозяйственных решений.

Эти преобразования в содержании общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы привели к усилению консолидации охранительных и ресурсных отношений на базе единого экологического отношения.

Экологическое отношение - это вид общественного отношения, возникшего в области взаимодействия общества и природы с государством, призванным представлять интересы всего общества в чистой, здоровой и благоприятной для жизни окружающей природной среде, и предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами по поводу использования и охраны природной среды, оздоровлению и воспроизводству природных ресурсов.

Цель правового регулирования экологических отношений - обеспечение качества окружающей природной среды. Правовые нормы, регулирующие данные отношения, получают название эколого-правовых норм.

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА**

### **1. Сущность взаимодействия общества и природы**

Человек во все периоды своего развития использовал природу и вступал с ней во взаимодействие. Формы и способы этого взаимодействия волновали его всегда и стали одной из важных проблем человечества. Но на различных этапах развития человек по-разному подходил к ее решению.

В первобытнообщинном строе, когда знания человека о природе были ничтожно малы, производительные силы общества очень слабы, человек находился в полной зависимости от сил природы. Все его взаимодействие с природой сводилось к слепому подчинению этим силам. Хотя он и стремился познать и понять природу, жить с ней в гармонии, но сделать этого не мог из-за ограниченности своих экологических знаний.

Такая ограниченность находила отражение в формировании ненаучных, фантастических принципов и норм поведения человека во взаимоотношении с природой. В этот период родились обычаи жертвоприношений с целью умилостивить стихийные силы природы; человек отождествляет себя с

различными видами животных и растений и даже явлениями природы и наделяет их сверхъестественными свойствами. Такие объекты объявляли священными родоначальниками и охраняли.

В эпоху рабовладельческой общественной формации, когда человек освоил ремесла, научился добывать и перерабатывать полезные ископаемые, имел представление о небесных телах и мог предсказывать затмение Луны и Солнца, соотношение сил общества и природы изменялось в пользу человека. Человек в этот период в известной мере уже ушел от слепого подчинения силам природы.

Но власть человека над природой была еще слаба, он не мог объяснить многих явлений природы, что объективно породило возникновение религии, которая объявила и природу, и происходящие в ней явления, и самого человека творением Бога.

В период становления и развития капиталистической общественной формации, когда человек открыл периодическую таблицу химических веществ, научился превращать одни вещества в другие, использовать электрическую энергию, он все чаще провозглашает себя господином природы. В этот период общество противопоставляли природе, природа - технике, техника - человеку и т.п. Природа рассматривается как неисчерпаемый источник ресурсов и объект преобразований с вытекающими отсюда пагубными последствиями для природы и для самого человека. Научно-технический прогресс усиливает эту тенденцию.

В данных условиях возникает немало естественнонаучных, социологических и других концепций и прогнозов в отношении дальнейших судеб человечества, путей его спасения от наступающего кризиса во взаимодействии общества и природы (экологического кризиса).

Одни из них выражают упадническое настроение значительной части общества, неверие в лучшее, полагая, что предотвратить наступающий кризис невозможно, или предлагают крайние меры для его предотвращения. Другие, откровенно защищая интересы промышленных монополий или проявляя слепой оптимизм, заявляют, что человечеству экологический кризис не угрожает, так как природа сама залечит наносимые ей раны.

Представитель первых Т. Лебсак (ФРГ) в книге «Последние года человечества», изданной в Мюнхене в 1983 г., рассматривает несколько моделей будущего человечества, точнее, его гибели. В соответствии с первой моделью человечество может погибнуть через 6-8 поколений, то есть между 2170-2250 гг., если это предположение еще раньше не опровергнет атомная война. Вторая модель отодвигает этот срок на 2600 г., когда, согласно прогнозу, природные ресурсы и регенерационные возможности будут полностью исчерпаны. Экологическое равновесие, считает Лебсак, после вымирания человечества восстановится лишь через многие сотни, если не тысячи лет.

Но в мире преобладают реалистические взгляды, реалистический оптимизм. Сторонники реалистического оптимизма вполне осознают возможность наступления экологического кризиса, но не считают его фатально неизбежным. Эти взгляды сводятся к следующему. С одной стороны,

окружающая нас природная среда существует независимо от воли и сознания человека. Больше того, сам человек является продуктом природы, находится внутри нее, составляет ее часть, испытывает на себе влияние законов природы. С другой стороны, человек взаимодействует с природой, влияет, воздействует на нее.

Правда, другие живые существа (дикие животные) - также продукты природы и также воздействуют на природу и взаимодействуют с ней. Но они воздействуют на природу главным образом фактом своего пребывания в природной среде, потреблением элементов природы в пищу и существенных изменений в природу не вносят.

Человек же как разумное существо, как социальный организм воздействует на природу своим трудом, изменяет ее, в известной мере даже властвует над ней, что позволяет ему достигать успехов в химии, физике, энергетике, строительной технике и т.д. Но, как заметил Ф. Энгельс, человек властвует над природой не так, как завоеватель властвует над чужим народом, а как существо, своей плотью и мозгом принадлежащее природе и находящееся внутри нее. Господство человека над природой заключается в том, продолжает Ф. Энгельс, что он в отличие от других существ умеет познавать ее законы и правильно их применять. (Энгельс Ф. Диалектика природы... С. 141.)

Стремление господствовать над природой вопреки ее законам и таким образом одержать над ней легкую победу оканчивается для человека всегда печально.

В подтверждение сказанного можно привести множество примеров. Человек далеко не всегда действует умышленно, а чаще из благих намерений. Так, истребление некоторых хищников в Боливии привело к таинственной болезни у людей, над распознаванием и установлением источника которой медики работали два года. Оказалось, что источником болезни явились чрезмерно расплодившиеся из-за сокращения количества именно этих хищников крысы и мыши.

Из благих намерений человек завез в Австралию кроликов и домашний скот. Первые настолько размножились, что стали интенсивно уничтожать сельскохозяйственные культуры, а навоз вторых природой не перерабатывался и портил почву. Тогда для сокращения поголовья кроликов пришлось завозить собак, названных впоследствии динго, а для переработки навоза - колорадского жука. Собаки вскоре одичали и стали поедать и домашний скот. Возникла проблема борьбы с динго.

Еще один пример неумышленного нарушения равновесия в природе. Недавно в Индии обнаружили массовое заболевание среди молодых крестьян юга - искривление коленных суставов (остеопороз). Началось с того, что там соорудили плотину. Вследствие этого повысился уровень грунтовых вод и в почве стало больше щелочей. В растении сорго, которым питаются жители, возросло содержание молибдена, а это привело к снижению количества меди в организме человека, особенно у молодых людей. Отсюда и массовое заболевание остеопорозом.

Печальные примеры отрицательного результата вмешательства человека в природу можно привести из жизни России и других государств СНГ. После повального осушения болот в Белоруссии земли многих ее районов были буквально оголены из-за сдувания пересушенной болотной почвы. Аналогичный результат был получен в России, но уже из-за ветровой эрозии почвы целинных земель. По этой причине только на Алтае были выведены из сельскохозяйственного оборота сотни тысяч гектаров земель.

Нельзя не упомянуть о строительстве водохранилищ на равнинных землях. Вопреки ожидаемому результату в таких водохранилищах рыба погибает, вода плесневеет, не говоря уже о том, что навсегда теряются для сельского хозяйства многие десятки и сотни тысяч гектаров земель.

Человек нарушает законы природы и получает печальный результат также в связи со сведением (чрезмерной рубкой) лесов, неразумным истреблением диких животных и т.д. Нарушением законов природы является и загрязнение воды и воздуха, ибо природа без вмешательства человека представляет собой безотходное производство.

Задача человечества заключается в том, чтобы использовать природу разумно, воздействовать на нее с учетом ее законов, научно обоснованно и целенаправленно. В противном случае неизбежен конфликт общества с природой, экологический кризис или, как нередко сейчас говорят, экологический иммунодефицит (экологический СПИД, недостаток или отсутствие в природе защитных сил против отрицательного воздействия человека).

Природа не признает шуток с ней, она всегда права, ошибки и заблуждения исходят от людей.

Это одна сторона проблемы. Другая кроется в том, что в странах социалистического лагеря она, как и все остальное, имела идеологическую окраску с пагубными последствиями для дела охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Классики марксизма-ленинизма считали, что при социализме (коммунизме) проблемы взаимодействия общества и природы будут решаться сами собой, в силу преимуществ самой системы. Как мы теперь видим, эти взгляды ошибочны, больше того, они вредны, ибо уведат общество от решения конкретных вопросов в область несбыточной мечты, дезорганизуют людей.

А реальности таковы, что капитализм, так называемое эксплуататорское общество, оказалось более способным в деле установления гармонии между обществом и природой. В США, в этом прежде ругаемом нами на все лады оплоте империализма, ежегодно выделяется на нужды охраны окружающей среды до 70-80 млрд дол., а в бывшем СССР планировалось использовать на эти цели около 45-50 млрд руб. за ... пятилетие.

Следовательно, дело не в общественном строе, а в реальных возможностях общества, его способности и желании решить эту проблему. У социализма при его отсталой технологии и низкой производительности труда экономической мощи хватало лишь на гонку вооружений, в то время как «загнивающий» капитализм развивал и мирную экономику.

Познание законов природы и воздействие на природу в соответствии с ее законами - первостепенная задача человечества. Вторая задача состоит в том, чтобы внутреннюю и внешнюю политику государства как можно больше экологизировать. Все - экономика, право, наука и техника, образование и воспитание - должно быть проникнуто экологическим духом, духом разумного использования природных ресурсов и эффективной охраны природной среды.

Человек взаимодействует с природой в двух формах, которые соответствуют выполняемым природой двум ролям: экономической и экологической.

За счет природных ресурсов члены общества обеспечиваются питанием и одеждой, жильем и элементами благоустройства, комфорта и т.д. За счет природы обеспечивается развитие науки и техники, обороноспособность и т.д.

Чтобы обеспечить общество необходимыми материальными благами, соответствующие отрасли народного хозяйства добывают сырье (древесину, уголь, нефть и др.), выращивают сельскохозяйственные культуры, а другие перерабатывают их в различные материалы. В целом общество вступает во взаимодействие с природой с целью удовлетворения своих экономических потребностей. В этом суть экономической формы взаимодействия. Экономическое взаимодействие общества и природы должно быть построено так, чтобы сохранить природу как источник материальных благ, сырья для настоящего и будущих поколений на неопределенно длительное время.

Разговор об экологической форме взаимодействия общества и природы в отличие от экономической можно начать с народной пословицы: «Не хлебом единым жив человек». Природа, как отмечалось, не только источник сырья и продуктов, но и место обитания человека, место его труда, отдыха, вдохновения, эстетического наслаждения и т.п.

Уже сейчас многие факторы позволяют характеризовать современную тенденцию во взаимоотношении человека и природы как антропогенный экоцид - разрушение людьми экологической жизни на Земле. Не обошли вниманием данную проблему и законодатели. По всей видимости в силу значительности последствий такого рода преступных деяний состав экоцида фигурирует в Уголовном кодексе РФ в разделе XII: «Преступления против мира и безопасности человечества».

Предметом такого преступного посягательства является окружающая природная среда в целом, выступающая в качестве среды обитания человека.

Объективную сторону составляют такие действия, как массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов и т.п. Экологически вредными последствиями Закон называет наступление экологической катастрофы. Такого рода действия могут быть причинены только с прямым умыслом. Их цель одна - уничтожение человечества.

## 2. Предмет экологического права

Предметом экологического права в соответствии с традиционной точкой зрения являются общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы.

Предмет экологического права обладает следующими признаками:

1. Отношения человека и природы имеют волевой характер. Другими словами их возникновение, изменение и прекращение происходит в соответствии с волеизъявлением людей.

Но 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 или строительстве объектов (транспортных магистралей, линий связи, каналов и т.п.) должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции животных. В действительности бывает наоборот - предпринимаются попытки изменить эти пути с целью наиболее благоприятного размещения объектов.

Таким образом, в качестве предмета правового регулирования могут выступать не все общественные отношения, а лишь поддающиеся правовому регулированию, имеющие «правовую природу».

Правовое вмешательство государства в экологические общественные отношения действительно не самоцель, а средство обеспечения благоприятной для жизни и деятельности человека среды обитания. Это вмешательство необходимо, когда экономические потребности общества входят в противоречие в первую очередь с экологическими интересами. Например, ст. 86 Лесного кодекса регламентирует возможность граждан реализовывать право общего природопользования, определяя пребывание граждан в лесах. И несмотря на то, что предметом регулирования является естественное право человека, ч. 5 ст. 86 ограничивает это право в интересах пожарной безопасности лесов, ведения лесного хозяйства, а в государственных природных заповедниках, национальных, природных парках и на других особо охраняемых территориях - в связи с установленным на них режимом лесопользования. В данном случае интересы природопользования возобладали.

2. Эти отношения должны складываться по поводу объектов природы, образующих различные экологические системы.

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.

Для определения предмета экологического права необходимо точно установить природу объекта, по поводу которого складываются общественные отношения. Она имеет двойственный характер:

1) общую для всех объектов природу возникновения и состояния. Ее характеризуют естественный характер возникновения и состояние объектов в

экологических связях с окружающей природной средой. Так, корова не может иметь правовой статус объекта природы, поскольку произведена от искусственно выведенной человеком породы животных и находится не в экологической взаимосвязи с природой, а в системе производственных отношений сельского хозяйства. Не может являться таковым и дикий лось в зоопарке на основании отсутствия экологической взаимосвязи с природой - второго признака любого природного объекта. Изъятый из состояния естественной свободы лось перестает быть частью экосистемы и становится частью социальной системы. С этого момента на него распространяются имущественные отношения;

2) специфическую природу возникновения и существования, обусловленную функциональными особенностями природного объекта. Например, земля является основным средством производства. Законодательно установлен приоритет охраны земель сельскохозяйственного назначения. Воды являются обязательным условием существования живых организмов, без воды человек может прожить всего несколько дней. Поэтому законодательством установлен приоритет вод, предназначенных для питьевых и бытовых нужд населения. Леса являются легкими Земли, вырубка которых приводит к дисбалансу химических элементов в атмосфере, и поэтому законом определен приоритет интересов лесного хозяйства и т.п.

Правовой статус некоторых природных объектов неоднозначен. Сложность определения правового статуса атмосферного воздуха заключается в том, что он, обладая всеми свойствами, присущими объектам материального мира, в практическом плане не поддается индивидуализации.

В первую очередь следует определить понятие атмосферного воздуха как объекта правовой охраны, так как это позволит правильно определить круг отношений, регулируемых законодательством об охране атмосферного воздуха, область его распространения.

Что же касается загрязнения атмосферы, то под ним понимаются выбросы газообразного и физического характера различными источниками, насыщающие атмосферу посторонними примесями до такой степени, что их присутствие ухудшает, затрудняет или вообще делает невозможным использование человеком здоровой воздушной среды.

Атмосфера как объект правовой охраны представляет собой часть окружающей среды, взаимосвязанную и взаимодействующую с другими ее элементами. Это та часть окружающей земной шар воздушной оболочки, которая находится в пределах государственных границ, в верхнем слое ограниченная теми максимально возможными пределами, в которых она используется на данном этапе развития производительных сил и охраняется в целях сохранения благоприятных условий для жизнедеятельности людей путем применения различных мер, в том числе и правовых.

Такого рода специфика природных объектов определяет и специфику общественных отношений, складывающихся в сфере их функционирования.

Таким образом общественные отношения, возникающие по факту привнесения в природный объект (например, в атмосферу) чужеродного

вещества, работают в рамках правомерной деятельности (в соответствии с установленными предельно допустимыми нормами техногенной нагрузки - ПДК, ПДВ), реализуя тем самым контрольную функцию государства.

Общественные отношения, связанные с охраной используемых природных объектов, экосистем и окружающей природной среды в целом, возникают с учетом дополнительных оснований. Известно, что сам факт наличия вредных веществ в атмосфере в рамках ПДК не ухудшает санитарно-бытовых условий жизнедеятельности людей. Загрязнение происходит в результате различных превращений и взаимодействия атмосферных загрязнителей. Эти реакции образуют соединения в виде аэрозольных частиц. При некоторых погодных условиях могут образовываться большие скопления вредных газообразных и аэрозольных примесей в приземном слое воздуха, так называемые смоги. Смог - это результат циклической реакции, в итоге которой в атмосфере постепенно накапливается озон. По своему физиологическому воздействию на организм человека они крайне опасны для дыхательной и кровеносной системы.

Кроме того, существуют общественные отношения, связанные с извлечением веществ и энергии из природной среды (отношения по недропользованию, сопряженные с изъятием полезных ископаемых), связанные с использованием полезных свойств природного объекта (сельскохозяйственное землепользование, основанное на плодородии почв). И, наконец, в рамках предмета экологического права действуют общественные отношения, возникающие в связи с преобразованием используемого природного объекта. Ученые подразделяют их на преобразовательные отношения радикального характера, в ходе которых изменяется природная функция этого объекта (пример - выращивание лесопосадок улучшает качество земель), и частичные изменения используемого природного объекта, в силу чего происходит совершенствование его экологических функций (пример - мелиорация улучшает биофизические свойства почв).

Рассмотрев виды общественных отношений, перейдем к особенностям их содержания. Надо заметить, что не все отношения, касающиеся природных объектов, составляют предмет экологического права. Возможны следующие критерии принадлежности к ним. Экологические общественные отношения должны находиться в сфере действия эколого-правовых норм. Например, строительство предприятием очистных сооружений является формой взаимодействия с природой и поэтому входит в предмет экологического права, а деятельность по разработке проекта этого сооружения, снабжение строительства необходимыми материалами, руководство работами и т.п. составляют предмет специальных отраслей права.

Поскольку под предметом правового регулирования понимают общественные отношения, на которые направлено действие правовых норм, то сам предмет определяется не по «норме - руководителю», а по «норме - исполнителю». Например, обеспечение лесорубочных работ осуществляет лесохозяйственная организация в соответствии с ее уставом (ст.ст. 52, 173 ГК РФ). Рабочие лесхоза осуществляют рубку леса в соответствии с трудовым

соглашением, но тем не менее отношение по рубке (непосредственное лесопользование) входит в предмет не трудового права, а экологического, поскольку процесс лесопользования урегулирован нормами Лесного кодекса (нормами - исполнителями).

Таким образом, вышеизложенное позволяет охарактеризовать особенности экологических общественных отношений следующим образом:

1. Данные общественные отношения носят исторический характер, поскольку порождены особенностями конкретного исторического периода. Другими словами, они напрямую зависят от уровня развития производительных сил. Чем выше становился уровень развития производительных сил, тем более возрастала техногенная нагрузка на окружающую природную среду. Такое положение вещей потребовало радикальной переориентации способов взаимодействия с природой - с потребительского на охранительный.

2. Данные общественные отношения носят производственный характер, поскольку только в рамках производственных отношений человечество оказывает негативное воздействие на природную среду. А поэтому экологические отношения присутствуют во всех четырех фазах экономического процесса воспроизводства: производстве, распределении произведенной продукции, обращении ее и потреблении.

Так, субъекты хозяйственной деятельности обязаны вносить установленные платежи за пользование природными ресурсами, осуществлять за счет своих средств природоохранные мероприятия, возмещать причиненный их действиями ущерб. Поэтому совершенствование экологических общественных отношений осуществляется не только через непосредственное их правовое обеспечение, но и через экологизацию хозяйственной деятельности.

3. В экологических общественных отношениях немаловажную роль играет государство в качестве субъекта. Так, если в имущественных отношениях государство вмешивается лишь в использование наиболее важных для общества имущественных объектов, то в экологических отношениях его присутствие практически постоянно.

4. Экологические общественные отношения всегда имеют многоцелевой характер, отличающий использование природных объектов от хозяйственной эксплуатации имущества. Это:

- а) сохранение природных объектов в ходе их использования. Такая цель присуща и хозяйственной эксплуатации объектов имущественного характера, однако, если имущество в ходе его эксплуатации подвергается неизбежному износу, то природные объекты не изнашиваются, а изменяются под воздействием человеческой деятельности. Поэтому понятие «обеспечивать сохранность» применительно к экологическим отношениям означает недопущение необратимых отрицательных изменений природных объектов в результате человеческой деятельности. Например, лов рыбы запрещается в период нереста, так как в противном случае это повлечет за собой истощение рыбных запасов;

- б) улучшение природных объектов в ходе их использования. Если применительно к эксплуатации имущества это улучшение выражается в ремонте, замене частей объекта более качественными частями и т.п., то применительно к природным объектам оно выражается в активизации его полезных природных функций и нейтрализации вредных. Например, в ходе эксплуатации земель землепользователи обязаны повышать плодородие земель (то есть активизировать полезную функцию земли) и устранять эрозийные процессы (то есть нейтрализовать отрицательную функцию);
- в) восстановление нарушенных природных объектов, то есть принятие таких мер, которые бы обеспечивали восполнение природными объектами их полезных свойств, утраченных в ходе эксплуатации или иного воздействия на них.

Одновременно с вышеперечисленными свойствами экологических общественных отношений эффективное использование природных объектов выражается в двух основных направлениях:

1) в эффективном использовании непосредственно эксплуатируемых природных объектов. Так, при рубке леса лесорубочные делянки должны использоваться полно, без недорубов;

2) в эффективном использовании полезных свойств эксплуатируемых природных объектов. Например, потеря древесины на местах рубок влечет нехватку ее для производственных нужд, что в свою очередь требует расширения объемов лесозаготовок.

Таким образом, экологические общественные отношения - это исторически обусловленные производственные отношения, направленные на сохранение, улучшение, восстановление и эффективное использование природных объектов (экосистем) при одновременной их охране в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Определение правовой природы экологических общественных отношений позволяет сформулировать предмет экологического права - это складывающиеся в сфере действия эколого-правовых норм исторически обусловленные производственные отношения между гражданами и организациями при обязательном участии государства по поводу улучшения, восстановления, эффективного использования природных объектов (экосистем) в целях сохранения окружающей среды и в интересах настоящего и будущего поколений.

Прежде чем перейти к изучению других вопросов экологического права, следует разобраться, что же понимается под природой в рамках правовых категорий.

По мнению Ф. Энгельса, к природе относится не только то, что находится на земле, но и Солнце, все другие планеты, весь звездный мир, так как они тоже окружающий нас мир. Уже сейчас появилась необходимость охраны околоземного космического пространства, включая Луну и некоторые другие планеты Солнечной системы, от остатков научно-технических экспериментов,

от радиоактивного, химического и бактериологического загрязнения и иного антропогенного воздействия, которое может оказаться неблагоприятным.

Когда мы говорим о природе, имеем в виду прежде всего объекты земельные. Они неоднородны и подразделяются на две группы. Первую составляет биосфера, сфера жизнедеятельности человека и живых организмов, а также объекты неживой природы (недра и т.п.) или естественная природная среда. Во вторую группу входят объекты, которые в результате человеческой деятельности «оторваны» от естественной среды и превращены в товарно-материальные ценности: промышленное, техническое и иное сырье в виде добытых полезных ископаемых, срубленного дерева, отстреленного дикого животного, выловленной рыбы и т.д. Такие предметы материального мира перестают быть природными объектами. На них экологическое законодательство не распространяется.

Определение объектов экологического права не вызывает затруднения, если речь идет о естественных природных объектах.

Но нередко деление предметов окружающего мира на объекты природы и товарно-материальные ценности не является столь очевидным. Здесь уместно обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, для сохранения, восстановления и умножения объектов природы человек, как правило, приносит в природу свой труд, например, сажает лес, разводит диких животных и выпускает в места их естественного обитания. Такой лес, животные, по мнению автора, не перестают быть природными объектами. Хотя и затрачен человеческий труд, они не могут быть признаны товаром, так как здесь цикл товарного производства не завершен, объекты природной среды не отделены от естественной среды и возобновляются для осуществления ими экологической функции.

При определении правового статуса природы в качестве объекта экологического права следует учитывать следующие особенности:

1. Природные объекты не имеют стоимости, выраженной в денежном эквиваленте. Их купля-продажа, залог осуществляются по условной цене. Например, покупная (залоговая) цена земли исчисляется в кратном соотношении к земельному налогу за соответствующий участок.

По этой же причине при определении размера причиненного природным объектам вреда обычный способ его определения через стоимости не применим. Поэтому используется специальная таксовая система методики подсчета размера ущерба.

В отличие от товарно-материальных ценностей природные объекты учитываются не в рублях, а в площадях (земельные, лесные участки, водные поверхности) и в единицах (наземные и водные животные).

2. Правовой статус природного объекта, как правило, неоднозначен. Они выступают в двух качествах. Во-первых, как природные ресурсы и, во-вторых, как составная часть окружающей природной среды.

3. Для природных объектов характерно деление их на возобновимые и невозобновимые (исчезающие). Такая дифференциация обуславливает характер устанавливаемого правового режима.

4. Правовой режим охраны устанавливается в отношении как отдельного природного объекта, так и природных комплексов. Речь идет об особом режиме - особо охраняемых природных территориях. Для того чтобы территория получила данный статус недостаточно простого набора природных компонентов. Необходимо соответствие определенным условиям, например, если это естественная экосистема, уникальный природный объект и т.п. Признаются природные территории особо охраняемыми в установленном законом порядке (Закон РФ об особо охраняемых территориях был принят в 1995 г.).

5. Достаточно условно природа может быть разделена на естественную природную и окружающую среду. Естественная природная среда - это та часть природы, которая не была подвергнута антропогенному воздействию. Имеется в виду, что при таком понимании природы в ней господствуют естественные экосистемы.

В такой среде качество и сохранение экосистемы обеспечивается самой природой. Это отделенные от традиционных мест проживания человека и его хозяйственной деятельности участки.

В наиболее чистом виде естественная природная среда сохранилась, например, в Антарктиде.

В отличие от естественной природной среды окружающая среда - та часть природы, которая подвергается воздействию человека, несет на себе нагрузку прежде всего хозяйственной деятельности человека. Окружающая среда - это в известной мере преобразованная и видоизмененная экосистема, где естественные связи сочетаются со связями социальными. Здесь качество окружающей среды, достаточное для нормального проживания человека, обеспечивается им самим. Примером такой окружающей среды являются населенные пункты и другие хозяйственно обжитые территории.

Однако следует подчеркнуть, что между естественной природой и окружающей средой нет четкой грани, тем более в правовом смысле. Достаточно, что сфера воздействия человека на природу расширяется все больше и больше. Даже природу Антарктиды в полном смысле нельзя назвать естественной средой. Там в крови пингвинов обнаружены остатки вредных веществ, выбрасываемых в отходы за тысячи километров от этого материка.

### **3. Метод экологического права**

Каждая отрасль права имеет комбинацию методов. Такая комбинация методов присуща экологическому праву. Специфика метода обусловлена спецификой предмета экологического права, поэтому комплекс экологических общественных отношений, составляющих предмет экологического права, выражен в комбинации методов его правового регулирования. Несмотря на свою зависимость от предмета, он обладает определенной самостоятельностью, так как если не будет выявлена специфика метода, то, следовательно, будут

отсутствовать основания выделения совокупности правовых норм, в самостоятельную отрасль права.

Предмет и метод должны обладать определенным единством и общностью. Что это означает? Отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных отношений отрицательно сказывается на эффективности правового регулирования. Для преодоления этого отрыва в экологическом праве ведущим является метод экологизации.

Метод экологизации включает следующие элементы:

1. Закрепление в действующем законодательстве тех элементов экосистемы, которые экологически и экономически значимы и использование которых либо воздействие на которые нуждается в правовом регулировании и обеспечении.

2. Закрепление в действующем законодательстве структуры тех органов, которые осуществляют конкретное регулирование использования природных объектов, контролируют сохранность и воспроизводство экологических систем.

3. Закрепление в законодательстве круга природопользователей, оказывающих воздействие на окружающую природную среду.

4. Четкая регламентация правил природопользования, которые обусловлены, с одной стороны, спецификой объекта природопользования, а с другой - правовым статусом природопользователя. Так, пользование дикой фауной (охота) регламентировано с учетом особенностей дикой фауны, а также уставной правоспособностью организации, которой выделены охотничьи угодья.

5. Установление юридической ответственности за нарушение правил природопользования.

Эколого-правовой метод регулирования проявляется, как и в других отраслях права, через императивный и диспозитивный подход к установлению обязанностей и правового статуса субъектов правоотношений.

Императивный подход в определении правомочий субъектов выражается в установлении обязательных предписаний и запретов.

Установление обязательных предписаний составляет значительный удельный вес в экологическом праве, поскольку интересы природопользователей не всегда совпадают с экологическими интересами государства. Поэтому природопользователям устанавливаются точные обязанности по целевому использованию природных объектов.

Установление запретов применяется в тех элементах природопользования, где происходит столкновение личных и общественных интересов и без правового вмешательства проблему нельзя решить. Обычно запреты бывают обеспечены к исполнению наличием ответственности за их нарушение.

Диспозитивный подход в установлении правомочий субъектов выражается в трех основных формах: рекомендаций, санкционирования принятых природопользователем решений и разрешений.

Рекомендации как форма диспозитивного подхода в установлении правомочий субъектов экологических правоотношений выражаются в виде примерных правил, действуют наряду с локальными нормативными актами.

Санкционирование как форма диспозитивного подхода выражается в том, что субъект наделяется правом принимать решения по установленному кругу общественных отношений, но при условии, что юридическая сила этих решений появится с момента утверждения их компетентным органом.

Разрешение как форма диспозитивного подхода выражается в предоставлении права принимать решения по определенному кругу вопросов.

#### **4. Система экологического права**

Основой экологического права является эколого-правовая норма, представляющая собой общее правило, предусмотренное для определенного круга лиц и рассчитанное на неоднократное применение.

Общий характер правила, заложенного в эколого-правовой норме, предполагает регулирование не какого-то единичного отношения, а типичных видов отношений. Например, ст. 34 Федерального закона РФ о животном мире, предусматривая возможность использования животных в научных целях, распространяется на все виды научно-исследовательских работ и в отношении всех видов дикой фауны.

Определенный круг лиц, предусмотренный в эколого-правовой норме, имеет то значение, что лица, не указанные в этой норме, не могут быть участниками тех или иных правоотношений.

Неоднократное применение нормы выражается в том, что она может применяться бесчисленное количество раз, если возникают юридические факты, являющиеся основанием для ее применения. Вместе с тем эколого-правовая норма может ни разу не примениться, если таковых фактов не возникало. Так, ответственность за превышение предельно допустимых выбросов должна быть применена всякий раз, как только допущен такой выброс, но если такие выбросы содержали количество веществ, не превышающее предельно допустимого уровня, то такая норма не может быть применима.

Эколого-правовая норма также является системой, состоящей из элементов, то есть своего рода микросистемой, и из таких микросистем состоит экологическое право как отрасль права. Элементами эколого-правовой нормы являются гипотеза, диспозиция и санкция.

Гипотеза - это условие, при котором возможно применить правило, закрепленное в эколого-правовой норме. Так, гипотезой нормы, предусматривающей порядок разработки месторождений полезных ископаемых, является признание данной организации недропользователем, поскольку только от недропользователя можно требовать соблюдения правил, указанных в разделе II Закона о недрах (при разработке учитывать состояние запасов полезных ископаемых и т.п.).

Диспозиция эколого-правовой нормы - это само правило поведения субъекта правоотношений, закрепленное в норме. Например, все

природопользователи обязаны эффективно и рационально использовать природные объекты и т.п.

Санкция эколого-правовой нормы - это те меры ответственности, которая может наступить за невыполнение или за ненадлежащее выполнение нормы. Законодательством предусмотрены такие виды наказания, как дисциплинарное, административное, уголовное; материальная ответственность в случае причинения ущерба и наступления неблагоприятных для нарушителя последствий (например сокращение или запрет водопотребления в случае перерасхода воды установленного лимита).

Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируемых отношений объединены в институты (субинституты), которые в свою очередь объединены в изучаемую отрасль права.

Под институтом экологического права понимают совокупность правовых норм, регулирующих узкий круг сходных общественных отношений. Например, в экологическом праве существует институт права собственности на природные объекты и др.

## **ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

### **1. Понятие источников экологического права**

Источники экологического права представляют собой нормативно-правовые акты, содержащие эколого-правовые нормы.

Необходимо научиться находить эколого-правовые нормы в нормативно-правовых актах. Речь идет о так называемых экологизированных нормативных актах. Например, эколого-правовые нормы содержатся и в Федеральном законе от 21 июля 1994 г. «О Конституционном суде РФ» (эти нормы дают право суду отменять акты органов управления, противоречащие конституционным экологическим нормам), и в Законе РСФСР от 26 июня 1991 г. «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (ст. 11 обязывает инвесторов принимать участие в предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возникших из-за промышленного объекта, в который вложены инвестиции) и т.п.

Источники экологического права должны отвечать следующим требованиям:

1. Нормативно-правовой акт должен иметь объективно выраженную форму в виде документа, издаваемого соответствующим компетентным органом.

2. Не всякий документ может быть нормативно-правовым актом, а лишь принятый уполномоченным на то государственным органом либо негосударственной организацией, которой делегированы права на принятие данных нормативных актов. Так, не являлись нормативно-правовыми актами постановления ЦК КПСС, поскольку они были актами общественной организации (за исключением совместных постановлений с Советом

Министров СССР и другими государственными органами), постановления Всероссийского общества охраны природы и т.п.

3. Принятые уполномоченными органами государства нормативно-правовые акты должны иметь форму, определенную законом. Так, Государственная Дума принимает федеральные законы, федеральные конституционные законы и постановления; Правительство РФ - постановления и распоряжения; Президент РФ издает указы и распоряжения; федеральные министерства и ведомства, а также другие органы исполнительной власти издают приказы и инструкции и т.п.

В случае нарушения формы принятого нормативного акта он должен быть отменен.

4. Наконец, для того, чтобы тот или иной документ стал источником экологического права, он должен быть принят в условиях установленной процессуальной формы правотворчества.

Не может считаться нормативно-правовым актом решение компетентного органа, если оно принято по конкретному делу и в отношении конкретных лиц. Так, не считаются нормативно-правовыми решения правительства о финансировании того или иного объекта, о выделении материально-технических средств на проведение природоохранных работ и т.п.

Вопрос об источниках экологического права представляет собой многообразие нормативно-правовых актов. Помогает ориентироваться в этом многообразии классификация информационного массива.

Применительно к источникам экологического права можно дать следующую классификацию:

1. По юридической силе все источники подразделяются на законы и подзаконные акты.

Законы как источники экологического права представляют собой нормативные акты, принимаемые представительным и законодательным органом РФ - Федеральным Собранием, состоящим из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Среди законов можно выделить федеральные законы, занимающие верховное место среди нормативно-правовых актов и являющиеся руководящими основами в дальнейшей правотворческой деятельности по совершенствованию экологического законодательства. К числу федеральных законов относят прежде всего Конституцию РФ, федеральные конституционные законы (так, Закон о статусе депутатов регламентирует реализацию депутатами конституционных положений, направленных на реализацию экологического благополучия в стране); иные федеральные законы, не имеющие значения конституционных, которые регулируют отдельные аспекты природопользования. Например, Законом о животном мире предусмотрены меры по взаимодействию общества с миром дикой фауны и т.п.

Подзаконные нормативные акты как источники экологического права представляют собой документы правового характера, принимаемые Правительством РФ, правительствами республик РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, а также иными

органами и должностными лицами, имеющими право на принятие данных актов.

2. По предмету регулирования все источники делятся на общие и специальные.

Общие источники характерны тем, что предмет их регулирования охватывает как экологические общественные отношения, так и иные, не относящиеся к сфере экологии. Например, Конституция РФ регулирует не только экологические отношения, но и гражданские, жилищные, семейные и прочие отношения. Специальные источники отличаются от общих тем, что имеют предметом регулирования только экологические общественные отношения.

3. По направленности правового регулирования все источники можно подразделить на материальные и процессуальные.

Материальные источники имеют предметом своего регулирования экологические общественные отношения, складывающиеся по поводу тех или иных природных объектов. Например, таковыми являются отношения по непосредственной эксплуатации земель, водных объектов, участков леса, выделенных под рубку и т.п.

Процессуальные источники в отличие от материальных направлены на процедуру обеспечения природопользования, являются формой его обеспечения. Так, для получения земельного участка в пользование законом предусмотрена процедура обращения в местные органы исполнительной власти, оформления землеустроительных документов, выбора места отвода, согласования места отвода участка с заинтересованными лицами и т.п.

4. По характеру нормативно-правовых актов источники можно условно подразделить на кодифицированные и не являющиеся таковыми.

К кодифицированным относятся нормативные акты, в которых в ходе правотворческой деятельности произведена и приведена в соответствие с системой регулируемых отношений систематизация нормативного материала. Такие нормативные акты отличаются более высоким качеством и, как правило, являются головными в той или иной отрасли права. К их числу следует отнести прежде всего Закон РФ об охране окружающей природной среды.

Подавляющее число экологических нормативно-правовых актов относится к числу некодифицированных, они регулируют отдельные стороны сферы природопользования. Систематизация нормативных актов осуществляется на практике, как правило, в форме инкорпорации, то есть объединения в каком-либо источнике по предметному признаку без изменения формы самих нормативно-правовых актов.

5. По степени значимости в регулировании экологических общественных отношений источники экологического права можно подразделить на основные нормативно-правовые акты и вспомогательные.

Основные нормативно-правовые акты составляют конструкцию действующего законодательства и представляют собой закрепленные в этих актах правила общего характера, распространяемые на неопределенный круг

лиц. Например, земельным законодательством предусмотрена обязанность рационально использовать закрепленную за землепользователями землю.

Вспомогательные нормативно-правовые акты имеют, в основном, технико-юридический характер и позволяют применять тот или иной нормативный акт к регулируемому правоотношению. Возьмем для примера ГОСТ 26640-85 «Земли». Термины и «определения» позволяют правильно раскрыть понятия «рациональное использование земли» всеми ее пользователями как максимальное достижение целей ее использования при учете взаимодействия с окружающей природной средой и ее охраной, то есть этот вспомогательный акт позволяет правильно применить ответственность за нарушения рационального использования земель и предъявить соответствующие требования к пользователям земли.

Отсутствие вспомогательных нормативных актов затрудняет применение и основных.

К группе нижеперечисленных нормативных актов следует отнести руководящие постановления Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ. Эти нормативно-правовые акты нужно рассматривать в качестве вспомогательных, облегчающих правоприменительную практику основных актов, поскольку постановления Пленумов судов:

а) устраняют пробелы правовых норм в сфере экологического законодательства, применяя при разрешении конкретных дел аналогию закона или аналогию права;

б) в дальнейшем становятся базой для совершенствования действующего экологического законодательства.

Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной практики играют стандарты, например, ГОСТ 17.5.1701-78 «Охрана природы». Данные нормативные акты не устанавливают для субъектов экологических отношений каких-либо обязанностей и не предоставляют прав в отношении отдельных природных объектов, однако эти стандарты обеспечивают «расшифровку» содержания закона, предупреждая от возможных ошибок в правоприменительной практике.

Правом принимать вспомогательные нормативные акты наделены лишь специально уполномоченные на то органы. Так, Госстандарт РФ наделен правом принимать стандарты. Объектами такой стандартизации являются только те, в отношении которых имеется специальное постановление Правительства РФ.

## **2. Понятие и сущность экологического законодательства**

Конституция РФ провозгласила, что Россия представляет собой демократическое федеративное государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ). Одним из наиболее важных принципов построения правового государства, наряду с принципом разделения властей, связанности государства и граждан взаимными правами и обязанностями,

является принцип верховенства закона. Анализ современной теоретической литературы позволяет сделать вывод, что в перспективе экологическое законодательство надо формировать как систему законодательных актов. Однако изучение действующего экологического законодательства показывает, что оно существует в настоящее время как система законодательных и иных (подзаконных) нормативно-правовых актов.

Экологическое законодательство регулирует общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы. Однако Закон «Об охране окружающей природной среды» не раскрывает сущность этих отношений.

Природно-ресурсовые законодательные акты регулируют общественные отношения по использованию и охране отдельных природных ресурсов. При этом важно учитывать, что одним из признаков природного объекта является его взаимосвязь с окружающей природной средой. Антропогенное влияние на один природный объект неизбежно влечет влияние на другой.

На основе принципов Декларации Рио-де-Жанейро по охране окружающей среды и ее развитию, подписанной на состоявшейся в 1992 г. конференции ООН, сегодня в обществе осознана объективно существующая потребность в обеспечении экологической безопасности, что влечет за собой необходимость выделения наряду с отношениями по охране и использованию окружающей природной среды, отношений по обеспечению экологической безопасности.

Согласно законодательству под экологической безопасностью понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий. Обеспечение экологической безопасности - система действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные.

Можно выделить три объекта такой безопасности - интересы личности, интересы общества, интересы окружающей природной среды.

Правовыми средствами обеспечения безопасности как системы действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные, очевидно являются нормирование вредных воздействий на природу отдельными источниками, использования природных ресурсов, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, сертификация, регулирование режима экологически неблагоприятных территорий, контроль, юридическая ответственность за экологические правонарушения и некоторые др.

Правовыми средствами обеспечения соблюдения экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц как деятельности по обеспечению их экологической безопасности является экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, сертификация,

регулирование режима экологически неблагоприятных территорий, контроль, юридическая ответственность за экологические правонарушения и некоторые другие средства обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

### **3. Проблемы развития экологического законодательства**

Одной из проблем развития экологического законодательства является проблема разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. В ст. 71-73, 76-78 Конституции РФ определен круг вопросов, относящихся либо к ведению РФ, либо к совместному ведению Федерации и субъектов РФ, либо к ведению субъектов РФ.

Таким образом, законодательно урегулирован режим объектов природы, находящихся в совместном ведении. Не урегулированным остается режим разграничения государственной собственности на федеральную и субъектов Федерации.

Данный вопрос усложняется стилистическим разночтением права собственности на природные объекты. Так, Лесной кодекс РФ трактует федеральную и собственность субъектов федерации на леса в ст. 19 как формы собственности на лесной фонд. Водный кодекс РФ, наоборот, исходит из Конституционного значения форм собственности на водные объекты, устанавливая государственную, муниципальную и частную формы собственности на природные объекты. Кроме того, это единственный ресурсный нормативный акт, который не только закрепил ст. 37 собственность субъектов Федерации на водные объекты, но и заложил правовые принципы разрешения этой острой проблемы. Другие же нормативные правовые акты (Лесной кодекс РФ) признают в лучшем случае за субъектами РФ правовую возможность иметь природные ресурсы в собственности. Реальной правовой основой признания права собственности на природные ресурсы субъектов Федерации остается на сегодняшний день Федеративный договор. Однако в законодательстве до сих пор не решены вопросы, касающиеся механизма реализации этих норм.

Отсутствие законодательного разграничения права государственной собственности на природные объекты порождает нежелательные конфликты, ущемляет права субъектов федерации.

Так, постановлением Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 ноября 1993 г. было вынесено решение о взыскании с Норильского горно-металлургического комбината в пользу Красноярского краевого управления лесами 1 млрд 185 млн 468 тыс. 324 руб. в возмещение ущерба, причиненного лесному хозяйству на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. Поскольку ущерб был причинен лесным ресурсам автономного округа - самостоятельного субъекта РФ, а Высший Арбитражный Суд РФ вынес решение о взыскании ущерба в пользу Красноярского управления лесами, это вызвало негативную

реакцию со стороны органов власти округа, посчитавших, что лесные ресурсы на его территории принадлежат округу.

В России разграничение компетенции в области охраны окружающей среды и регулирования природопользования вступило в начальную фазу. В настоящее время происходит накопление нормативного материала, осуществляются попытки выработать взаимоприемлемые для Федерации и субъектов Федерации подходы. Однако нерешенных проблем еще достаточно. Разграничение компетенции, особенно в области распоряжения природными ресурсами, остается конфликтной сферой внутригосударственных отношений. Все еще не ясно, на каких принципах будет поделена государственная собственность и каким образом будет разграничено управление ею. Решить одним разом эти и другие проблемы не представляется реальным.

Наиболее важной проблемой развития экологического законодательства на уровне субъектов Федерации является реализация их интересов в рамках федерального законодательства.

Законодательством РФ предусмотрен ряд форм участия субъектов в экологическом законодательстве:

- а) путем формирования представительными органами субъектов РФ предложений к проектам федеральных законов;
- б) через своих депутатов в Государственной Думе;
- в) через своих представителей в Совете Федерации.

Таким образом, имеются необходимые правовые условия участия субъектов РФ в подготовке и принятии федеральных законов в сфере экологических отношений.

Изучение практики показывает, что на уровне субъектов Федерации по-прежнему сохраняется традиция преимущественно подзаконного нормотворчества в сфере взаимодействия общества и природы. Как и на федеральном уровне, в субъектах Федерации основа правового регулирования отношений по природопользованию и охране окружающей среды от вредных воздействий должна определяться законами, то есть актами представительной власти, а не исполнительной. Это норма правового государства.

#### **4. Конституционные основы экологического права**

При анализе Конституции России как источника права можно выделить две группы норм: общего характера, важных с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования, и непосредственно экологические.

К общим относится норма, сформулированная в ст. 1: «Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство...». Характеристика РФ как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии экологически значимых решений, преобладают принципы права, а не мотивы политической или иной целесообразности. Один из наиболее

существенных признаков правового государства тот, что власть связана правом, что право выше власти.

В соответствии со ст. 7 Конституции Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма также имеет непосредственное отношение к праву окружающей среды, прежде всего в части соблюдения и защиты экологических прав граждан. Достойная жизнь человека, которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы общества, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств права окружающей среды является инструментом создания в России социального государства.

Одна из наиболее существенных новаций основ Конституционного строя России, установленных действующей Конституцией, связана с закреплением принципа разделения власти в государстве на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Конституция закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов. Применительно к рассматриваемой сфере - это деятельность по формированию современного экологического законодательства, обеспечению его реализации. Цель разделения властей - создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

В Конституции РФ существует много иных норм общего характера, которые имеют отношение к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды, защиты прав человека. Например, положения ст. 71, 72 о предметах ведения РФ и субъектов Федерации при принятии федеральных законов (п. а ст. 71); об обеспечении соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных актов краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам (п. а ст. 72); о защите прав и свобод человека и гражданина. Принципиальное значение имеют также положения ст. 76 ч. 4 относительно собственного правового регулирования субъектов РФ и соответствия законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ, применяемых по предметам совместного ведения, Конституции РФ и федеральным законам (ч. 5).

При характеристике Конституции РФ как источника экологического права надо обратить особое внимание на специальные экологические нормы. Многие из них закрепляют принципиально новые подходы к регулированию отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды.

Одной из центральных по значимости является ст. 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1). Данная норма определяет роль и место природных ресурсов с учетом их

естественных и экономических свойств в жизнедеятельности как общества в целом, так и народов, проживающих на соответствующих территориях.

Именно в этой норме закрепляется экологическая функция государства и субъектов природопользования. В соответствии с теорией права экологическая функция или функция охраны окружающей среды - одна из основных постоянных функций российского государства. С учетом роли природных ресурсов как основы жизни и деятельности людей природопользователи и государство призваны обеспечивать рациональное их использование и эффективную охрану на уровне, отвечающем жизненным потребностям общества.

Ст. 9 Конституции РФ устанавливает также многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и других формах собственности. Значение этой нормы особенно показательное на фоне соответствующих положений социалистических конституций СССР, устанавливавших исключительную собственность государства на землю, ее недра, воды и леса. Закрепляя право собственности на природные ресурсы иных субъектов, Конституция 1993 г. поставила Россию в ряд современных государств и заложила правовые предпосылки для развития рыночной экономики.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются также в ст. 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю - основное средство производства и операционный базис.

В той же статье провозглашен один из основных принципов рыночной экономики - свободы собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом. Закрепляя в ч. 2 ст. 36 принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела принцип, закрепленный в конституциях передовых зарубежных государств, заключающийся в существовании возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага. Он свободно владеет, пользуется и распоряжается ими до тех пор, пока при этом не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

Конституция РФ закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Охрана окружающей среды - важный фактор обеспечения охраны здоровья. Гарантиями такого обеспечения являются ч. 2 ст. 41, финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья человека, принятие соответствующих мер по развитию государственной, частной, муниципальной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

В развитие содержащегося в ст. 2 Конституции РФ положения о том, что человек, его права, свободы являются высшей ценностью, закрепляет в ст. 42 право каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его

здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Политическое и юридическое значение этой нормы трудно переоценить. Конституционное признание экологических прав важно отметить в контексте других статей общего характера Основного закона. Признание соблюдения и защиты прав и свобод гражданина являются обязанностью государства (ст. 2). Права и свободы, непосредственно действующие, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

## **ОБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

### **1. Понятие объектов охраны окружающей среды**

Под объектами охраны окружающей природной среды понимаются природные объекты, то есть составные части окружающей природной среды, находящиеся в экологической взаимосвязи с природой и выполняющие экологические, экономические, культурно-оздоровительные функции. Закон выделяет три группы объектов охраны.

К первой относятся естественные экологические системы и озоновый слой атмосферы. Эти объекты имеют глобальное значение. Надо заметить, что Закон охраняет не любые, а лишь естественные экологические системы. Модифицированные и трансформированные экологические системы, согласно международной классификации, не могут безоговорочно служить объектами охраны, ибо они не всегда положительно воздействуют на человека (аграрные зоны, городская среда, водохранилища и т.п.).

Ко второй группе относятся отдельные природные объекты. Закон дает их подробный перечень. Некоторые из них, что важно отметить, помимо своего естественнонаучного определения нуждаются еще и в дополнительных юридических признаках.

Так, земля в законодательстве - это поверхности земли на глубину ее почвенного слоя. Недрами называется часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов и простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. В то же время недрами земли являются и те участки поверхности земли, которые содержат полезные ископаемые.

К водам закон относит как поверхностные, так и подземные воды, а также снега, ледники. Не включаются в водный фонд почвенная влага, водоемы, пруды, расположенные в парках, на дачных участках, на сельхозугодьях. Такое разграничение имеет значение при применении водного законодательства в борьбе с загрязнением, засорением, истощением вод.

Лесами называют такие совокупности древесно-кустарниковой растительности, которые произрастают на землях лесного фонда, отведенных для этой цели в установленном законом порядке. При подобных критериях легко разграничивать лес от иной совокупности растительности, которая может быть, например, парком и подчиняться иным экологическим режимам. Под

иной растительностью понимают дикую и культурную растительность, не вошедшую в категорию лесов и выполняющую защитные, озеленительные, декоративные функции. В указанную категорию не входят посевы сельскохозяйственных культур, плодово-ягодные насаждения, фруктовые деревья и тому подобная искусственная растительность, которая выполняет не экологические, а экономические, культурные функции.

В понятие «животный мир» входит вся фауна на территории государства, находящаяся в диком состоянии. Это наземные животные, птицы, рыбные запасы, насекомые, различные микроорганизмы.

К третьей категории объектов окружающей природной среды Закон относит особо охраняемые природные территории и объекты, имеющие заповедное значение.

Следует заметить, что Закон не имеет статьи, определяющей право собственности на природные объекты. Во-первых, потому, что собственность на них - условная категория. Они создавались самой природой в результате ее эволюционного развития и, следовательно, являются общечеловеческим достоянием. Во-вторых, не все природные объекты, охраняемые законом, могут быть объектами собственности. Такой природный объект, как атмосферный воздух, не может состоять в чьей-либо собственности по объективным причинам, как не имеющий материальной субстанции. В-третьих, собственность на природные объекты, существующая в цивилизованном мире, носит, как и вся собственность, не экологический, а экономический характер. Государство устанавливает ее не для охраны природы, а для ведения хозяйства.

## **2. Виды и правовой статус объектов окружающей природной среды**

### **2.1. Земля**

Все земли, находящиеся в пределах РФ, составляют единый земельный фонд страны. Хотя собственность и иные права на земельные участки осуществляются в разных формах, общество несет ответственность за их состояние, использование и охрану. Государственным органам принадлежит ведущая роль в обеспечении охраны и рационального использования земель - они организуют и осуществляют землеустройство, ведут земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры.

Важной прерогативой управления земельным фондом является классификация земель по категориям в зависимости от их целевого назначения. Это позволяет, во-первых, не допускать без достаточных оснований перевод их из одной категории в другую, во-вторых, осуществлять контроль за режимом использования земель в зависимости от их целевого назначения.

Стабильность целевого назначения земель, сохранение прежде всего сельскохозяйственных земель, а также недопущение их необоснованного перевода в менее эффективные формы использования всегда являлись основными принципами российского земельного права.

К землям сельскохозяйственного назначения относятся пашня, выгон, сенокос, сад, огород, используемые в качестве главного средства сельскохозяйственного производства. Площадь земель, предоставленных для сельскохозяйственного производства, ежегодно сокращается на сотни тысяч гектаров, что не может не вызвать тревогу и заставляет задуматься об экологической и продовольственной безопасности страны.

Согласно земельно-учетной терминологии сельскохозяйственные угодья - это земельные участки, используемые в сельскохозяйственном производстве как его главное средство. В зависимости от конкретного использования выделяют и виды сельскохозяйственных угодий.

Сельскохозяйственные угодья составляют большую часть земель сельскохозяйственного назначения. Но земли, непосредственно используемые для выращивания сельскохозяйственной продукции, имеются и в составе земель населенных пунктов. В ст. 71 Земельного кодекса РФ среди прочих видов земель населенных пунктов названы и земли сельскохозяйственного использования. Сельскохозяйственные угодья могут находиться и в составе земель лесного фонда. В ч. 2 ст. 8 Лесного кодекса РФ определено, что к землям лесного фонда относятся как земли, занятые лесом, так и нелесные земли, в том числе занятые сельскохозяйственными угодьями.

Поскольку сельскохозяйственные угодья - земли, непосредственно используемые для выращивания сельскохозяйственной продукции, то наибольшее значение для них имеют качественные характеристики, в целях сохранения которых в земельном законодательстве должны быть предусмотрены специальные нормы по охране данной категории земель, так как в действующем законодательстве не только отсутствует понятие сельскохозяйственных угодий, но и не обозначены четко нормы, обеспечивающие особую охрану указанной категории земель.

Второй категорией земель являются земли населенных пунктов. Они используются как пространственный базис для проживания, строительства зданий, сооружений, удовлетворения культурно-бытовых нужд населения.

Самой большой категорией земельного фонда по площади считаются земли лесного фонда, режим которых подчиняется правилам использования, охраны и воспроизводства лесов на них произрастающих.

К землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, водоохранные зоны, прибрежные полосы. Близки к ним по режиму использования земли особо охраняемых территорий - природоохранного, заповедного, рекреационного назначения. Резервом являются земли запаса.

Целевое назначение земель - это установленные правом порядок, условия, пределы использования земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель.

Цель, для которой предоставляют земельные участки, обязательно указывается в разрешениях на право пользования (в решении о предоставлении земельного участка). Поэтому использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением рассматривается законодательством как

правонарушение и служит одним из юридических оснований для аннулирования права пользования земельным участком.

Режим использования земли определяется совокупностью правил эксплуатации, включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга.

Назначение и режим земель отражаются в землеустроительной и градостроительной документации и не являются неизменными - они систематически пересматриваются в государственных органах и органах местного самоуправления.

Категория земель указывается в постановлениях органов исполнительной власти и решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель; в свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю; документах государственного земельного кадастра; в документах государственной регистрации земель, недвижимого имущества.

В отношении каждого вида земель предусматривается полномочный орган, имеющий право перевода земель из одной категории в другую. Нарушение установленной подведомственности перевода земель из категории в категорию может явиться основанием для признания недействительными актов или сделок, для отказа в государственной регистрации прав на землю.

Государственное управление землями подразделяется на общее и отраслевое. Общее управление землями возложено на органы общей и специальной компетенции и распространяется на все территории независимо от категорий земель и форм владения ими. Общее управление землями возложено на Федеральное Собрание, Президента, Правительство РФ. Это - органы общей компетенции.

Государственный комитет России по земельным ресурсам и землеустройству (Госкомзем) преобразован Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в Государственный земельный комитет Российской Федерации и является специально уполномоченным государственным органом в области охраны земель. Таким образом, Государственный земельный комитет - орган общего управления специальной компетенции.

Отраслевое управление осуществляют министерства, государственные комитеты, федеральные службы по принципу подведомственности им предприятий, учреждений, организаций, которым предоставлены земли. Осуществление ими управления, как правило, не зависит от территориального размещения земель. Задачи перед отраслевым управлением ставят органы общего государственного управления.

## **2.2. Воды**

Определение данного объекта требует уточнения, так как водное законодательство разграничивает понятия «вода» и «воды». Если «воды» - это вся вода, находящаяся в водных объектах, то есть в естественном природном состоянии на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, то «вода» -

это изъятое из природной среды вещество, которое уже не находится в водном объекте. Оно может быть заключено в резервуарах, других емкостях, водопроводных трубах и просто в бытовой посуде для питья и использовано для повседневных нужд. Отношения, связанные с использованием «воды», регулируются гражданским законодательством, как и другие вещи, находящиеся в товарном обороте.

Отношения же по поводу «вод», то есть воды, находящейся в окружающей природной среде и сосредоточенной в водных объектах, регулируются водным законодательством.

Закон подразделяет воды на поверхностные и подземные. Если использование поверхностной воды водного объекта регулируется исключительно водным законодательством, то отношения по поводу использования подземных вод могут регулироваться не только водным законодательством, но и законодательством о недрах.

В определенных случаях, когда речь идет о водных запасах страны, субъектов РФ, о планировании их рационального использования и охраны, о других проблемах хозяйственной эксплуатации водных объектов, в законодательстве используется термин «водные ресурсы». Водные ресурсы - это все находящиеся на территории РФ поверхностные и подземные воды. Они могут быть неиспользуемыми на данный момент природными запасами воды.

Под водным объектом понимают не только запас воды, сосредоточенный в определенных границах на поверхности земли и под землей, но и те элементы земной коры (или же искусственные сооружения), которые облегают водную массу. Вместе с тем, в понятие водного объекта не входит погруженная, плавающая и донная растительность, водная живность, микроорганизмы, а также наносы.

Согласно новому Водному кодексу к поверхностным водным объектам относятся лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов» (ст. 10). В соответствии со ст. 5 Водного кодекса, отношения, связанные с использованием воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским и иным законодательством РФ. Отсюда логически вытекает, что оросительные (ирригационные), а тем более осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами не признаются.

В числе водных объектов ст. 1 ВК РФ называет «обособленный водный объект». Его определению отвечают залитые водой карьеры и пруды - копани. Близки к ним некоторые естественные впадины, заполненные водой, а также пруды на ручьях с небольшими скоростями. Поскольку такие водные объекты, как правило, вмещаются в рамки одного землепользования, они принадлежат тому, кто владеет земельным участком. Правовой режим водного объекта в таком случае во многом зависит от правового режима земельного владения.

Ст. 1 ВК не устанавливает минимума водных масс, которые образуют водные объекты. Это объясняется тем, что в разных регионах и климатических зонах хозяйственная и иная ценность скоплений одинакового объема воды может быть неравноценной.

Водное законодательство регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов (водные отношения) в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду: поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

Специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда - Министерство природных ресурсов РФ - осуществляет свои полномочия непосредственно либо через территориальные органы. Постановлением Правительства РФ утверждено Положение об этом Министерстве, образованном на базе упраздненных Роскомвода и Роскомнедр.

### 2.3. Леса

Основополагающие нормы лесного права содержит Лесной кодекс РФ 1997 г., заменивший Основы лесного законодательства РФ 1993 г.

Базируясь на конституционных нормах, ЛК РФ устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала. При этом регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Учитывая социальную значимость лесов, Лесной кодекс 1997 г. посвящает специальный раздел государственному управлению в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Он включает три группы норм:

1) об основах государственного управления (полномочия РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления, основные принципы государственного управления);

2) о системе органов исполнительной власти (федеральных, субъектов Федерации, специально уполномоченных органов государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства природных ресурсов в порученных Правительством РФ областях управления);

3) об основах организации лесного хозяйства (деления лесов на группы и отнесение их к категориям защитности, порядок установления возраста рубок и утверждение расчетной лесосеки, перевод лесных земель из одной категории в другую, государственный учет лесного фонда, мониторинг, лесоустройство, государственный контроль, государственная охрана лесов).

В этой связи необходимо обратить внимание на раздел ЛК РФ, посвященный разделению споров и ответственности за нарушение лесного законодательства. Как общее правило предусматривается судебный порядок разрешения конфликтов в области лесопользования.

Однако кодекс допускает и административный порядок разрешения споров - «только в случаях, предусмотренных федеральным законом». Комментаторам и правоприменителям предстоит ответственная работа по выявлению и толкованию этих случаев.

Сам кодекс не устанавливает новых норм ответственности: они предусматриваются соответственно в КоАП РСФСР и в УК РФ, что обусловлено правилами законодательной техники, необходимостью сосредоточения санкций за правонарушения в одном отраслевом нормативном акте. Тем не менее в Лесном кодексе подтверждены, во-первых, полномочия федеральной службы лесного хозяйства и ее территориальных органов по наложению штрафов за административные правонарушения, а во-вторых, оправдавшие себя виды отрицательных воздействий на правонарушителей: обязанность возмещения причиненного вреда, недействительность сделок, совершенных с нарушением лесного законодательства. Здесь также проявляется системность российского законодательства, взаимодействие и «экологизация» различных отраслей права.

Лесной фонд РФ является главным объектом лесных отношений, составляющих предмет регулирования Лесного кодекса. Характер этих отношений складывается в связи с признанием многофункционального значения лесов. Эволюция лесных отношений в условиях экологического кризиса, приобретающего глобальный характер, привела мировое сообщество к пониманию необходимости органичного сочетания экологических, экономических, социальных и культурных целей в процессе организации неистощительного использования лесного фонда при обязательном воспроизводстве извлекаемых из леса ресурсов, охране и защите лесов и всего биологического разнообразия.

Исходя из этого положения леса представляют как лесной биогеоценоз (лесная экосистема) - органическая совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов природной среды, имеющих важное значение. В правовом отношении актуально закрепляемое в преамбуле Лесного кодекса понимание единства, неразрывности указанных компонентов, в совокупности образующих леса. Владение, пользование, распоряжение лесным фондом осуществляется с учетом глобального экологического значения лесов, исключительной длительности их выращивания, измеряемой многими десятками лет, необходимости воспроизводства извлекаемых ресурсов и поддержания тех свойств, которые оказывают благотворное влияние на природную среду.

Леса признаны основным средством производства в лесном хозяйстве (ст. 6 ЛК), что имеет важное значение для понимания сущности экономических отношений, устанавливаемых Лесным кодексом в процессе пользования лесным фондом. Правомерно введение понятия лесных ресурсов (древесина, техническое, лекарственное сырье, пищевые, кормовые и другие ресурсы), добываемых при пользовании лесным фондом, отношения в области использования которых регулируются гражданским законодательством и иным законодательством РФ.

Россия является самой многолесной державой мира. На ее долю приходится 22 % всего лесного покрова и четверть древесных запасов. Леса должны играть важную роль в социально-экономическом развитии страны. Но использование этих потенциальных возможностей зависит от эффективности управления ими. Лесной кодекс ставит своей задачей регулирование лесных отношений, которые должны обеспечить рациональное и неистощительное использование лесов, их охрану, защиту и воспроизводство, исходя из принципов повышения ресурсного и экологического потенциала, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно-обоснованного многоцелевого лесопользования.

Управление лесопользованием осуществляет федеральная служба лесного хозяйства.

#### 2.4. Недра

В юридическом смысле под недрами понимается часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, достигнутых для геологического освоения и изучения. Такое понятие недр содержится в преамбуле Закона «О недрах».

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения они простираются вплоть до ядра Земли. Таким образом, получаем конус, основанием которого является поверхность земного шара в пределах территории России, занятый органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состоянии, в простейших структурах или сложных соединениях. На поверхности земли недра, по существу, смыкаются с Землей (открытые разработки угля). Практически охрана недр ограничивается пределами глубины, которую человек может реально достичь (например на Кольском полуострове бурение скважин до 12 км).

Таким образом, следует обратить внимание на то, что юридическое понятие «недра» не отождествляют с содержащимися в недрах полезными ископаемыми. Недра более широкое понятие, чем полезные ископаемые.

Особый вопрос возникает в связи с правовым режимом подземных вод. Согласно законодательству о недрах подземные воды - составная часть недр. Одновременно они входят в состав водного фонда. Подземные воды - своеобразный объект природы, порядок использования и охраны которых регулируется одновременно горным и водным законодательством (ст. 5 и 17 ВК РФ).

Для горного права специфичны также отношения, связанные с захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Они регулируются как законодательством о недрах (ст. 1 Закона «О недрах»), так и другими федеральными законами, но ориентированы на принципы и основные положения, установленные Законом «О недрах».

Все используемые участки недр, представляющие собой их геометрические блоки, и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ

и ее континентального шельфа составляют государственный фонд недр. Это означает, что все недра находятся в государственной собственности. Владение, пользование, распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

## 2.5. Животный мир

Юридическое понятие животного мира определено в Федеральном законе «О животном мире». Это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Таким образом, в юридическом отношении животные признаются дикими, если они:

- а) являются компонентами окружающей среды;
- б) находятся в состоянии естественной свободы.

Под охрану закона «О животном мире» взяты не только животные, являющиеся объектами охоты и рыболовства, но и все другие животные, находящиеся в условиях естественной свободы. Отношения в области охраны и использования объектов животного мира, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира и в иных научных целях, регулируются Федеральным законом «О животном мире», другими федеральными нормативными актами, а также законами и подзаконными актами субъектов Федерации. Речь идет об объектах животного мира, выращиваемых, к примеру, в рыбопитомниках, которые на определенном этапе интродуцируются в природную среду.

Домашние животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (в зоопарке, аквариумах и т.п.), не являются объектами животного мира в смысле законодательства об окружающей природной среде. Отношения по поводу таких видов животных регулируются законодательством других отраслей права (аграрным, гражданским и иным).

Исходя из особого значения данного объекта для человека закон регулирует отношения в области охраны и использования животного мира и преследует следующие цели.

Первая цель - обеспечение биологического разнообразия, то есть сохранение множественности разных видов, образующих экологические системы, недопустимость исчезновения каких-либо видов животных в результате человеческой деятельности и сохранение множественности модификаций организмов внутри каждого вида.

Второй целью названо устойчивое использование всех компонентов биологического разнообразия, что означает использование бережное, научно обоснованное, в допустимых пределах, с учетом интересов будущих поколений.

Третья цель регулирующего воздействия закона - создание условий для устойчивого существования животного мира, то есть таких условий, при которых можно быть уверенным, что все виды диких животных на территории РФ будут существовать длительное время и никогда не исчезнут. Это связано главным образом с сохранением благоприятной для живой природы среды обитания, рациональным распределением жизненного пространства между людьми и дикими животными.

Четвертая цель - сохранение генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды. Это означает сохранение генетического материала, содержащего функциональные единицы наследственности.

Как видим, в числе целей Закона не названо рациональное использование ресурсов животного мира.

## **2.6. Объекты особой охраны**

Отдельной категорией объектов охраны окружающей среды являются особо охраняемые территории и объекты. В экологическом праве им уделено повышенное внимание: они имеют особое природоохранное, научное, культурное значение, эстетическое, рекреационное, оздоровительное назначение, изымаются частично или полностью из хозяйственного использования, для них устанавливается режим специальной охраны с учетом особенностей их статуса.

На сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается 95 государственных природных заповедников федерального значения общей площадью более 31 млн га, в том числе сухопутной (со внутренними водоемами) - более 26 млн га, что составляет 1,53 % всей территории России. Заповедники расположены на территории 18 республик, 4 краев, 35 областей, 6 автономных округов. Подавляющее большинство (88) государственных природных заповедников находится в непосредственном управлении Государственного комитета по охране окружающей среды, один - в системе Минобразования, четыре - в ведении Российской академии наук, один - в ведении Рослесхоза.

Государственные природные заповедники имеют статус природоохранных, научно-исследовательских и эколого-просветительских учреждений, в которых трудятся около 5 тысяч штатных сотрудников.

Неповторимость системы заповедников и национальных парков России, их роль в сохранении природного наследия и биологического разнообразия признаны во всем мире. Восемнадцать российских заповедников имеют международный статус биосферных резерватов (им выданы соответствующие сертификаты ЮНЕСКО), пять заповедников и четыре национальных парка находятся под юрисдикцией Всемирной конвенции о сохранении культурного и природного наследия, восемь заповедников и один национальный парк подпадают под юрисдикцию Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, два заповедника имеют дипломы Совета Европы.

Особо охраняемые территории относятся к объектам общенационального достояния. Регулирование их охраны осуществляется на основании Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г. С учетом специфики режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохраняемых учреждений различают следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение; они являются соответственно федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти, собственностью субъектов Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации; собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются соответственно Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными актами субъектов Федерации.

Закон Республики Тыва «Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва» предусматривает, в частности, организацию таких особо охраняемых природных территорий, как этноприродные парки, государственные природные микрозаповедники и охраняемые водно-болотные угодья. Закон Республики Хакасия «Об особо охраняемых природных территориях и объектах Республики Хакасия» - эколого-этнические, ландшафтно-исторические и эколого-рекреационные зоны. Закон Республики Саха (Якутия) «Об особо охраняемых природных территориях» - национальные природные резерваты и охраняемые ландшафты. Закон Красноярского края «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае» - государственные природные микрозаповедники, государственные природные микрозаказники, охраняемые водно-болотные угодья, биологические станции (учебно-научные стационары).

# ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

## 1. Сущность экономического механизма экологического права

Особенности построения механизма реализации Закона в том, что он сочетает в себе экономические методы хозяйствования с административно-правовыми мерами обеспечения качества окружающей природной среды. Такое сочетание соответствует международным стандартам.

В состав экономического механизма охраны окружающей природной среды Закон включает две категории факторов - позитивные и негативные. У них общая цель - обеспечить высокий экономический интерес природопользователя к экологии. Но достигается эта цель разными способами. Одни из них имеют дело с позитивными факторами воздействия (финансирование, кредитование, льготы при внедрении экологически чистых технологий, при начислении налогов). Они создают прямые экономические стимулы в охране окружающей природной среды. Негативные факторы, наоборот, влияют на экономический интерес через изъятие части денежного дохода в качестве платы за пользование ресурсами, налога за экологически вредную продукцию или продукцию, выпускаемую с применением экологически опасных технологий.

Под экономическим механизмом природоохраны мы понимаем совокупность предусмотренных законодательством экономических мер обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Таким образом, в отличие от правового механизма экономический механизм реализует нормы экологического права посредством материальной заинтересованности природопользователя в их соблюдении. Для этого Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» предусматривает ряд правовых институтов, таких как:

- а) планирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- б) установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов;
- в) установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей природной среды;
- г) предоставление природопользователям налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии.

Наряду с названными мерами охраны окружающей среды в разделе об экономическом механизме предусмотрено ведение кадастров природных ресурсов, заключение договоров и предоставление лицензий, экологическое страхование.

Роль экономического механизма определяется выполненными 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 создает условия экономической заинтересованности предприятий и предпринимателей в выполнении адресованных им требований экологического законодательства. Эта функция реализуется не всеми экономическими мерами, а лишь некоторыми из них. Стимулирующую роль призваны играть: а) платежи за пользование и загрязнение природных объектов; б) налоговые и кредитные льготы. В известной мере в качестве стимулятора выступает экологическое страхование.

При характеристике роли экономических мер в обеспечении природопользования и охраны окружающей природной среды нужно отметить, что экономические и административные методы управления природоохранительной деятельностью не являются альтернативными. Наоборот, они дополняют друг друга.

## **2. Планирование природопользования и охраны окружающей среды**

В общей форме требования к планированию на современном этапе определены ст. 17 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Общие нормативные требования к прогнозированию экологической обстановки и программированию, порядок их разработки определены Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г.

Под государственным прогнозированием понимают систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования. Программа социально-экономического развития - 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 установлены в соответствующих ресурсных актах. 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). Разрабатываются схемы в целях определения водохозяйственных и иных мероприятий для удовлетворения перспективных потребностей общества в водных ресурсах, обеспечения рационального использования и охраны водных объектов, а также для предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод. Они содержат систематизированные материалы исследований и проектных разработок о состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов. Обязанности по разработке схем возложены на специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда.

Схемы комплексного использования и охраны ресурсов, а также водохозяйственные балансы, данные государственного кадастра служат основой

государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов. Государственные программы - федеральные, бассейновые и территориальные - разрабатывают для планирования и осуществления рационального использования и охраны водных ресурсов.

Территориальные программы разрабатываются и утверждаются органами государственной власти субъектов Федерации, федеральные - специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водного фонда с участием органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Согласно Федеральному закону «О животном мире» (ст. 18) планирование охраны объектов животного мира и среды их обитания также предусмотрено 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.

Разрабатывают такие программы специально уполномоченные органы по охране и использованию объектов животного мира. Федеральные программы утверждаются Правительством России.

Планирование использования и охраны земельных и лесных ресурсов осуществляется в форме проектов земле- и лесоустройства.

Земле- и лесоустройство как инструменты планирования представляют собой систему мероприятий, направленных на обеспечение организации рационального использования и охраны земель, обеспечение рационального ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, эффективного воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Землеустройство проводится по решениям представительных органов, по инициативе Роскомзема и его органов на местах или по ходатайству заинтересованных собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов. Осуществляется землеустройство государственными проектными организациями по землеустройству за счет федерального государственного бюджета. Разработка землеустроительных проектов, связанных с устройством территории, коренным улучшением и охраной земельных участков от селей, оползней, подтопления и засоления может проводиться также по инициативе владельцев земельных участков за их счет и другими землеустроительными организациями.

В процессе лесоустройства для владельцев лесного фонда составляют лесоустроительные проекты, в которых дают комплексную оценку ведения лесного хозяйства за прошедший период, разрабатывают основные положения организации и ведения лесного хозяйства.

Проводят лесоустройство государственные лесоустроительные организации федерального органа управления лесным хозяйством по единой системе в порядке, установленном федеральным органом управления лесным хозяйством.

Лесной кодекс запрещает ведение лесного хозяйства и лесопользования без проведения лесоустройства

### 3. Финансирование охраны окружающей среды

Мы рассмотрим, как на практике осуществляется подобное финансирование.

В период перехода к рыночным отношениям наблюдается тенденция снижения капитальных вложений в природоохранную сферу. Так, в 1994 г. расходная часть государственного бюджета России на решение экологических задач составляла 0,6 %, в 1996 г. эта доля равнялась уже 0,5 %, в 1997 г. - 0,4 %. Государственные ассигнования на природоохранные мероприятия сократились в 1997 г. на 20 %. Другими словами, по оценкам специалистов, на финансирование экологических программ, выполнение международных обязательств, содержание особо охраняемых природных территорий, природоохранных органов, обновление материальной и технико-технологической базы средств нет. Продолжает действовать остаточный принцип финансирования природоохранительной деятельности.

Основными источниками финансирования капитального строительства в природоохранной сфере оставались средства предприятий и организаций всех форм собственности, хотя и они были незначительны.

Российские предприятия стараются сэкономить на природоохранных затратах. К руководителям еще не пришло осознание того, что экологические затраты влекут за собой повышение экологической эффективности предприятия в целом. Так, после прорыва трубопровода под Ханты-Мансийском и сброса в реку 3 тыс. т нефти очистные мероприятия обошлись АО «Юкос» (предприятию, эксплуатирующему нефтепровод) в 96 млрд руб. 36 млрд руб. составили штрафные санкции местного комитета по охране окружающей среды. Стоимость же станка горизонтального бурения, с помощью которого нефтепровод прокладывается под дном реки и становится безопасным, - 37 млрд руб.

В условиях дефицита государственного бюджета и сложной экономической ситуации в России важным источником финансирования природоохранной деятельности являются внебюджетные экологические фонды. Такие фонды были предусмотрены Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» для решения неотложных природоохранительных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранительных задач. Система внебюджетных государственных экологических фондов объединяет федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды.

Но федеральными законами «О федеральном бюджете на 1995 г.», «О федеральном бюджете на 1996 г.» и соответственно «О федеральном бюджете на 1997 г.» статус целевых внебюджетных фондов был в некоторой степени изменен - они были консолидированы (включены) в федеральный бюджет. Таким образом, на данный момент операции со средствами указанных фондов производятся только через отделения Центрального банка Российской

Федерации и Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ.

Для санитарно-гигиенических мероприятий, обновления основных фондов природоохранного назначения предприятия имеют право создавать специальные экологические фонды за счет:

- а) амортизационных отчислений по сооружениям и объектам природоохранного назначения;
- б) кредитов, субсидий банков и городского фонда охраны природы;
- в) доходов от хранения в банке средств экологического фонда;
- г) экономии платежей за загрязнение окружающей среды, получаемой от снижения выбросов (сбросов) на предприятии;
- д) отчислений от прибыли предприятия.

Все эти средства предприятий перечисляются на специальные банковские счета и расходуются в целевом порядке.

Наиболее существенной частью экологических фондов предприятий являются суммы амортизационных отчислений по природоохранным объектам. Средства эти могут быть еще более значительными, если разрешить ускоренную амортизацию природоохранных объектов

В законодательстве многих стран предусматривается возмещение нанесенного природе ущерба в результате аварий или иных действий, нарушающих природоохранное законодательство. Потери, возникающие в производстве в связи с нарушением экологических норм и правил, обусловлены либо прямым воздействием загрязнений на производственные системы, либо результатом применения соответствующих экономических санкций природоохранными органами и службами. Сама возможность таких потерь также может быть подведена под понятие экологического риска.

Существует два вида страхования: страхование имущества от экологических бедствий и страхование экологических рисков. В зарубежных странах более распространен второй вид. Например, владелец нефтеналивного танкера может застраховать себя от возможного нефтяного загрязнения вод и побережья при утечке нефтепродуктов из танкера. Точнее, речь идет о страховании ответственности за возможную в будущем вину.

Страхователями выступают предприятия и организации всех форм собственности. Объектом страхования является риск гражданской ответственности. Страховым событием служит непреднамеренный ущерб окружающей среде в той или иной форме. В страховом договоре заранее оговорен перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерб по которым подлежит возмещению из страхового фонда. Ставки страховых платежей, взимаемых со страхователя, устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия.

Страховое возмещение выплачивают в размерах, предусмотренных гражданским законодательством, и определяют в процессе судебного производства или в ином предусмотренном законом порядке. Страховое возмещение включает в себя компенсацию имущественного ущерба, расходы по восстановлению качества природной среды и т.д.

#### 4. Эколого-правовые основы платы за природные ресурсы

Идея платности природных ресурсов возникла как попытка стимулирования субъектов экологических правоотношений к более бережному использованию природных ресурсов. В основе своей идея очень проста: за каждый квадратный метр земельной площади, за каждый кубометр воды, извлеченной из водоемов, за каждый кубометр заготовленной древесины и т.д. гражданин или юридическое лицо платит определенную сумму.

И действительно, в мировой практике платежи за природные ресурсы нашли свое обоснование в достаточно очевидном требовании - изыскать средства для проведения различного рода компенсационных мероприятий в экосистеме, из которой мы изымаем природный ресурс.

Принцип платности природных ресурсов закреплен во многих странах Европы и Америки. Существенное место отведено ему в российском законодательстве. Основные положения здесь таковы.

Плата за природопользование взимается только с юридических лиц, так или иначе использующих природную среду.

Плата за пользование природными ресурсами регулируется отраслевым природоресурсовым законодательством и включает в себя платежи за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов, платежи за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов, а также целевые платежи на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Нормативы платежей за пользование природными ресурсами разрабатываются органами государственного управления соответствующим видом ресурса и утверждаются территориальными органами власти в пределах их компетенции. Плата за право пользования природными ресурсами поступает в бюджет и расходуеться на целевые платежи, предназначенные для воспроизводства и охраны природных ресурсов и др., на финансирование комплексных территориальных экологических программ и программ восстановления и охраны отдельных видов ресурсов.

В структуре платы за природные ресурсы предусматривается и такой вид компенсационных платежей, который связан с требованием возмещения всех видов потерь, причиненных юридическим и физическим лицам в результате осуществления какой-либо деятельности. Например, в практике землепользования применение данного принципа сводилось к выделению соответствующих средств на освоение новых участков земли колхозам и совхозам, если их земли отчуждались под промышленное строительство. Принцип компенсации заложен также в порядок проведения рекультивации на землях, нарушенных разработками полезных ископаемых. Однако полной компенсации в действительности не бывает. Точный расчет компенсационных затрат представляет собой довольно трудную задачу.

В практике используются также различные виды платежей за рекреационные ресурсы в целях регулирования нагрузки. Так, на многих

действующих курортах России с высокой рекреационной нагрузкой введен специальный налог на туристический автотранспорт

Регулирование рекреационной нагрузки можно осуществлять также при помощи повышенных тарифов на разнообразные виды услуг, предоставляемые рекреанту в пределах санитарно-курортной зоны.

#### **4.1. Землепользование**

Регулирование землепользования является одной из наиболее важных задач в системе управления природными ресурсами. Земля - ценнейший ресурс, который выступает в качестве основного средства производства в сфере сельского хозяйства.

Между тем во всем мире наблюдаются явления деградации почвенного слоя. Каждую минуту на нашей планете 44 га плодородных земель превращается в пустыню.

Площадь пахотных земель в России по официальным данным за последние 25-30 лет сократилась на 22 % в расчете на одного жителя. Истинное сокращение, видимо, еще больше и достигает 30 %.

Правовая охрана земель представляет собой систему мероприятий, закрепленных в правовых актах и направленных на сохранение, восстановление и улучшение земель. Плата за земельные ресурсы является одним из таких мероприятий. Она предусмотрена Земельным кодексом РСФСР, а также Законом РФ «О плате за землю».

В современном земельном законодательстве РФ перечислены следующие виды платежей:

- компенсационные платежи в связи с отводом продуктивных земель для несельскохозяйственного производства;
- рента с землепользователей за предоставление им в пользование земель лучшего качества и месторасположения; уплата налога (или арендная плата за пользование сельскохозяйственными угодьями, а также за участки земли, отведенные в установленном порядке отдельным гражданам и организациям);
- штрафные санкции за нарушение норм землепользования.

На федеральном уровне устанавливаются лишь общие принципы платности землепользования. Детальное нормирование осуществляется законодательными органами республик, краев, областей и местными органами власти.

При определении величины дифференциальной ренты сельскохозяйственных предприятий исходят не из кадастровых цен (цен замыкающих условий производства), а из уровня территориально-дифференцированных закупочных цен. В настоящее время подобный подход уже недостаточен, поскольку широко распространена практика договорных цен на сельскохозяйственную продукцию. Компенсационные платежи имеют целью сохранение площадей и объемов продукции сельскохозяйственного производства. Стоимость освоения новых земель устанавливается на местах специальными оценочными комиссиями исполнительных органов власти.

Существуют целевые платежи за земельные ресурсы, идущие в фонд охраны и улучшения земель.

Норматив платежей разработан и рекомендован для применения еще Госкомприроды СССР. Формула его расчета имеет следующий вид:

$$Z=U \times K/M \times S,$$

где:

U - индекс биоклиматического потенциала региона, определяемый на основе данных земельного кадастра (тепло - влагообеспеченность региона);

K - планируемые затраты на охрану и улучшение земель;

M - индекс дефицитности земель, определяемый по показателю землеобеспеченности на душу населения;

S - суммарная площадь территории, охваченная данным видом платежей за землю.

В площадь S не включаются земли, занимаемые лечебно-оздоровительными учреждениями, особо охраняемые территории, заповедники, заказники, национальные парки и т.п., а также земельный фонд Госземзапаса, земли под коллективные сады и огороды, приусадебные участки.

Платежи распространяются на предприятия всех отраслей народного хозяйства. Источником платы является прибыль. Платежи расходуются на создание защитных лесонасаждений, проведения противоэрозионных и противоселевых мероприятий, защиту земель от подтопления, рекультивацию и прочие предусмотренные планом мероприятия. Конкретные ставки платежей за пользование землей (земельный налог) установлены в приложении к Закону о плате за землю и корректируются в законодательном порядке каждый раз с принятием годового федерального бюджета.

#### 4.2. Водопользование

Для всех стран, использующих экономический механизм в сфере водных правоотношений, существует общее правило: разработанные тарифы на воду действуют лишь в пределах выделенных лимитов водопользования. Превышение этих лимитов штрафуются. Штрафные ставки обычно кратны действующим ценам. Например, в Венгрии применяются 2-кратные ставки, в Болгарии - 5-кратные. Во Франции водопользователи платят бассейновым управлениям три вида налогов: 1) за забор воды (пропорционально ее объему); 2) за объем безвозвратного водопотребления; 3) за загрязнение водных источников сточными водами.

Интересным опытом в сфере управления водопользованием обладает Германия, где право частной собственности на водные ресурсы, включая подземные, остается недопустимым. Водопользование осуществляется на основе разрешений, причем вода предоставляется бесплатно. При распределении водных ресурсов между различными потребителями органы управления применяют не экономические, а социально-правовые критерии. Используется два принципа: приоритет общественному водоснабжению и

преимущественное право более «старого» водопотребителя. Подобная система регулирования водных ресурсов может быть более или менее эффективной лишь в условиях избыточности этих ресурсов. Нередко водопользователи, расположенные выше и ниже по течению реки, вступают в конфликт по поводу распределения прав на водопользование.

Во избежание подобных конфликтов в США признают равные права на водопользование со стороны штатов, расположенных в верхних частях речных бассейнов. В Англии грунтовые воды рассматривают с позиции абсолютного права собственности. Это означает, что грунтовые воды составляют часть владения земельного собственника. Собственник земельного участка может распоряжаться грунтовыми водами в пределах своего участка по своему усмотрению. При этом допускается полное извлечение и загрязнение воды.

В России существующие с 1982 г. тарифы на воду действуют в сфере промышленного водопользования. К тому же они не позволяют возместить общественных затрат на водообеспечение в силу своей заниженности. Плата за воду поступает в бюджет и согласно Закону об основах налоговой системы в Российской Федерации рассматривается в качестве местного налога. Все это не стимулирует рационализации водопользования и создания высокоэффективных водохозяйственных систем. В методических указаниях по расчету тарифов на воду игнорируется весьма важный момент - дифференциация тарифов по бассейнам рек, их частям и длине водотоков.

Тарифы на воду из подземных источников были введены в СССР в 1984 г. Их величина предусматривает возмещение затрат на гидрогеологические работы и не более того.

На основании упомянутых методических подходов составлен преискурант № 03-03 «Тарифы на воду, забираемую из водохозяйственных систем (поверхностные и подземные источники)». В 1990 г. разработаны новые методические рекомендации по определению платы за пользование природными ресурсами, в том числе водными. Согласно этим рекомендациям система платежей за водопользование включает в себя: плату за право пользования (или изъятие) водными ресурсами; воспроизводство и охрану природных ресурсов (аналог платежей за воду, забираемую из водохозяйственных систем); сброс загрязняющих веществ в водоемы.

К сожалению, в сферу платных услуг не попадают такие виды водопользования, как гидроэнергетика, речной транспорт, рыбное хозяйство и рекреация. Кроме того, методические рекомендации игнорируют площадные источники загрязнения водоемов (смыв загрязнений с городских и сельскохозяйственных земель), которые в настоящее время играют возрастающую роль в снижении качества водных ресурсов.

Общая цена воды складывается из трех основных компонентов: цена производства воды (себестоимость плюс нормативная прибыль), норматив платы за используемые ресурсы (дифференциальная рента), норматив платы за право водопользования (абсолютная рента).

Существуют расчеты общей цены воды в разрезе бассейновых водохозяйственных объединений, республик, краев, областей.

Платежи за водопользование для технологических нужд промышленности и сельского хозяйства, даже если не принимать во внимание водопользование без изъятия воды из ее источников (гидроэнергетика, речной транспорт, рекреация и т.д.), дают возможность перспективного развития водного хозяйства, не прибегая к помощи Государственного бюджета. Напротив, как показывают расчеты реальных цен на воду, платежи за водопользование позволяют пополнить бюджеты субъектов РФ, особенно в регионах с большими объемами водопользования.

Сравнительно новым делом являются платежи за право водопользования. Плата за право природопользования впервые была применена за право пользования недрами. Она была определена в процентах от стоимости добытого сырья. Например, для подземных пресных вод норматив составляет 2 - 8 %. Точное значение норматива платы за право пользования подземными водами определяется собственником подземных вод - субъектом Федерации

Нормативы платы за право водопользования отражают экологические интересы собственника водных ресурсов, то есть главным образом субъектов Федерации. В районах с дефицитом водных ресурсов (количественным и качественным) повышение нормативов платы создает стимулы для перехода на ресурсосберегающие технологии.

Источником платежей за право использования водных ресурсов, воспроизводство и охрану водных ресурсов в пределах установленных лимитов природопользования является себестоимость продукции предприятия, при превышении лимитов - прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий.

### **4.3. Лесопользование**

Вопросы платы за лесные ресурсы осложняются тем, что лес обладает множеством жизненно важных для человека функций. В понятие лесных ресурсов входит не только лес на корню (древостой), но и многочисленные продукты побочного лесопользования (ягоды, грибы, лекарственные травы). Кроме того, лес выступает как носитель рекреационных функций. Он является местом для отдыха и восстановления здоровья человека. С экологической точки зрения важны водорегулирующая и почвозащитная роль леса, продуцирования кислорода и абсорбционные способности лесной растительности по отношению к атмосферным загрязнителям.

Анализ отечественной и зарубежной литературы показывает, что до сих пор общепринятых подходов к экономической оценке водоохраных и водорегулирующих свойств леса не существует, хотя поиски в этом направлении ведутся интенсивно. Наиболее разработанной частью проблем экономической оценки лесных ресурсов является оценка леса как источника древесины. В целом лес представляет собой воспроизводимый ресурс, и его экономическую оценку нужно вести по общественно необходимым затратам на воспроизводство леса.

В практике лесопользования существует множество видов платежей за использование лесных ресурсов: попенная плата; суммы, вырученные от продажи различных лесных материалов (хворост, живица, пни и т.д.); плата за

пастбища, добычу в лесах торфа, заготовку семян и приобретение посадочного материала. Все виды платы за пользование лесными ресурсами образуют в совокупности так называемый лесной доход.

Основная составляющая лесного дохода - попенная плата определяется как стоимость древесины на корню. Стоимость эта колеблется в зависимости от лесоэкономической зоны, породы деревьев в древостое, качества древесины (деловая, дрова), ассортимента деловой древесины (крупная, мелкая средняя), расстояния от лесосеки до пункта погрузки или потребления (переработки) древесины. К сожалению, попенная плата не стимулирует в должной степени к рациональному лесопользованию в силу явно заниженного уровня.

Плата за иные виды лесопользования (заготовку пищевого, лекарственного, лесотехнического сырья, использование пастбищ, добычу торфа в лесных болотах, рекреацию и т.д.) либо мизерна, либо совсем отсутствует.

Во многих западных странах попенная плата составляет до 80 % от продажной стоимости древесины. В этих условиях древостой используется лесозаготовителями «до последней щепочки». Не только сучья и пни, но даже корни деревьев идут в дело, поскольку могут служить сырьем для целлюлозной промышленности. А чистота деланок создает благоприятные условия для воспроизводства лесных ресурсов.

#### **4.4. Недропользование**

Природные ресурсы недр (минерально-сырьевые), в отличие от лесных, считаются невозпроизводимыми. Они формировались в течение геологических эпох и в настоящее время некоторые из видов полезных ископаемых, в частности нефть, начинают обнаруживать признаки истощения. Тем не менее темпы подготовки запасов полезных ископаемых в большинстве случаев обгоняют темпы их добычи, и с этой точки зрения их можно считать воспроизводимыми (то есть экономическая воспроизводимость здесь имеет место).

Освоение ресурсов недр требует предварительных затрат:

- 1) на получение информации о географическом местоположении и величине запасов полезных ископаемых, их качестве, условиях эксплуатации;
- 2) на подготовку ресурсов для производственного использования (подготовку месторождений к промышленной эксплуатации). В совокупности эти затраты служат основой для определения хозяйственной ценности ресурсов недр, то есть их экономической оценки.

В процессе недропользования важным показателем является полнота использования месторождений (полнота отработки запасов).

Повышение коэффициента извлечения полезного ископаемого сопровождается резким увеличением затрат. Наибольшую прибыль дает добывающему предприятию именно хищническая (а не экологически рациональная) эксплуатация недр.

Довольно значительный ущерб недрам наносят также при некомплексной разработке месторождений. Попутные компоненты минерального сырья часто идут в отвалы или уничтожаются, например попутный газ, сжигаемый в

факелах. Известно, что около 90 % газа, извлекаемого при нефтедобыче на Ближнем и Среднем Востоке, сжигают в факелах. Для получения такого количества энергии необходимо было бы сжечь около 700 млн т нефти.

В основу платы за полезные ископаемые заложены отчисления на получение информации о месторождениях (геологоразведочные работы) и штрафные санкции за нерациональное (в частности неполное и некомплексное использование месторождений). Причем возмещение затрат на геологоразведочные работы обеспечивается за счет включения затрат в себестоимость продукции добывающих предприятий.

Штрафные санкции за нерациональное использование полезных ископаемых при их добыче применяют в случае сверхнормативных эксплуатационных потерь, а также потерь, вызванных выборочной отработкой месторождений (этот вид штрафа применяется с 1985 г.). Штрафные ставки установлены в размере прибыли, теряемой при сверхнормативных потерях минерального сырья.

Действующий в нашей стране экономический механизм включает в себя лишь платежи за право пользования недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сбор за выдачу лицензий, некоторые другие платежи, в частности плату за землю, экологическую информацию и т.д.

Мероприятия по охране окружающей природной среды в виде специальных требований содержатся в лицензии, которая может быть изъята у пользователя недрами, если указанные требования не выполняются. Иными словами, стимулы к рациональному использованию сырья и охраны недр носят часто не экономический, а скорее административный характер. Что касается платежей, то они могут быть включены в себестоимость и таким образом компенсироваться за счет потребителя минеральных ресурсов.

Плата за право пользования недрами может определяться по соглашению между собственником и пользователем недр или устанавливаться соответствующим нормативным актом.

Использование ресурсов недр, как правило, затрагивает интересы землепользования, а также лесопользования, поскольку ведет к потерям сельскохозяйственных и лесных земель при отводе участков горнодобывающим предприятиям. В связи с этим предусматриваются так называемые компенсационные платежи, тоже входящие в плату за недра. Сфера применения компенсационных платежей может быть расширена на случаи, когда разработка месторождений полезных ископаемых влияет на условия проживания населения, например на возможность заниматься традиционными промыслами в местах проживания малочисленных народов. Общая величина компенсационных платежей устанавливается отдельно для каждого конкретного случая.

## 5. Эколого-правовые основы платы за загрязнение природной среды

### 5.1. Механизм платы

Платежи за загрязнение окружающей среды широко распространены в мировой практике. Используют их в России. В настоящее время действует «Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. Под другими видами вредного воздействия понимается шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п. Данный порядок предусматривает два базовых норматива платы:

1) за выбросы, сбросы (размещение отходов) в рамках предельно допустимых выбросов (сбросов);

2) выбросы (сбросы) в пределах временно согласованных нормативов качества природной среды.

Базовые нормативы утверждает Государственный комитет по охране окружающей среды после согласования с Министерством экономики и финансов РФ.

На основе базовых нормативов разрабатывают и утверждают дифференцированные (по территориям) ставки платы. Их получают умножением базовых нормативов на коэффициенты, учитывающие экологические особенности регионов. Дифференцированные ставки платы утверждают исполнительные органы власти территорий по представлению территориальных органов Государственного комитета по охране окружающей среды.

«Порядок» определяет три вида платы. В первую очередь, это плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, которые определяются путем умножения соответствующих ставок платы на величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения. Далее следует плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов, которая соответственно определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения. И, наконец, плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов, уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

При отсутствии у природопользователя разрешения на выброс, сброс, размещение отходов применяется плата за сверхлимитное загрязнение, причем из прибыли предприятия. Платежи в пределах установленных нормативов качества (ПДВ, ПДС) выполняются за счет себестоимости продукции. Все, что идет сверх ПДВ (ПДС), оплачивается из прибыли. Если оказывается, что платежи начинают превышать прибыль предприятия, то территориальными органами Государственного комитета по охране окружающей среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривают вопрос о приостановлении деятельности предприятия.

Введение платы за природопользование не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещению ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Платежи за загрязнение водных ресурсов включают в себя платежи за сброс загрязненных вод и плату в порядке возмещения услуг водоочистных сооружений. В соответствии с Водным кодексом сточными водами является вода, сбрасываемая в установленном порядке в водные объекты после ее использования или поступившая с загрязненной территории.

Одним из видов платы за загрязнение окружающей среды может быть плата по возмещению ущерба природным экосистемам и здоровью человека. Механизм платы в России функционирует на принципах гражданской ответственности.

## **УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ**

### **1. Понятие и виды управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды**

Институт управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды не характерен для экологического права, как и ряд других правовых институтов. Он позаимствован из административного права, в соответствии с которым в широком смысле под управлением понимается руководство чем-либо (или кем-либо).

Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Общественная ценность права в целом и права граждан на благоприятную окружающую среду представляется прежде всего в процессе реализации соответствующих правовых предписаний. Управление выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само право окружающей среды.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется общественными формированиями, юридическими лицами, государственными и муниципальными органами. Соответственно можно

выделить общественное, производственное, отраслевое (ведомственное) и государственное управление. Хотя муниципальные органы не являются в соответствии с Конституцией РФ государственными, но они наделяются государственно-властными полномочиями, в силу чего их управленческая деятельность не относится к самостоятельному виду управления в рассматриваемой сфере.

Общественное управление охраной окружающей среды и природопользованием есть проявление демократизации экологического права. Масштабы и эффективность осуществления данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой - о степени демократизации власти в государстве. Данный вид управления осуществляется общественными организациями и гражданами. Участие общественных организаций и граждан в управлении регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. К ним относится, в первую очередь, Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», где ст. 13 определяет их правовой статус, Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Наиболее значимыми функциями общественного управления является участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экспертизы, экологического контроля.

Содержание производственного управления природопользованием и охраной окружающей среды определяется задачами конкретного предприятия по выполнению адресованных ему эколого-правовых требований. Эти задачи с учетом специфики предприятия могут быть связаны с обеспечением рационального использования природных объектов, обращением с производственными отходами. При этом наиболее специфическими функциями производственного управления являются учет вредных воздействий, планирование, координация природоохранительной деятельности, экологический контроль. Управление осуществляется как функциональными службами (инженера-механика, техника, энергетика, сбыта, контроля), руководителями производственных подразделений, так и специально создаваемыми отделами (службами) по охране природы. Если ранее на многих советских предприятиях создавали природоохранительные службы, то сейчас ответственность за охрану природы, как правило, возлагают на руководителя одного из функциональных подразделений, чаще всего главного инженера. Производственное управление природопользованием и охраной окружающей среды регулируется преимущественно локальными актами, то есть актами непосредственно предприятия, с учетом его специфики.

Отраслевое (ведомственное) управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется министерствами, государственными комитетами, федеральными службами в пределах своей отрасли или сферы

деятельности, если такая деятельность связана с природопользованием или вредным воздействием на окружающую среду.

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды - составная часть государственного управления в целом.

Роль государственного управления в этой сфере определяется значением государственных органов в механизме охраны окружающей среды. В триаде субъектов - гражданин, организация (предприниматель) и государство - государственные органы занимают особое место. Они обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению. Прежде всего на них возложена ответственность за обеспечение охраны окружающей среды в рамках экологической функции государства. Прежде всего с них граждане вправе спрашивать за соблюдение их экологических прав и законных интересов и законодательства об окружающей среде в целом.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется на основе ряда методов. Под методами управления понимают способы государственного воздействия на поведение и деятельность управляемых. Методы делятся на административные (приказ, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения), экономические (создание условий экономической заинтересованности организаций и трудовых коллективов в выполнении требований экологического законодательства и управленческих решений) и моральные (награждение государственными наградами, присвоение почетных званий и т.п.).

## **2. Принципы управления природопользованием и охраной окружающей среды**

Принципы государственного управления подобны каркасу, на котором строится все здание закона и осуществляется вся многогранная деятельность в соответствующей области, в частности природоресурсовых отношений.

Отраслевым законодательством закреплены различные принципы управления. Мы остановимся на основных трех, характерных для всех природных объектов. Первый принцип - принцип устойчивого развития.

Следующим основным принципом управления в сфере взаимодействия общества и природы является принцип рационального, многоцелевого, непрерывного, неистощительного природопользования.

Принцип несовместимости реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки древесины, полученной при этом, означает для государственных органов управления лесным хозяйством всех уровней, включая и лесхозы, запрет заниматься рубками главного пользования, иллюстрирует третий основополагающий принцип государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы. Сущность данного принципа заключается

в разграничении функций государственного управления в области охраны и использования природных ресурсов и функции их хозяйственного использования.

### **3. Общие принципы организации управления природопользованием**

#### **3.1. Поресурсный подход**

Каждому виду природных ресурсов отвечает специфическая форма хозяйственной деятельности со своей системой управления. Эти формы хозяйственной деятельности фактически выделились в специализированные отрасли экономики (сельское хозяйство, горнодобывающие отрасли, водное хозяйство, лесное хозяйство и т.д.). У каждой такой отрасли специфические особенности.

На практике полезно различать природопользование как ресурсопотребление и пользование природной средой. В первом случае целесообразен поресурсный подход, во втором он нецелесообразен.

Обосновать это несложно, если рассматривать природную среду как некоторую целостность, например как систему природных ресурсов. Эта система обладает важным свойством: она порождает, «производит» отдельные природные ресурсы и поэтому нуждается в охране именно как система. Охранять природу поресурсно - значит заранее обрекать себя на неуспех. Отсюда следует важный организационный принцип: функция охраны природы, даже если речь идет об охране, сбережении отдельных ее ресурсов, должна быть отделена от производственного процесса, включающего в себя ресурсопотребление. Именно по этой причине, скажем, лесопромышленная отрасль не включает в себя лесохозяйственную деятельность, направленную на уход за лесом, его охрану и восстановление.

С минерально-сырьевыми ресурсами дело обстоит иначе, поскольку они невозобновимы. Поэтому здесь нет ведомства, аналогичного лесному хозяйству. Тем не менее функция охраны недр остается. В настоящее время она закреплена за Министерством природных ресурсов. В целом в этой области проглядывается тенденция к организационной интеграции функций недропользования и охраны недр.

#### **3.2. Бассейновый принцип**

Наиболее привлекательной стороной в программах реорганизации управления водным хозяйством является ориентация на бассейновый принцип. Речные бассейны - это относительно замкнутые экосистемы. С этой точки зрения водные ресурсы оказываются в некотором роде в привилегированном, особом положении в природных комплексах. Они представляют собой систематизирующий фактор, увязывающий в одно целое разнообразные проявления биологической жизни на территории. Бассейновый принцип тем и хорош, что он вносит в механизмы управления природопользованием территориальный аспект.

В заключение следует сказать, что если поресурсный подход адекватен задачам управления процессами ресурсопотребления, то бассейновый - качествам природной среды.

В современной системе управления ведущую роль играет отраслевой аспект (он вызван интересами производства и ресурсопотребления), но в будущем территориальные аспекты управления станут доминирующими. Это диктуется интересами воспроизводства природной среды и стремлением обеспечить устойчивое развитие.

### **3.3. Территориальный принцип**

Исторически сложившийся ведомственно-отраслевой подход к природным ресурсам не адекватен задачам территориального управления. Он годится лишь для реализации контрольно-инспекторских функций, которые целесообразнее передать низовому звену, придав ему региональный территориальный статус. Деятельность региональных органов управления природопользованием должна строиться на основе комплексного, системного подхода, ибо объект управления (природная среда) обладает целостностью.

При множестве специально уполномоченных органов управления природопользованием и охраной окружающей среды происходит дублирование той или другой деятельности, и поэтому существенным является вопрос о ее координации. Под координацией понимают обеспечение взаимодействия или согласованного действия государственных органов или их структурных подразделений, не находящихся в отношениях подчинения, по решению возложенных на них нормативно-правовыми актами общих задач и функций в области природопользования и охраны окружающей среды.

### **3.4. Ответственность низового звена**

В вопросах природопользования предприятия играют немаловажную роль. Именно в результате производственной деятельности формируются главные источники загрязнения природной среды. Контроль этих источников легче всего проводить силами самих предприятий. Для этих целей на предприятиях создают специальные службы, ответственные за охрану окружающей среды.

В этой области известен зарубежный опыт. В Японии создание структурных подразделений, ответственных за охрану окружающей среды, предусматривалось в законодательном порядке. Соответствующий закон был принят в 1967 г. Он предписывал иметь на каждом предприятии подразделение, ответственное за проведение различных природоохранных мероприятий, экологическое обучение персонала и прочие меры профилактического характера.

При управлении природопользованием на предприятии, как, впрочем, и при управлении экоразвитием территорий, необходимо соблюдать принцип ориентации на конечные результаты природоохранной деятельности, которые определяются уровнем качества окружающей среды. Роль предприятий в общей

системе управления природопользованием существенно зависит от организационных форм природоохранной службы.

На современных предприятиях организованы различные самостоятельные производственные подразделения, занимающиеся исключительно природоохранной деятельностью. Это могут быть цехи, осуществляющие очистку жидких и газообразных выбросов, переработку и утилизацию твердых отходов.

На предприятиях могут создаваться и контрольно-аналитические службы, которые ведут регулярные замеры проб воздуха в производственном помещении, анализируют состав выбросов и сбросов. Эти службы, кроме того, попытаются установить причины отклонений качества окружающей среды от принятых стандартов и выработать рекомендации по предотвращению дальнейших нарушений в технологических процессах.

Природоохранная служба должна подчиняться непосредственно главному инженеру или директору предприятия. В рамках природоохранной службы формируются следующие сектора: охраны водоемов, охраны воздуха, охраны недр и земли, технологический сектор, сектор контроля. Первый сектор контролирует эффективность работы локальных систем очистки, соблюдение нормативов предельно допустимых сбросов, влияние их на качество воды в водоемах, участвует в организации систем оборотного водоснабжения. Второй сектор ведет контроль за выбросами в атмосферу и за источниками загрязнения воздуха. Третий сектор контролирует состояние земель, принимает участие в работах по рекультивации земель, очистке их от загрязнения. Технологический сектор следит за работой технологического оборудования, за соблюдением норм расхода энергоресурсов и сырья, разрабатывает программы по внедрению малоотходных технологий, участвует в решении вопросов по утилизации отходов. И, наконец, сектор лабораторного контроля осуществляет различного рода измерения параметров состояния окружающей среды на предприятии и состояния технологических систем.

### **3.5. Участие общественности в сфере управления природопользованием**

В решении экологических проблем общественность может играть заметную роль. В перспективе значение этой роли будет возрастать по мере развития экологического сознания. Влияние общественности на природоохранную деятельность подчас обретает неожиданные формы. Так, в Германии, как показали исследования, большая часть населения отвергает товары, услуги и даже производственные технологии, не отвечающие экологическим требованиям. Охрана окружающей среды становится фактором рынка, с которым приходится считаться. Все более жесткие требования предъявляют в связи с этим и к менеджменту на всех стадиях производственного процесса, включая использование отходов. Иными словами, общественность своими действиями на рынке стимулирует у предпринимателей повышенное чувство ответственности за производимую продукцию.

Немаловажное значение имеет предоставление гражданам возможности обращаться в суды, чтобы привлечь к ответу фирмы, виновные в загрязнении

окружающей среды. В США такая возможность существует с 1970-х годов. Право частных лиц на возбуждение дел в суде по поводу загрязнения среды было закреплено конгрессом США в законодательном порядке. Раньше это было привилегией федеральных и штатных компетентных органов.

## **ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА**

### **1. Право граждан на благоприятную окружающую среду**

Российское законодательство не определяет понятие «благоприятная окружающая среда», хотя в данном контексте оно имеет юридически значимые критерии. Прежде всего они выражены системой нормативов охраны окружающей среды и лимитов природопользования. Система таких нормативов и лимитов, а также общие требования к их разработке определены Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Данные нормативы выражают качественные характеристики состояния окружающей природной среды и направлены преимущественно на обеспечение ее чистоты, что является лишь одной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Другая его важнейшая характеристика касается ресурсоемкости (неистощимости) природных богатств. Учет экологических требований при регулировании использования природных ресурсов с целью удовлетворения экономических интересов и потребностей человека обеспечивается в соответствии с названным Законом путем лимитирования природопользования. Лимиты на природопользование являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов (ст. 19). Конкретные предельные нормы использования регулируются нормами природно-ресурсного законодательства.

Благоприятная окружающая среда означает также способность удовлетворять эстетические и другие потребности человека, сохранять видовое разнообразие. Поддержание благоприятного состояния окружающей среды с целью удовлетворения этих потребностей и сохранения способностей природы обеспечивается созданием и регулированием режима особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и т.п.

К основным показателям качества жизни относятся: продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая); состояние его здоровья; отклонение состояния окружающей среды от нормативов; уровень знания или образовательных навыков; доход, измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения; уровень занятости; степень реализации прав человека.

Экологические права граждан состоят в следующем - требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, право на возмещение

вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов - предусмотренные Конституцией РФ и иными законами служат средствами реализации права на благоприятную окружающую среду.

Нормами, закрепленными в ст. ст. 11 и 12 Закона, регулируются экологические права граждан, складывающиеся за пределами их права природопользования. Среди указанных прав немаловажное значение имеет субъективное право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды (ст. 11 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»). Субъективные права, перечисленные в ст. 12, составляют самостоятельную группу экологических прав граждан.

Ст. 11 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» определяет показатель качества жизни человека. В нем отражается идея ориентации всей экологической политики Российского государства на охрану жизни, здоровья человека.

Меры обеспечения права граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды реализуются рядом других Федеральных законов, помимо указанного. Среди них следует назвать прежде всего Закон РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» а также Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан»; Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан; Федеральный закон «Об экологической экспертизе»; Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», Уголовный кодекс РФ.

Особую группу экологических прав составляют права граждан, перечисленные в ст. 12 Закона «Об охране окружающей природной среды». Они затрагивают сферу организационных отношений, в которых могут участвовать граждане с целью реализации своей социальной активности в общественном экологическом движении.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» под общественное экологическое движение подводит прочную правовую основу. Примечательно, что этим законом полномочия, с одной стороны, граждан, а с другой - общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды разграничиваются (полномочиям граждан посвящена ст. 12, а полномочиям объединений - ст. 13 Закона). Тем не менее, сами формулировки, как тех, так и других полномочий в основном совпадают. Совпадение в этом случае обусловлено следующими принципиальными соображениями.

Очевидно, что непосредственными носителями социальной активности в охране окружающей природной среды являются граждане. Интерес каждого из них в отдельности и всех вместе к собственному экологическому благополучию также очевиден. Но свои экологические права в охране окружающей природной среды граждане могут реализовать либо самостоятельно, в крайнем случае на уровне неформальных групп и объединений (ст. 12 Закона), либо в составе

общественных экологических объединений как самостоятельных негосударственных структур, получивших полномочия в результате государственной регистрации (ст. 13 Закона).

В соответствии со ст. 12 Закона полномочия граждан в области охраны окружающей природной среды включают в себя помимо субъективных экологических прав граждан еще и их экологические обязанности. Они не однородны по содержанию и составу. С этой точки зрения их можно объединить в две группы обязанностей. Первая группа обязанностей граждан основывается непосредственно на требованиях ст. 67-69 Конституции России, вторая же - касается сферы экологического воспитания и образования. И те и другие экологические обязанности граждане выполняют с учетом их трудовых функций или должностного положения.

Невыполнение определенных экологических обязанностей может быть квалифицировано как экологический проступок с дисциплинарной ответственностью виновных в его совершении (ст. 12 Закона), либо как экологическое правонарушение с административной ответственностью (ст. 84), либо экологическое преступление с уголовной ответственностью (ст. 85).

Все экологические обязанности, предусмотренные ст. 12 Закона, складываются за пределами права природопользования граждан. Но граждане могут быть носителями и других экологических обязанностей, выступая в качестве субъектов права природопользования. Такие обязанности (они тоже относятся к категории экологических) регулируются отраслевым законодательством: земельным, водным, лесным, горным, об охране и использовании животного мира.

Все экологические обязанности граждан в совокупности составляют единый правовой институт, имеющий важное значение в предупреждении деятельности, экологически вредной для общества и всего населения. Однако в юридическом плане между ними имеются различия. Чаще всего они проявляются в разных правовых последствиях за невыполнение обязанностей.

Так, невыполнение гражданами экологических обязанностей, вытекающих из их права природопользования, не может быть квалифицировано как экологический проступок (например, неосвоение земельного участка в течение двух лет). И наоборот, именно как экологический проступок должно квалифицироваться в большинстве случаев невыполнение гражданами тех экологических обязанностей, которые связаны с их трудовыми должностными функциями. При этом следует иметь в виду, что по действующему законодательству за экологические проступки наступает не только дисциплинарная, но и материальная ответственность должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда экологическим правонарушением (ст. 13 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»).

## 2. Полномочия граждан в области охраны окружающей природной среды

Граждане РФ имеют право:

- 1) потребовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- 2) участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, затрагивающих интересы населения;
- 3) на выражение своего мнения по размещению и деятельности объектов, затрагивающих интересы по охране окружающей природной среды посредством участия в местных референдумах, собраниях, сходах граждан и иных формах демократии;
- 4) на признание, соблюдение и защиту экологических прав государственными и муниципальными служащими посредством принятия решений, которые должны быть ориентированы на приоритеты охраны природы и здоровья человека, учитывать последствия реализации этих решений в экономической, социальной, экологической сферах и предусматривать при этом наиболее полную оценку затрат, выгод и рисков;
- 5) на создание общественных объединений по охране окружающей природной среды, фондов и иных общественных формирований, на участие в их финансировании;
- 6) на требования рассмотреть соответствующими органами письма, жалобы, заявления по вопросам охраны окружающей природной среды;
- 7) на требования в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, причиняющих вред здоровью граждан и окружающей природной среде; ограничения, приостановления, прекращения хозяйственной и иной деятельности, которая нарушает экологические требования и стандарты, установленные действующим законодательством, устранения экологически вредных последствий такой деятельности;
- 8) на предъявление в суд исков о полном возмещении физиологического, материального, морального, генетического вреда, причиненного здоровью граждан, а также их имуществу в результате экологического правонарушения;
- 9) на социально-экономическую защиту, получение льгот и компенсаций в случае неблагоприятного (рационального и иного) воздействия окружающей среды в результате экологических аварий, стихийных бедствий и катастроф;
- 10) на страхование риска причинения вреда здоровью или имуществу граждан от загрязнения окружающей природной среды;
- 11) на получение квалифицированной юридической помощи по эколого-правовым вопросам;

- 12) на обращение в Конституционный суд РФ по факту нарушения конституционных экологических прав законом, который применяется или подлежит применению в конкретном деле;
- 13) на требование привлечь к ответственности виновных в нарушении экологических прав граждан юридических и физических лиц;
- 14) на владение земельными участками для целей, установленных специальным законодательством, обособленными водными объектами (замкнутыми водоемами, то есть небольшими по площади и непроточными искусственными водоемами, не имеющими гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами; таким объектом может быть признан пруд, озеро и т.п.), древесно-кустарниковой растительностью на земельном участке и общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территории земельного участка, добываемыми для удовлетворения хозяйственных нужд;
- 15) на использование природных ресурсов для удовлетворения своих материальных потребностей в местах проживания коренных и малочисленных народностей, на участие в управлении природопользованием.

Граждане обязаны:

- 1) принимать участие в охране окружающей природной среды, сохранении, восстановлении природных богатств;
- 2) соблюдать эколого-правовые требования законодательства РФ;
- 3) повышать экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию и образованию подрастающего поколения;
- 4) возмещать в установленном законом порядке вред, причиненный окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан экологическим правонарушением.

### **3. Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды**

Под общественным объединением понимают добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В сфере охраны окружающей среды создают экологические общественные объединения, экологическая деятельность которых имеет основное, приоритетное значение и иные общественные объединения, выполняющие экологические функции, для которых экологическая деятельность играет вспомогательную роль.

Общественные объединения в сфере охраны окружающей природной среды имеют право:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности и ее результатах;

- 2) получать достоверную и полную информацию от органов государственной власти и местного самоуправления о состоянии окружающей природной среды, мероприятиях по ликвидации экологически вредных последствий аварий и катастроф, о мерах по возмещению вреда, причиненного природной среде, здоровью и имуществу граждан;
- 3) разрабатывать, утверждать и пропагандировать экологические программы;
- 4) учреждать средства массовой информации, выступать в средствах массовой информации с изложением экологической платформы;
- 5) участвовать в избирательных компаниях, представлять экологические интересы населения в органах государственной власти;
- 6) за счет своих средств и добровольного трудового участия населения выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению качества окружающей природной среды, оказывать посильное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями экологического законодательства;
- 7) требовать от специально уполномоченных на то государственных органов принятия таких решений, при осуществлении которых никакая хозяйственная деятельность не может быть допущена, если выгода от нее значительно не превышает вызываемого ущерба и при реализации которых ущерб должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов;
- 8) вносить в органы государственной власти предложения по совершенствованию деятельности по охране окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности, об устранении нарушений природоохранительного законодательства, прав и интересов граждан, разработке и принятию нормативно-правовых актов по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию;
- 9) принимать участие в разработке основных показателей качества жизни: продолжительности жизни человека в условиях повышенной техногенной нагрузки; состояния здоровья человека; отклонения состояния окружающей среды от нормативов; уровня знаний или образовательных навыков; дохода, измеряемого валовым внутренним продуктом на душу населения; уровня занятости; степени реализации прав человека;
- 10) требовать назначения государственной экологической экспертизы, рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу;
- 11) осуществлять общественный контроль за выполнением природопользователями экологических требований, принимать участие в общественных слушаниях по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;

- участие в принятии экологически значимых решений; обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы;
- 12) требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, об ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности;
  - 13) организовывать собрания, митинги, пикеты, шествия, демонстрации, петиции, сбор подписей, входить с предложениями о проведении местных референдумов;
  - 14) ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде или арбитражном суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан;
  - 15) право доступа в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Общественные объединения в сфере охраны окружающей природной среды обязаны соблюдать экологическое законодательство РФ, а также нормы, предусмотренные его уставом.

## **4. Защита экологических прав граждан**

### **4.1. Референдум**

При решении масштабных экологических проблем, затрагивающих интересы всего населения, можно воспользоваться такой формой выражения воли населения, как референдум.

В соответствии со ст. 13 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» экологические и иные общественные объединения, выполняющие экологические функции, имеют право «... входить с предложениями о проведении обсуждения проектов, референдумов...». Исходя из действующего законодательства «входить» означает обращаться с инициативой проведения референдума к органам государственной власти. Отдельным же гражданам Закон предоставляет только право «принимать участие в ... референдумах по охране окружающей природной среды». Кроме того, ст. 41 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» предусмотрено, что в необходимых случаях при определении компетентными государственными органами мест строительства предприятий, сооружений и иных объектов, затрагивающих экологические интересы населения, решение принимается по результатам обсуждения или референдума (ч. 2). Какие именно случаи являются необходимыми, кто определяет их таковыми и что делать, если решение референдума не соответствует решению государственных органов, законодательство не разъясняет. Тем самым презумируется, что «необходимые случаи» выбираются самими государственными органами.

Согласно ст. 10 Закона РСФСР «О референдуме» высший представительный и законодательный орган Российской Федерации обязан

назначить референдум по требованию не менее одного миллиона граждан России, имеющих право на участие в референдуме (ч. 1). «Инициатива проведения референдума может исходить от государственных и общественных органов, коллективов предприятий, учреждений, организаций, а также отдельных граждан России (ч. 2 ст. 10)».

#### **4.2. Получение информации**

Защита экологических прав и интересов граждан осуществляется посредством получения информации.

С получения достоверной информации должна начинаться любая деятельность, направленная на улучшение качества окружающей природной среды. Право на информацию является одним из фундаментальных прав человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации (ст. 29).

Основным препятствием для получения информации может стать засекречивание интересующих граждан сведений.

Закон Российской Федерации «О государственной тайне» установил, «что отнесение сведений к государственной тайне осуществляется руководителями органов государственной власти в соответствии со специальным Перечнем, утвержденным Президентом».

Столкнувшись с проблемой засекреченности необходимых сведений, граждане должны иметь в виду ряд положений Закона о государственной тайне. Прежде всего, Закон дает исчерпывающий список видов сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне (ст. 5). В нем также определено, какие именно сведения не подлежат засекречиванию (ст. 7). В число таких не подлежащих засекречиванию включены, помимо прочих, сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения...;
- о фактах нарушения прав и свобод человека.

Закон о государственной тайне предусматривает, что обоснованность отнесения сведений к государственной тайне может быть обжалована в суд (ст.ст. 7, 15).

Граждане могут получать интересующую их информацию непосредственно от государственных органов, ссылаясь также на свое право на информацию, затрагивающую их права и свободы, провозглашенные Конституцией Российской Федерации (ст. 24).

Для выбора оптимальной стратегии действий для решения экологической проблемы необходимо располагать как минимум следующими видами информации:

- о правовом регулировании использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды;
- о состоянии окружающей природной среды и воздействии на нее.

### **4.3. Правовая информация**

Официальные источники, где публикуется законодательство, за последнее время претерпели ряд преобразований. Официальным изданием законов и постановлений Верховного Совета Российской Федерации, Указов Президента, принятых до октября 1993 г., являются «Ведомости народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации». В переходный период отсутствия высшего органа законодательной власти постановления Правительства Российской Федерации и Указы Президента официально публиковались в «Собрании Актов Президента и Правительства Российской Федерации» (до июля 1992 г. - «Собрание Постановлений Правительства»). Это официальное еженедельное издание администрации Президента Российской Федерации с мая 1994 г. именуется «Собранием Законодательства Российской Федерации» и включает также федеральные законы Российской Федерации.

Наряду с «Собранием Законодательства Российской Федерации» местом официального опубликования федеральных законов может быть «Российская газета».

Официальным источником ведомственных инструкций, нормативных актов министерств и ведомств является «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств».

В отношении санитарных правил существует отдельное законоположение, согласно которому санитарные правила подлежат обязательному изданию и свободному распространению.

Утвержденные федеральные санитарные правила, а также сборники санитарных правил выпускаются Государственной санитарно-эпидемиологической службой России, а санитарные правила на территориях субъектов Российской Федерации - соответствующими центрами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и распространяются через торговую сеть.

### **4.4. Информация об окружающей природной среде**

Возможность получения информации об окружающей природной среде опирается на ст. 42 Конституции и специальное экологическое законодательство. Так, право требовать предоставления своевременной достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды и мерах ее охраны для граждан и общественных организаций предусмотрено ст. 12, 13 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Определенная основа получения информации имеется также в ст. 9 Закона Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Обязанность предоставить гражданам экологическую информацию возложена на органы государственной власти всех уровней, на специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды.

Во многих городах России функционируют круглосуточные оперативно-экологические инспекции, телефон которых можно узнать через справочную.

Как уже отмечалось, в соответствии со ст. 12 Закона России «Об охране окружающей природной среды» граждане имеют право требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране (ч. 2). Нужно подчеркнуть, что полномочия общественных экологических объединений по этому поводу, предусмотренные ст. 13 этого Закона, сформулированы немного иначе: требовать предоставления своевременной достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды, мерах ее охраны (ч. 1).

Разница состоит в том, что, во-первых, отдельные граждане могут обращаться за получением информации только в государственные органы, что обычно подразумевается под «соответствующими» органами, тогда как для общественных объединений адресат не определен. Этим можно попытаться воспользоваться, обращаясь через общественное экологическое объединение непосредственно к самому загрязнителю, если не удалось получить информацию от «соответствующих» органов. Во-вторых, если для граждан речь идет об информации по поводу состояния окружающей природной среды, под которым может подразумеваться экологическая информация, прошедшая официальную обработку, то для объединений - об информации по поводу загрязнений. Благодаря этому общественное экологическое объединение может добиваться получения информации от государственных органов о выбросах и сбросах, других видах загрязнений, например захоронении радиоактивных отходов конкретными предприятиями. Тем более, что, как сказано в законе, такая информация должна быть «своевременной, достоверной и полной».

Ст. 8 Закона РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 1999 г. устанавливает, что граждане имеют право получать в органах государственной власти, местного самоуправления, органах и учреждениях санитарно-эпидемиологической службы и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья работ и оказываемых услуг.

Используя эту правовую норму, можно попробовать непосредственно обратиться к предприятию-загрязнителю окружающей среды с вопросом о его воздействии на окружающую среду. Хотя следует и иметь в виду, что перечень информации, которую в соответствии с этой статьей можно требовать, не охватывает, например, информацию о выбросах и сбросах, а скорее - информацию об аккумулятивном воздействии таких сбросов и выбросов на «состояние среды обитания». К тому же, оговорка «в пределах компетенции» дает возможность предприятию отказать гражданину в предоставлении информации, ссылаясь на то, что такое предоставление не входит в его компетенцию. В этом случае можно использовать аргумент, в соответствии с которым предприятия и организации обязаны обеспечивать реализацию права

граждан, то есть обязаны обеспечивать, кроме прочего, право граждан на получение от них экологических сведений.

На основании же ст. 9 данного Закона индивидуальные предприниматели и юридические лица при обращении в органы государственной власти имеют право на получение от них на договорной основе (то есть за плату) информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии окружающей природной среды, заболеваемости населения, действующих санитарных правилах. Эта статья подкрепляет правовую основу обращения общественных организаций (ибо в ней сказано об организациях вообще, а значит, это можно отнести и к общественным организациям в частности) к компетентным государственным органам за получением экологически значимой информации. Однако она предусматривает возможность установления государственными органами платы за такую информацию. При этом в случае отказа государственного органа в предоставлении информации Закон оговаривает возможность юридическими средствами добиваться ее получения. Для этого сначала нужно в течение месяца обратиться в вышестоящие органы, а затем в суд.

В Законе прямо сказано, что решения органов государственной власти, должностных лиц (как коллегиальные, так и единоличные), а также их действия, ущемляющие права юридических лиц и граждан, **могут быть обжалованы в месячный срок в вышестоящие по подчиненности организации**, а при несогласии с принятым решением эти действия **могут быть обжалованы в суд** (ст. 10). Следует, однако, помнить, что в соответствии с данным Законом подача жалобы не приостанавливает обжалуемого решения и действия (ч. 3 ст. 10).

Можно также получить интересующую информацию, которая находится в распоряжении предприятий и организаций, через органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы. В частности, должностные лица Государственной санитарно-эпидемиологической службы имеют право получать без каких-либо ограничений от предприятий, организаций и граждан сведения и документы, необходимые для выполнения возложенных на органы и учреждения Государственной санитарно-эпидемиологической службы задач.

Основной задачей Государственной санитарно-эпидемиологической службы является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Вместе с тем, оно обеспечивается широкой информированностью населения о состоянии здоровья, гигиенической и эпидемиологической обстановке, проводимых санитарно-профилактических мероприятиях.

#### **4.5. Получение информации в ходе экологической экспертизы**

Источником получения экологически значимой информации могут быть данные государственной и общественной экологической экспертизы. Цель экологической экспертизы - оценка воздействия планируемого проекта на окружающую среду с учетом всех факторов. Это хороший путь получения информации о состоянии окружающей среды в данной местности и уже имеющем место воздействии на нее промышленных объектов.

Действующее законодательство прямо предусматривает право общественных объединений требовать от компетентных государственных органов проведения государственной экологической экспертизы (ст. 13 Закона России «Об охране окружающей природной среды»).

Государственная экологическая экспертиза проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества. Закон предусматривает, что государственная экологическая экспертиза должна осуществляться на основе широкой гласности и с участием общественности.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы объектов федерального, республиканского или местного значения регулируется законодательством Российской Федерации.

Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» дает возможность гражданам проводить общественную экологическую экспертизу. В соответствии с Законом технико-экономическое обоснование проектов и проекты на строительство предприятий, сооружений и иных объектов проходят государственную, а при необходимости и общественную экологическую экспертизу.

Однако общественная экологическая экспертиза, проводимая по инициативе научных коллективов, общественных объединений, только тогда становится юридически обязательной, когда ее результаты утверждены органами государственной экологической экспертизы. Поэтому в тех случаях, когда позиции общественности и государственных органов принципиально расходятся, проведение общественной экологической экспертизы не может юридически повлиять на решение государственных органов. В то же время в результате такой экспертизы можно получить экологически значимую информацию, довести ее до сведения граждан и общественности, повлиять на формирование общественного мнения.

## **5. Обращение в суд**

В тех ситуациях, когда поиски компромисса с государственными органами оказываются безуспешными либо диалог с властью имущими не удается, граждане и экологические организации могут обратиться в судебные органы. Действующее законодательство предусматривает весьма широкие возможности для судебной защиты нарушенного права на благоприятную окружающую среду.

Такое обращение возможно путем предъявления исков в судебные органы, обжалования решений государственных органов и действий должностных лиц, обращения в Конституционный Суд.

Полномочия граждан, предусмотренные Законом России «Об охране окружающей природной среды», которые дают правовую основу для обращения в суд, заключаются в том, что граждане имеют возможность требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении,

проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями (ст. 12).

Во многом аналогично сформулированы в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» правомочия экологических и иных общественных объединений, выполняющих экологические функции, на которые следует опираться при обращении в суд. В частности, они имеют право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности; ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями. Кроме этого, та же статья определяет, что такие организации имеют право защищать экологические права и интересы населения (ст. 13).

Итак, перечислим основные формы юридической деятельности, доступные для граждан России, которые заинтересованы в улучшении окружающей среды:

- 1) предъявление исков в суд, арбитражный суд;
- 2) обжалование действий должностных лиц и решений государственных органов;
- 3) обращение в Конституционный Суд.

Каждая из этих форм имеет преимущества и ограничения, которые должны учитываться гражданами и организациями при определении стратегии действий.

Выбирая более приемлемую стратегию, гражданам следует иметь в виду особенности различных форм юридической активности.

Иногда по одному и тому же поводу можно предъявить иск либо принести жалобу.

Следует учитывать, что исковое производство имеет свои преимущества, оно дает возможность ходатайствовать в целях обеспечения иска о прекращении финансирования строительства. Однако дело в исковом производстве может рассматриваться гораздо дольше, нежели в рамках особого производства при подаче жалобы.

Подача жалобы бывает менее трудоемким путем защиты нарушенных прав. По общему правилу жалоба должна быть рассмотрена в течение 10 дней. Также закон, который установил порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан (о нем будет сказано дальше), дает возможность приносить жалобу по месту жительства истца. Это предоставляет выбор суда и может быть использовано, если, обращаясь в суд по месту жительства, гражданин имеет дело с более прогрессивным судом. В

соответствии с этим законом жалоба может быть подана по просьбе гражданина. Это означает, что в случае, если жалоба подается от группы граждан представителем общественной организации, не требуется доверенность от каждого из них, а достаточно одного письма, подписанного всеми гражданами.

Суд имеет право приостановить исполнение обжалуемого решения. Среди проблем, с которыми придется сталкиваться при подаче иска, существует непростая проблема доказательств причиненного вреда. Трудность заключается в том, что в рамках существующего законодательства и правоприменительной традиции непросто доказать причинную связь между потенциально экологически вредной деятельностью предприятий и вредом, который она оказала на здоровье граждан либо окружающую природную среду. На практике постоянно требуется доказывание конкретного ущерба, а он не всегда исчисляем и существует на момент подачи иска.

В то же время, подавая иск к экологически опасным предприятиям, которые рассматриваются источниками повышенной опасности, следует иметь в виду, что истец - гражданин или экологическая организация избавлены от бремени доказывания наличия вины данного предприятия в причинении вреда. В этом случае - вина ответчика-предприятия презумируется, если оно не докажет ее отсутствие.

Обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод - наиболее сложный и трудоемкий вид деятельности для граждан.

В зависимости от характера проблемы, ее масштаба и с учетом особенностей той или иной формы юридических действий следует выбрать наиболее предпочтительную для граждан либо экологических организаций.

## **6. Выбор юридических действий**

### **6.1. Предъявление исков в суд, арбитражный суд. Правовая основа**

Действующее экологическое законодательство предусматривает возможность предъявления в суд исковых требований о прекращении экологически вредной деятельности.

Понятие «экологической вредной деятельности» действующее законодательство конкретно не раскрывает, и нормативные параметры такой деятельности не установлены. Теоретически эта статья дает возможность обращаться в суд с требованием о прекращении любой хозяйственной деятельности, оказывающей хотя бы малейшее негативное воздействие на окружающую среду. Можно утверждать, что практически всякая хозяйственная деятельность является в определенной степени экологически вредной. Если нет достаточных доказательств считать ее причиняющей вред здоровью и имуществу граждан или «народному хозяйству», то уж всегда можно пытаться доказать, что причиняется определенный вред окружающей природной среде в целом.

## **Куда подавать иск - в суд или арбитражный суд?**

В зависимости от того, кто собирается обращаться с иском заявлением - гражданин самостоятельно или общественная организация, которая является юридическим лицом, - иск должен предъявляться либо в суд - для граждан, либо в арбитражный суд - для общественных организаций.

По общему правилу гражданского судопроизводства гражданские дела, если хотя бы одной из сторон является гражданин, рассматриваются в суде. В частности, ст. 25 ГПК РСФСР предусматривает, что судам подведомственны дела по спорам, возникающим из гражданских правоотношений, если хотя бы одной из сторон в споре является гражданин, за исключением случаев, когда разрешение таких споров отнесено к ведению административных или иных органов (ч. 1 п. 1). В соответствии со ст. 1 Закона РСФСР «Об арбитражном суде» арбитражный суд разрешает споры не только между предприятиями, учреждениями и организациями, являющимися юридическими лицами, но также гражданами, которые осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и имеющими статус предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (ч. 2).

Специальное совместное Постановление Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации дополнительно разъясняет, что в суде подлежат рассмотрению дела по спорам, если хотя бы одной стороной является гражданин, не имеющий статус предпринимателя, либо в случае, когда гражданин имеет такой статус, но дело возникло не в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности, или объединение граждан, не являющееся юридическим лицом. А в том случае, если иск предъявляется от имени экологической организации либо объединения, которое выступает юридическим лицом, он подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

Готовясь к предъявлению иска и к самому судопроизводству, нужно руководствоваться Гражданским процессуальным кодексом РСФСР.

Исковое заявление подают в письменной форме. Оно должно отвечать установленным ГПК требованиям. Несоблюдение требований, установленных ГПК к исковому заявлению, служит причиной оставления заявления без движения.

При предъявлении искового заявления необходимо обращать внимание на правильный выбор места расположения суда, к компетенции которого относится рассмотрение дела.

Если ответчиком является гражданин, то иск предъявляется в суде, который находится по месту его жительства. В том случае, когда ответчиком выступает предприятие или иное юридическое лицо, иск предъявляется по месту нахождения органа или имущества юридического лица. Для того чтобы определить такое место нахождения, можно использовать, например, официальный бланк предприятия-ответчика, на котором указывается его официальный адрес.

Неправильные указания адреса ответчика могут повлечь отказ в приеме искового заявления, поскольку в ГПК предусмотрено, что судья отказывает в приеме искового заявления, если дело неподсудно данному суду. Это отдалает время принятия решения по делу.

Если судья отказывает в приеме искового заявления, то он (она) должен вынести мотивированное определение, которое необходимо вручить заявителю одновременно с возвращением поданных документов. На определение судьи об отказе в принятии искового заявления может быть подана частная жалоба в вышестоящий суд. Следует, однако, иметь в виду, что жалоба на определение суда должна быть подана в течение десяти дней.

Готовясь к судебному производству, нужно постараться собрать как можно больше доказательств о том, что имеется факт причинения вреда данным предприятием. Если иск подает общественная организация, то можно использовать результаты медицинских обследований на данной территории о воздействии на состояние здоровья населения экологически вредной деятельности предприятия, иные доказательства, свидетельствующие о причинении вреда здоровью населения либо окружающей среде. При предъявлении иска гражданином следует собрать все возможные письменные доказательства о заболевании истца, причиной которого, по его предположению, является деятельность предприятия.

В исковом заявлении должно быть четко сформулировано содержание искового требования, то есть то, о чем конкретно истец просит суд. Суд, принимая решение по делу, не вправе выходить за пределы требований искового заявления. Прекращение экологически вредной деятельности граждане должны понимать в достаточно широком смысле. Оно не обязательно требует, например, полной ликвидации предприятия. В конкретном случае с учетом местных экономических и социальных проблем может быть разумнее ставить вопрос о некотором изменении характера деятельности предприятия либо о принятии предприятием таких технологических мер, при которых прекращается экологически вредное воздействие его деятельности на окружающую среду.

Поэтому следует помнить, что содержанием искового требования может быть не только закрытие экологически вредного предприятия, но и устранение экологически вредных последствий деятельности определенного предприятия, разработка плана природоохранных мероприятий, установка очистных сооружений. Если по конкретному делу гражданам удастся добиться, чтобы в результате судебного разбирательства предприятие установило очистные фильтры либо приняло иные меры, которые будут способствовать улучшению воздействия его деятельности на окружающую среду, можно считать такое дело завершенным успешно.

## **6.2. Обжалование действий должностных лиц и решений государственных органов**

Альтернатива юридическим действиям граждан - это обжалование в суд действий должностных лиц или решений государственных органов. Довольно часто для воздействия на решение экологических проблем именно к этой стратегии и стоит прибегать.

Законодательство Российской Федерации закладывает обширную базу для обжалования в суд решений государственных органов и действий должностных лиц. Такой путь законодательно достаточно разработан и во многих ситуациях может быть более предпочтительной и результативной стратегией действий для граждан, озабоченных экологическими вопросами. Существующее правовое регулирование обжалования действий и решений дает возможность гражданам обжаловать любые акты как индивидуального, так и общенормативного характера, которые нарушают их права и свободы.

Намеревающемуся воспользоваться этой стратегией следует руководствоваться Законом, регулирующим обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. В соответствии с этим Законом были внесены специальные дополнения в Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы.

Судебному обжалованию подлежат коллегиальные и единоличные действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы гражданина;
- 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- 3) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность, или он незаконно привлечен к ответственности.

Гражданин по собственному усмотрению может обратиться с жалобой прямо в суд или сначала направить жалобу в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган или к должностному лицу.

Если гражданин сначала обратился с обжалованием в вышестоящий государственный орган, но остался не согласен с решением, принятым по его жалобе, он имеет право обжаловать дальше это решение в суд.

Важно, однако, что гражданин может сам решать, обращаться ли предварительно с обжалованием в государственные органы или сразу же направиться для решения проблемы в суд.

Подача жалобы предоставляет возможность гражданам выбирать место нахождения суда. Жалоба может быть по желанию гражданина подана либо по месту его жительства, либо по месту нахождения государственного органа или должностного лица, действия которых обжалуются. Это в некоторой степени может облегчить дорогу в суд.

При подаче жалобы следует обращать внимание на сроки. Закон устанавливает для обращения в суд с жалобой следующие сроки:

1) три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод;

2) один месяц со дня получения гражданином уведомления об отказе вышестоящих в порядке подчиненности государственного органа общественной организации, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее ответ.

Жалоба должна быть рассмотрена судом в течение десяти дней. Рассмотрение жалобы должно проводиться с участием гражданина, подавшего жалобу, и руководителя государственного органа, общественной организации или должностного лица, действия которых обжалуются, либо их представителей. С согласия лица, подавшего жалобу, она может быть рассмотрена судьей единолично.

Неявка в судебное заседание по неуважительной причине гражданина, подавшего жалобу, или руководителя государственного органа, общественной организации либо должностного лица, действия которых обжалуются, или их представителей не служит препятствием к рассмотрению жалобы. Однако суд может признать явку указанных лиц обязательной.

Полезно знать, что, приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Этим можно воспользоваться и ходатайствовать перед судом, например, о приостановке строительства предприятия, решение о котором обжалуется, либо о приостановлении действия нормативного акта.

Жалоба должна подаваться в суд в письменном виде. Как и для искового заявления, необходимо, чтобы жалоба была хорошо и ясно обоснована.

Жалоба дает возможность оспаривать решения или действия государственных органов или должностных лиц, влияющие на окружающую среду, на том основании, что ими нарушено право гражданина, например право на благоприятную окружающую среду. Здесь в отличие от предъявления иска не требуется демонстрировать, что обжалуемым решением или действием причинен вред. А значит, нет необходимости предъявлять суду доказательства о причинении вреда.

### **6.3. Кассационное обжалование решений суда и их исполнение**

Граждане, которые не согласны с решением, принятым судом по их жалобе или исковому заявлению, имеют право обжаловать это решение в вышестоящий суд. Это право называется правом кассационного обжалования и касается только тех решений суда, которые еще не вступили в законную силу.

Порядок подачи кассационной жалобы также регулируется ГПК России. Содержание кассационной жалобы должно соответствовать требованиям, установленным ГПК.

Кассационная жалоба может быть подана только в течение десяти дней после того, как суд вынес окончательное решение по делу. Если этот срок пропущен, то в кассационном порядке гражданам обжаловать решение суда, как правило, уже невозможно.

Обжаловать можно решение любого суда, кроме решений Верховного Суда Российской Федерации.

Решение суда может быть обжаловано по ступенькам судебной системы в вышестоящий суд вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, но нельзя перепрыгнуть ни через одну ступеньку. Для граждан Москвы и Санкт-Петербурга, которые обратились с жалобой либо иском в районный суд города, судом, в который обжалуется решение районного суда, является городской суд. Решение городского суда, в свою очередь, может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации. Для граждан сельского населенного пункта России, которые обратились с жалобой в свой районный суд, его решение может быть обжаловано в областной суд. Если область входит в республику, то следующим звеном будет Верховный Суд республики, решение которого может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации. Чтобы сориентироваться в иерархии судов, следует помнить, что она соответствует административно-территориальному делению. Судом, в который можно обжаловать решение суда первой инстанции, будет суд административно-территориальной единицы, куда входит территория, где расположен суд первой инстанции, и т.д.

По общему правилу вышестоящий суд должен рассмотреть дело, которое поступило по кассационной жалобе в течение десяти дней. Этот срок, однако, может быть продлен, но в соответствии с законом не более чем еще на десять дней. Верховный Суд Российской Федерации должен рассмотреть дело, поступившее в кассационном порядке не позднее одного месяца со дня его поступления.

Если суд признает жалобу гражданина обоснованной, то он выносит решение об обязанности соответствующего государственного органа или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина.

В том же случае, когда суд определит, что обжалуемые действия были совершены в соответствии с законом, в пределах полномочий государственного органа или должностного лица и права либо свободы гражданина не были нарушены, суд выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

Решение суда по жалобе должно быть направлено для устранения допущенных нарушений закона или другого нормативного акта руководителю государственного органа, общественной организации или должностному лицу, действия которых были обжалованы, либо вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, общественной организации или должностному лицу.

Решение суда, вступившее в законную силу, является обязательным для того государственного органа или должностного лица, в отношении которых оно принято.

Если гражданин обжаловал индивидуальный или нормативный акт государственного органа, вследствие чего суд признал его незаконным, то с момента вступления в законную силу решения суда о признании акта либо его части незаконными, этот акт либо его отдельная часть считаются недействующими. Пленум Верховного Суда Российской Федерации по вопросам рассмотрения жалоб на нарушение прав и свобод граждан разъяснил, что в этом случае акт или его часть считаются недействующими с момента их принятия.

Решение суда направляется государственному органу, общественной организации, должностному лицу, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления данного решения в законную силу.

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда, а в случае неисполнения решения суд должен принять меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

#### **6.4. Обращение в Конституционный Суд**

В некоторых случаях граждане могут обратиться в Конституционный Суд, защищая свои конституционные права, к числу которых относится право на благоприятную окружающую среду. Такое обращение, однако, возможно только тогда, когда конституционное право гражданина или граждан нарушается законом, который применяется или будет применяться в конкретном деле.

В соответствии с федеральным конституционным Законом Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 24 июня 1994 г. Конституционный Суд является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством судебного производства.

На Конституционный Суд возложена миссия способствовать защите конституционного строя России, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда очень весомы и имеют высокий авторитет. Однако судопроизводство может быть наиболее трудоемким и долговременным. Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Акты или их отдельные положения, которые Конституционный Суд признает неконституционными, утрачивают силу.

Граждане и объединения граждан имеют право обратиться в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод тогда, когда их конституционные права и свободы нарушаются законом, который применяется или подлежит применению в конкретном деле.

Жалоба должна быть составлена в соответствии с требованиями, установленными Законом о Конституционном Суде.

Если Конституционный Суд примет решение о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, конкретное дело подлежит также пересмотру компетентными органами в обычном порядке.

## **КОМПЕНСАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В СИСТЕМЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

### **1. Принцип компенсации**

Прибыльный экобизнес часто бывает возможен в условиях, когда эффективно действуют развивающиеся в последнее время различного рода компенсационные механизмы. Эти механизмы перекачивают финансовые средства от фирм с грязным производством к фирмам, активно занимающимся природоохранной деятельностью. В результате выбросы загрязняющих веществ в одном месте как бы компенсируются их сокращением в другом месте. Без соответствующих правовых регуляторов это сделать было бы невозможно, поскольку ни одна из фирм, загрязняющая своей деятельностью окружающую среду, не согласится добровольно на передачу своих средств в пользу тех, кто осуществляет компенсационную, природоохранную деятельность.

Общая идея компенсации достаточно проста и в то же время важна настолько, что может быть возведена в принцип: при хозяйственной деятельности нарушение состояния природной среды неизбежно. Поэтому неблагоприятные экологические последствия, которые уже имеют место или только ожидаемы, должны компенсироваться мероприятиями по улучшению, воспроизводству природной среды. Вырубаемый под новострой лес должен быть возмещен лесопосадками. Пусть он будет высажен там, где его мало. Вылавливаемая рыба должна компенсироваться улучшением состояния нерестилищ, строительством рыбообразных заводов, отвод земель под промышленные, транспортные и прочие нужды - улучшением земель на соседних территориях и т.д.

Там, где возможно, компенсация обеспечивается проведением соответствующих работ силами организаций, нарушающих состояние природной среды, там, где это невозможно, - денежными средствами.

Принцип компенсации, реализуемый в чисто экономическом плане, не дает желаемого результата в сфере социально-экологической, не обеспечивает требований устойчивого развития. Более предпочтительной является натуральная компенсация. В узком смысле слова это означает, например, что природопользователь обязуется провести работы, связанные с воспроизводством нарушенных экосистем, рекультивацию земельных участков и т.д.

В широком смысле слова натуральная компенсация включает в себя весь тот комплекс мер, которые осуществляет общество в целях сохранения природной среды и биосферы.

## 2. Компенсационные механизмы рыночного типа

Два источника загрязнения можно связать отношением, в рамках которого увеличение выбросов на одном источнике автоматически влечет за собой эквивалентное снижение выбросов загрязняющих веществ, и предоставить предприятиям возможность договориться о распределении квот. На практике оказалось удобнее заменить договорные отношения отношениями купли-продажи квот на выбросы.

Такая система торговли правами на выброс была введена в США в соответствии с Законом о чистом воздухе 1990 г. Первоначально предметом торговли стали разрешения на выброс сернистого газа ( $\text{SO}_2$ ). Каждое разрешение давало право его владельцу на выброс 1 т  $\text{SO}_2$  в год. Ориентировочная стоимость (цена) одного разрешения составляла 750-1500 дол.

Суммарный выброс по всем разрешениям устанавливался ниже фактических выбросов 1987 г. С другой стороны, возник спрос на воздухоочистительное оборудование. Компании, выпускающие такое оборудование, устремились на рынок торговли разрешениями. У предприятий появилась возможность делать выбор: либо скупать разрешения на выбросы, либо проводить мероприятия по установке воздухоочистительных сооружений.

Естественно, что предприятия, которым в силу специфики производства или используемого производственного оборудования проведение природоохранных мероприятий обойдется слишком дорого, будут приобретать разрешения на выброс. Таким образом, в целом компенсационный механизм обеспечивает минимизацию затрат на проведение природоохранных мероприятий при фиксированной величине суммарного выброса.

Описанный компенсационный механизм по регулированию выбросов пользуется в США большой популярностью. На Конференции ООН в Рио-де-Жанейро (июнь 1992 г.) представитель Чикаго выступил с предложением создания глобальной программы торговли разрешениями на выброс углекислого газа с целью предотвращения угрозы потепления климата. Подобное предложение позднее выдвинула и Индия.

Наряду с механизмом компенсации рыночного типа иногда используют также залоговый принцип, где предусматривается компенсация ранее произведенных затрат. Например, при продаже автомобилей с покупателя берется дополнительная сумма (залог), которая ему впоследствии компенсируется при условии, если владелец автомобиля сдает отработанное моторное масло в соответствующий приемный пункт.

Обращаясь к механизмам компенсации рыночного типа, нетрудно заметить одну особенность: наиболее распространены они в области регулирования выбросов в атмосферу.

Торговля правами на загрязнение водных ресурсов получила существенно меньшее распространение, чем торговля лицензиями на атмосферное загрязнение. Это связано со спецификой гидросферы, представленной в основном речными системами.

Особенность «торговли правами» состоит в том, что данная система фактически препятствует созданию в регионе новых предприятий. Если такое предприятие создается, то возникает непростая задача перераспределения прав на загрязнение между существующими предприятиями с соответствующим уменьшением допущенных объемов загрязнения. В подобных случаях развитые страны используют компенсационные механизмы иного типа. Их называют системами компенсационных расчетов (СКР).

Смысл такой системы заключается в следующем. Предприятие, заинтересованное в расширении или в новом строительстве, сопровождающемся увеличением выбросов в регионе, получает на это право при условии, что оно оплатит другим предприятиям проведение мероприятий по соответствующему снижению выбросов. Естественно, что средства нужно направлять туда, где добиться снижения выбросов будет легче всего. Причем затраты включают в смету проекта расширения или нового строительства с самого начала (на стадии проектирования).

Формирование региональных рыночных систем природоохранного регулирования (типа СКР) является сложной задачей, до конца не решенной пока и в США. Главная трудность - отсутствие обоснованных критериев компенсации. Часто приходится сопоставлять выбросы различного химического состава. Но даже выбросы одинакового химического состава бывают далеко не равноценны, если они имеют место в различных условиях (например в черте города и в пригородной зоне).

Наиболее общим критерием допустимости торговых сделок с разрешениями на выбросы между различными источниками загрязнения региона является требование неухудшения контролируемых показателей качества воздуха после сделки по сравнению с их значением до проведения сделки.

Впрочем, вариантам компенсационных расчетов могут быть предъявлены и более жесткие требования, например требование улучшения качества воздуха на некоторую заданную величину. Однако выполнять это требование на практике бывает далеко не просто, поэтому оно может быть предъявлено на отдельные виды поллютантов.

## **МЕХАНИЗМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ**

### **1. Институт стандартизации**

Для того чтобы хозяйственная деятельность удовлетворяла экологическим требованиям, последние должны быть развернуты в соответствующую систему норм и правил поведения хозяйствующих субъектов. Однако это лишь необходимое, но еще не достаточное условие. Достаточным оно становится тогда, когда эти нормы и правила обретают статус государственных стандартов. С этого момента они являются предметом строгого контроля компетентными

государственными органами, причем уже на стадии проектирования хозяйственных объектов.

Так возникает система природоохранных норм и правил, действующая как правовой институт в сфере проектирования и строительства хозяйственных объектов. Санитарные нормы и правила можно трактовать также как результат преобразования общих требований природоохранного законодательства в систему регламентов, содержащихся в нормативно-правовой, инструктивно-методической и нормативно-технической документации по ведению хозяйственной деятельности и позволяющих осуществлять размещение, строительство, эксплуатацию и ликвидацию будущих и действующих предприятий с учетом экологического фактора.

Основой природоохранных норм и правил являются научно обоснованные и законодательно установленные нормативы предельно допустимого воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Наиболее распространенные из них - предельно допустимая концентрация (ПДК) и предельно допустимые выбросы и сбросы (ПДВ и ПДС). Например, в соответствии с ГОСТом 17.2.1.04-77 ПДК для атмосферного воздуха определяется как максимальная концентрация примеси в атмосфере, отнесенная к определенному времени осреднения, которая при периодическом воздействии или на протяжении всей жизни человека не оказывает на него вредного действия, включая отдаленные последствия, а также на окружающую среду в целом. ПДВ согласно тому же ГОСТу определяется как научно-технический норматив, устанавливаемый для воздуха от источника или их совокупности.

Разработка нормативов качества окружающей среды осуществляется в соответствии с общепринятой классификацией основных элементов среды (гидросфера, атмосфера, почвы, флора и т.д.). Этому же принципу следует и разработка ГОСТов по охране природы. Наибольшее число ГОСТов относится к гидросфере (более 20). В них зафиксированы основные термины и определения, классификация водных объектов и способов водопользования, показатели состояния водной среды и правил контроля качества воды, требования к охране поверхностных и подземных вод от различных факторов хозяйственной деятельности, требования к зонам рекреации водных объектов и т.д.

По такой же схеме составляют экологические стандарты для атмосферы и почвы. Существует также группа стандартов, регулирующих вопросы землепользования и рекультивации земель. Малоразработанными остаются стандарты для флоры, и практически нет стандартов, в которых бы были отражены природные комплексы и комплексное природопользование.

## **2. Экологические требования и контроль в производственных системах**

Введение природоохранных норм и правил в хозяйственную деятельность - настоятельное требование времени. Стихийное, несвязанное экологическими регуляторами и государственным контролем развитие производственных систем способно привести к тяжелым последствиям.

Естественно, что учет экологических требований должен начаться уже на стадии реализации хозяйственных проектов и планов развития. Игнорирование экологических требований на стадии строительства происходит довольно часто. К тому же строительное производство само по себе представляет значительную угрозу для экосистем. Это производство - одно из самых грязных. Оно регулируется у нас обширной системой строительных норм и правил (СНиП). Рассмотрим перечень наиболее распространенных требований к строительному производству.

В процессе строительства запрещается производить какие-либо изменения в проектных работах в ущерб требованиям экологической безопасности. Строительство не может начаться раньше момента, когда проект будет утвержден и сделан отвод земельного участка в натуре. В процессе строительства проводятся мероприятия по рекультивации земель, недопущению загрязнения земель вредными веществами.

Перечень экологических требований, которые нужно соблюдать в ходе строительства, содержится в разделе 10 СНИП 3.01.01-85 от 2 сентября 1985 г. «Организация строительного производства». Согласно этим правилам запрещается, в частности, сведение древесно-кустарниковой растительности, не предусмотренное проектно-сметной документацией. Контроль соблюдения экологических требований осуществляется в порядке авторского надзора, а также органами экологического контроля и санэпиднадзора. «Положение об авторском надзоре проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений» изложено в СНИП 1.06.05-85 от 15 апреля 1985 г.

Контролирующие организации дают предписания строителям об устранении выявленных нарушений в определенный срок. И если эти сроки срываются, то контролирующие организации могут принять решение о приостановлении строительства и прекращении финансирования. Игнорирующие это решение банки в соответствии со ст. 84 Закона об охране окружающей природной среды могут быть привлечены к административной ответственности. Законченные объекты принимаются в эксплуатацию государственными приемочными комиссиями с обязательным участием представителей из органов Государственного комитета по охране окружающей среды и Государственной санитарно-эпидемиологической службы. Приемка объектов, не отвечающих экологическим требованиям, запрещена. Председатель и члены комиссий, а также все те, кто оказывает давление на решение комиссии, несут персональную ответственность.

Довольно серьезным источником загрязнения территорий (особенно городских) является энергетическое производство и промышленность. Экологические требования к энергетическим объектам определяются характером технологии производства энергии. На ТЭС внимание обращают, прежде всего, на обеспеченность очистными сооружениями, а также на тип применяемого топлива, на АЭС - на особенности размещения и надежности реакторов. Токсичные отходы АЭС должны быть утилизированы и захоронены. На территории Российской Федерации находится 15 полигонов для захоронения

радиоактивных отходов. Для АЭС основные экологические требования предъявляют на стадии проектирования и строительства.

Должностные лица, виновные в нарушении экологических требований при размещении проектировании и эксплуатации энергетических объектов, несут ответственность по статьям УК РФ.

Одним из наиболее уязвимых элементов природной среды является атмосфера, куда уходит большая часть выбросов энергетического и промышленного производства. Во всем мире защите атмосферы уделяется особое внимание.

Важная сфера экологического контроля - землепользование, и в первую очередь сельскохозяйственное. Применяемая здесь система норм и правил довольно обширна и отражена во многих правовых актах российского законодательства на государственном и отраслевом уровнях.

Основные требования, предъявляемые к землепользователю, включают:

1) соблюдение предприятиями независимо от их ведомственной принадлежности законодательства Российской Федерации, решений местных органов власти по вопросам правильного использования и охраны земель;

2) использование земель в соответствии с теми целями, для которых они предназначены;

3) сохранность защитных лесонасаждений;

4) выполнение предупредительных мер против порчи земель (эрозии, засоления и т.д.) и ландшафтов (зарастание бурьяном, кустарником, заболачивания и т.д.);

5) проведение рекультивационных работ.

Госконтроль за состоянием земельного фонда осуществляется органами местной администрации, государственными земельными комитетами. Государственный районный инспектор по использованию и охране земель проводит одну-две комплексные проверки в год, направленные на проверку выполнения вышеперечисленных требований к землепользованию. При обнаружении нарушений инспектор составляет акт и направляет его в местную администрацию или прокуратуру (если нарушение влечет уголовную ответственность).

Ст. 104 Земельного кодекса РСФСР за представительными органами власти на местах закреплено право устанавливать границы территорий, в пределах которых запрещено изъятие земель для несельскохозяйственных нужд. Изъятие же ценных угодий для внутрихозяйственного строительства законодательством практически не ограничивается. Инструкции о внутрихозяйственном землеустройстве, где предусматривается строительство лишь на угодьях худшего качества, на практике чаще всего игнорируются. Законодательство в этой области необходимо совершенствовать. Экологическое требование к строительству новых и реконструкции старых мелиоративных систем закреплены нормами Земельного и Водного кодексов, а также специальными разделами СНиПов (СНиП 3.07.03-85, СНиП 3.01.01-85, СНиП 3.07.01-85).

Современные способы хозяйствования на земле обладают одной неприятной особенностью: они порождают так называемые неточечные источники загрязнения поверхностных вод. По расчетам специалистов, нерусловый поверхностный сток с сельскохозяйственных угодий и городских территорий дает около 85 % загрязнения поверхностных вод. В связи с этим предлагается перенести внимание с контроля сточных вод промышленных предприятий (точечные источники загрязнения) на контроль состояния водосброса в целом.

В сельском хозяйстве функции экологического контроля затрагивают прежде всего использование и хранение удобрений и пестицидов, отходы животноводческих комплексов и ферм. В настоящее время разработаны подробные нормативы санитарно-защитных зон для таких предприятий. Вокруг рыбохозяйственных водоемов устанавливаются санитарные зоны с границей 2 км от берегов. В этой зоне, а также в водоохранной зоне малых рек запрещено строительство складов для пестицидов и удобрений, горючесмазочных материалов, животноводческих ферм, мест складирования навоза, устройство взлетно-посадочных площадок для авиахимработ, площадок для заправки наземной аппаратуры химикатами.

Госкомсанэпиднадзор при Президенте РФ совместно с Минсельхозом РФ периодически утверждают список химпрепаратов, разрешенных для применения в сельском хозяйстве и ПДК содержания химических веществ в продуктах питания. В случае превышения ПДК органы санэпиднадзора вправе запретить их производство и реализацию. Лица и организации, производящие и применяющие запрещенные химические вещества либо нарушающие соответствующие экологические требования (превышение ПДК), привлекаются к административной ответственности по ст. 84 Закона об охране окружающей природной среды.

### **3. Экологическое аудирование**

Многообразие экологических требований и сложность производственных систем создали в последнее десятилетие своеобразную ситуацию, когда вероятность привлечения фирм и компаний к различным формам ответственности за непреднамеренные экологические нарушения резко возросла.

Концепция аудиторских проверок в области охраны окружающей среды зародилась в 1980-е годы в США на крупных промышленных предприятиях и получает все большее распространение также в европейских странах.

Решение об осуществлении аудиторской проверки должно принимать само предприятие. Иначе такие проверки будут восприниматься как посягательство на его свободу и противоречить идее экологического аудирования как особой формы самоконтроля, обусловленной объективной необходимостью.

Существуют две основные цели аудиторских проверок: информирование дирекции о практической реализации политики в области охраны окружающей

среды в интересах ее дальнейшего совершенствования и информирование общественности о состоянии окружающей среды и путях решения экологических проблем на предприятии.

Итоговым документом проверки является отчет о реальном положении дел охраны окружающей среды на предприятии, соответствии выявленной ситуации требованиям природоохранного права. Отчет завершается рекомендациями по устранению нарушений.

В России опыт экологического аудирования весьма ограничен. Тем не менее, на предприятиях идут процессы, которые в значительной степени облегчают аудиторские проверки. Имеется в виду паспортизация производственных объектов.

Комплексные экологические требования к действующему предприятию должны быть отражены в экологическом паспорте. Основные положения экологического паспорта закреплены ГОСТом 17.00.04-90 «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов. Экологический паспорт промышленного предприятия. Основные положения». Данный ГОСТ введен с 1 июля 1990 г. В качестве приложения к нему разработаны «Временные методические рекомендации по разработке экологического паспорта».

Экологический паспорт промышленного предприятия содержит информацию об объеме производства, расходе сырья и материалов по видам продукции (технологический регламент), характере готовой продукции, выбросах и сбросах, отходах, местах и способах захоронения отходов (в приложении к экологическому паспорту), использовании земельных ресурсов, о водопользовании и водоотведении. Кроме того, в паспорте приводятся расчет платежей за загрязнение окружающей среды, данные о полученных разрешениях на выброс и сброс.

В методических разработках, посвященных экологическому аудированию, выделяют семь этапов аудиторской проверки:

- Планирование. Собирается предварительная информация, которая позволит очертить план программы аудиторской проверки, порядок действия и перечень необходимых специалистов. Составляется вопросник, который помогает руководству выявить главные экологические проблемы, уточнить предъявляемые к нему экологические требования.
- Ознакомление с внутренними системами и процедурами управления. Выясняется выполнение предприятиями природоохранных требований, изучаются меры внутреннего контроля руководством. Информация собирается из различных источников, в том числе из официальных документов, ответов предварительного вопросника, а также из телефонных разговоров и дополнительных наблюдений.
- Оценка сильных и слабых сторон внутреннего контроля. Она основывается на выяснении вопросов о том, насколько ясно сформулированы обязанности конкретных лиц по выявлению требований природоохранного законодательства, как подготовлен

персонал, адекватны ли санкции за нарушение экологических требований.

- Сбор данных в процессе аудирования. Применяют три вида аудиторских проверок: использование опросников и интервью, инспекционное обследование, проверка самой системы управления охраны окружающей среды и состояния природоохранного оборудования.
- Оценка результатов аудирования. Выясняется, насколько выполняются цели программы аудирования, а также значительность результатов.
- Отчет о результатах аудирования. Руководитель аудиторской проверки кратко информирует руководство предприятия в присутствии других членов аудиторской группы. Целью такого брифинга является сообщение о предварительных выводах аудиторской проверки. Брифинг должен быть устным и занять всего несколько минут.
- Последствия аудирования. Подготавливается окончательный письменный отчет о результатах аудирования и распространяется среди руководства предприятия. В свою очередь, руководство обеспечивает выполнение рекомендаций отчета.

Аудиторская группа должна состоять из трех-четырёх человек, из которых двое должны быть компетентны в вопросах экологического аудирования, а один или два - хорошо знакомы с деятельностью предприятия (не являясь, однако, его сотрудниками). Группа должна внушать уважение администрации предприятия и уметь выдерживать баланс между строгой проверкой и бесполезным вмешательством в деятельность предприятия. Выполнение всех этих условий обеспечит успех аудирования.

#### **4. Контроль за использованием отходов**

Проблема использования отходов имеет не только экологический, но и экономический аспект. При наличии соответствующего механизма управления отходами последние могут стать одним из факторов повышения доходов в промышленных корпорациях. Многие руководители промышленных корпораций начинают это понимать. Значительная экономия появляется уже при попытках сократить образование отходов в их источнике. Но при этом особое внимание должно быть уделено контрольным функциям.

В США, предложена трехуровневая система контроля, приемлемая, по мнению автора, для большинства промышленных организаций: а) почасовой учет материальных потерь на крупных операциях (с помощью компьютеров), б) ежедневная отчетность, в) ежемесячный отчет, выполняемый специальным подразделением и прилагаемый к общезаводскому.

В условиях строгой системы контроля компания, как показывают расчеты, сможет снизить стоимость своих отходов на 30 % в течение первого года, а еще через два года - дополнительно 20 %. При широком распространении механизма управления отходами экономия в расчете на одного жителя США может составить 800 дол. в год при одновременном улучшении качества окружающей среды.

В целом в мировой практике эффективных механизмов контроля за использованием отходов явно недостаточно. По этой причине рост отходов стал почти неизбежным спутником очень многих производств. Законодательство стран, в том числе России, уделяет недостаточное внимание вопросам управления отходами.

Стимулы к использованию отходов могут быть и чисто рыночного свойства.

## **5. Контроль за состоянием ландшафтов**

Те отходы, которые по каким-либо причинам не могут быть переработаны, становятся или могут стать источником загрязнения ландшафтов. Отходы на земле, в том числе свалки (санкционированные и несанкционированные), отвалы вскрышных пород, терриконы, нарушение почвенного покрова, обусловленное карьерными разработками, - типичные ландшафтные нарушения, подлежащие контролю.

Особо строгим должен быть контроль высокотоксичных и радиоактивных отходов. Открытое хранение таких отходов на поверхности земли недопустимо. Выделяемые в этих случаях участки земли используют для захоронения или уничтожения отходов (так называемые полигоны). При захоронении производственных и бытовых отходов должно соблюдаться правило: разные виды отходов не смешиваются. Поэтому создаются различные виды полигонов для захоронения токсичных промышленных, радиоактивных, бытовых отходов.

Если для захоронения планируется использовать недра, то на это нужно получить лицензию и разработать проект использования недр, который согласовывают с Комитетом РФ по геологии и использованию недр, государственными органами по регулированию и охране вод, органами санэпиднадзора и горного надзора, государственного экологического контроля.

Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов должны отвечать следующим требованиям: размещаться с подветренной стороны населенных пунктов, находиться ниже мест водозаборов питьевой воды, мест нереста и массового нагула рыбы, состоять из слабофильтрующих грунтов (глина, суглинки, сланцы).

Вокруг полигона устраивают санитарно-защитную зону диаметром не менее 3 км. Расстояние полигона от сельхозугодий, автомобильных и железных дорог общей сети не ближе 200 м, от границ леса - не ближе 50 м. Полигоны нельзя размещать в заболоченных местах, зеленой зоне городов, зоне питания подземных источников питьевой воды, в зонах активного карста и оползней. Действующим законодательством запрещен сброс производственных и бытовых отходов в поверхностные воды (озера, реки).

За пользование полигонами предусмотрена плата в пределах допустимых нормативов и установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Плата устанавливается по каждому виду отходов. За сверхлимитное размещение отходов взимается плата в 5-кратном размере. При отсутствии

разрешения на размещение отходов вся их масса рассматривается как сверхлимитная и применяется 5-кратный коэффициент.

Радиоактивные материалы представляют собой опасные вещества, подлежащие экологическому контролю. Проблема захоронения отходов в результате использования радиоактивных материалов до сих пор не решена. Захоронение этих отходов производят по разрешению органов Государственного комитета по охране окружающей среды и Санэпиднадзора на специальных полигонах (см. СНиП 2.01.28-85. «Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов. Основные положения по проектированию». Утверждены постановлением Госстроя СССР от 25 июня 1985 г.).

В России общие требования к рекультивации земель определены ГОСТом 17.5.3.04-83. Рекультивации подлежат нарушенные земли всех категорий, а также прилегающие земельные участки, полностью или частично утратившие продуктивность в результате отрицательного воздействия нарушенных земель. Рельеф и форма рекультивированных участков должны обеспечивать их эффективное хозяйственное использование. При открытых горных работах рекультивации подлежат внутренние и внешние отвалы, карьерные выемки и другие территории, нарушенные горной деятельностью.

Предприятия, осуществляющие работы, связанные с нарушением почвенного покрова, обязаны за свой счет проводить рекультивацию земель (техническую и биологическую) в соответствии с ГОСТом 17.5.1-78. Рекультивация является неотъемлемой частью технологических процессов на действующих предприятиях, а также при проведении геологоразведочных, поисковых, геодезических и прочих изыскательских работ. Стоимость работ по снятию и хранению почвенного слоя и последующей рекультивации земель включается в себестоимость продукции предприятия (при разработке месторождений), в стоимость объектов строительства (при строительных работах) или изыскательских работ (при поисковых, разведочных работах).

Приемка-передача рекультивационных земель осуществляется комиссией, назначаемой местными органами власти того района, на территории которого эти земли находятся. Комиссия обязана проверить соответствие рекультивационных работ утвержденному проекту и дать им оценку.

В состав комиссии включают представителя местных органов власти, старшего инженера-землеустроителя, представителя предприятия, передающего земли, и землепользователей, которым передаются земли. При необходимости могут включаться различные специалисты НИИ и проектных организаций.

## **6. Система лицензирования природопользования**

Лицензионный механизм экологического контроля - один из наиболее эффективных правовых механизмов природопользования. Условием его успешной работы является нормирование воздействий на окружающую среду, так как любая деятельность дозволительна лишь в определенных пределах.

Иными словами, в основе лицензионного механизма контроля лежит принцип лимитирования природопользования.

Лимитирование природопользования фактически существует давно, как и нормы отбора земель под строительство объектов и сооружений, лимиты потребления вод в промышленности и сельском хозяйстве, в системах коммунального водоснабжения. В лесном хозяйстве давно используется понятие расчетной лесосеки, определяющее баланс ежегодного прироста древесины и объемов заготовок древесины. Примером лимитного показателя является также количество пребывающих в лесу граждан. Существуют лимиты на отлов и отстрел животных, дифференцированные по сезонам, отдельным периодам охоты и рыболовства, водоемам и охотничьим угодьям, охотничьим и рыбопромысловым хозяйствам, отдельным лицам. За лимитное и сверхлимитное потребление природных ресурсов устанавливается плата, которая расходуется на воспроизводство этих ресурсов.

Другим видом лимитирования является введение норм выбросов, сбросов и размещения отходов. Здесь также устанавливаются платежи за лимитное и сверхлимитное использование природной среды. Полученные средства идут на улучшение ее состояния. Чем больше норма изъятия вещества и ресурсов из природной среды и чем больше нормы внесения антропогенного вещества и различного рода изменений в природу, тем больше должно быть средств и возможностей для производства и восстановления природной среды. Если нет возможности восстановить качество природной среды, то должна быть исключена и возможность ее эксплуатации. Таков основной принцип лимитирования. Право на эксплуатацию природной среды в пределах установленных лимитов дают в виде лицензии на природопользование. Лицензии могут выдаваться также на комплексное природопользование, то есть на использование территории со всеми находящимися там природными ресурсами (недрами, водой, лесом, землей и т.д.). Лицензии на комплексное природопользование выдаются субъектам хозяйственной деятельности и не подлежат передаче другим юридическим или физическим лицам. Данная лицензия является основанием для заключения договора природопользователя с исполнительным органом власти.

Лицензия на комплексное природопользование в нашей стране выдается территориальными органами Госкомитета по охране окружающей природной среды после получения специальных лицензий из органов управления водными, лесными и биологическими ресурсами, недрами. В договоре на комплексное природопользование указывают границы, перечень, количественные и качественные характеристики предоставляемых в пользование территорий и природных ресурсов. Договор предусматривает обязанности природопользователя улучшать состояние природной среды, своевременно вносить плату за изъятие ресурсов и загрязнение, предоставлять в органы исполнительной власти и органы Госкомитета по охране окружающей природной среды информацию о состоянии природной среды и использовании ее ресурсов, возмещать убытки, допущенные в результате нерационального использования и загрязнения. В необходимых случаях действие договора можно

приостанавливать или даже аннулировать. Лицензирование природопользования оформляется лишь при условии положительного заключения экологической экспертизы проекта природопользования. Если природопользователь не соблюдает зафиксированные договором нормы и правила пользования, то он несет административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами территориальных образований. Причем привлечение к ответственности не освобождает виновных лиц от возмещения причиненного ими вреда.

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

### **1. Правовые нормы**

Разработка и включение в законодательные акты тех или иных правовых норм не означает, что они будут выполняться. Например, предписания и нормы Закона РСФСР об охране окружающей природной среды, как показывает практика, не соблюдаются в очень большом числе случаев.

Причины нарушения природоохранного законодательства чаще всего ищут в несовершенстве исполнительных механизмов либо в недостаточности мер юридической ответственности. Однако нередко причины неэффективности правовой системы заключены в несовершенстве самих правовых норм, в их неадекватности реалиям жизни. Правовые нормы должны отражать экономические требования, то есть требования, определяемые интересами сохранения природной среды.

Суть экологических требований, в конечном счете, состоит в том, чтобы не наносить ущерба окружающей природной среде. Понятие ущерба явно или неявно содержится во многих законодательных актах. Однако, использование этого понятия влечет за собой специфические юридические трудности. Они связаны, во-первых, с тем, что экологический ущерб проявляется чаще всего не сразу. Более или менее длительное время он пребывает в латентной форме. Во-вторых, среди правоведов до сих пор нет единства в определении самого понятия «экологический ущерб», не установлены четкие разграничения между экологическим и имущественным ущербом. В-третьих, во многих случаях бывает нелегко указать виновника экологического ущерба и определить долю его вины.

Эффективность законов снижается, если в них не проработаны правила поведения субъектов юридического права. Например, законы, регулирующие возмещение ущерба, оставляют природу на произвол судьбы, если в них нет предписаний относительно способов использования взыскания с ответчика компенсационных сумм. В литературе описан случай, когда истец (Саратовский областной комитет по охране природы), получив с ответчика крупную сумму в порядке возмещения ущерба, не посчитал нужным организовать работы по воспроизводству нарушенной природной среды (ликвидация последствия аварии на трубопроводе).

Конституцией РФ (ст. 71, 72, 73) закреплено разграничение функций между органами государственной власти РФ и субъектами Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды. Это дало возможность подойти к решению более конкретных задач охраны природы на региональном и местном уровнях. С момента принятия Конституции многие природоохранные мероприятия получили правовую основу, но активность регионов в принятии законодательных актов низка. Чаще всего законодательно подкрепляются вопросы об экологическом фонде, дифференцированной плате за недра, платежах за загрязнение воздушной среды и лесов, особо охраняемых территориях, мероприятиях по сохранению лесных ресурсов и животного мира. Реже в нормативных актах решаются вопросы об экологической экспертизе, экономическом стимулировании природоохранной деятельности, водоохраных зонах, деятельности контролирующих природоохранных органов, ответственности строительных организаций за качество выполняемых работ на природоохранных объектах, утилизации отходов животноводческих ферм, использовании гербицидов, пестицидов и минеральных удобрений.

## **2. Исполнительные механизмы**

Юридические законы в отличие от законов природы сами по себе выполняться не будут. Их выполнение возможно лишь при условии создания специальных механизмов, на которые возложена функция контроля и реализации правовых норм.

В России существует весьма сложный и разветвленный аппарат, контролирующий выполнение природоохранного законодательства и обеспечивающий управление природопользованием в соответствии с принятыми правовыми нормами.

Обилие исполнительных органов, однако, не гарантирует безупречной работы всего исполнительного механизма. Как показывает практика, он часто дает сбой, а отдельные его элементы нередко бездействуют. Известно немало случаев, когда контролирующие органы идут на поводу отраслевых ведомств, сознательно закрывают глаза на правонарушения. Бездеятельность и попустительство исполнительных органов - источник повышения социальной и экологической опасности.

Важным звеном исполнительного механизма экологической правовой системы является судебная инстанция. Ведение судебных процессов по делам, связанным с нарушением окружающей среды, очень сложно, а количество таких дел в последние годы катастрофически растет. Главная проблема таких дел - трудность точного и бесспорного доказательства вины того или иного предприятия - источника загрязнения. Ответчик часто ссылается на иные причины или комплексы причин, которые, возможно, и вызвали данный ущерб, причем доказывание вины обычно возлагается на истца.

Эффективность исполнительного механизма нередко зависит также от стиля работы контролирующих органов. Нужны гибкость, умение принять во внимание некоторые психологические факторы. Например, полезно иметь в

виду, что для многих людей угроза наказания, как правило, оказывается более действенным средством, чем само наказание.

Принцип сотрудничества вместо принципа принуждения может быть исключительно полезным в тех случаях, когда мы хотим опереться на инициативу снизу.

## **ЗАДАНИЯ К СЕМИНАРСКИМ ЗАНЯТИЯМ**

### **Тема 1. Экологическое право и экологические права граждан на этапе перехода России к концепции устойчивого развития в условиях рыночных отношений**

#### **Вопросы для обсуждения**

1. Природные объекты и экологическая сфера как операционное пространство промышленно-хозяйственной и иных видов деятельности.
2. Виды и субъекты деятельности в экологической сфере, включая экологическое предпринимательство.
3. Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности как формы взаимодействия общества и природы.
4. Глобальный экологический кризис и концепция устойчивого развития.
5. Формы собственности на природные ресурсы. Право частной собственности на землю.
6. Виды природопользования. Права граждан на пользование природными объектами.
7. Права граждан на благоприятную окружающую среду и получение информации о ее состоянии и загрязнении.

#### **Контрольные вопросы**

1. Какие существенные признаки индивидуализируют природный объект как объект экологических правоотношений?
2. Какими факторами обусловлено появление различных форм взаимодействия общества и природы?
3. Какие группы специфических однородных общественных отношений составляют предмет экологического права?
4. Установлено ли в России абсолютное право собственности на природные объекты?
5. В чем заключается сущность общего природопользования?
6. Раскройте причины коллизии между нормами, закрепляющими и ограничивающими доступ граждан к экологически значимой информации.

#### **Задания**

1. В Грачевском районе Ставропольского края около села Бешпагир обнаружены промышленные запасы титана и циркония. Узнав о планах передачи в аренду госпредприятию «Севкавгеологии» земли для строительства опытного карьера, собственники земельных паев сельхозпредприятия «Бешпагир» начали «столбить» земельные участки (общей площадью 6 га). За свое согласие на освоение недр они потребовали от геологов 250 млн руб.

С отсылкой к Закону РФ «О недрах» и Земельному кодексу РФ дайте правовую оценку действиям пайщиков сельхозпредприятия.

2. Налоговая инспекция потребовала от садоводческого товарищества (где 98% земельных участков приватизированы в личную собственность) платить за пользование недрами и на восстановление минерально-сырьевой базы. Это связано с наличием в товариществе водозаборной скважины.

Правомерно ли требование налоговой инспекции?

## **Тема 2. Управление природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности**

### **Вопросы для обсуждения**

1. Система федеральных органов власти (законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти).
2. Структура федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции в области охраны окружающей среды.
3. Полномочия Правительства РФ в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.
4. Компетенция органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.
5. Цели и задачи социально-экономической оценки и государственного учета природных ресурсов.
6. Планирование деятельности в экологической сфере. Роль целевых программ.
7. Источники финансирования природоохранной деятельности.
8. Экологические фонды: источники поступления средств и направления их расходования.

### **Задания**

1. Глава администрации г. Ржева Тверской обл. постановлением от 12.06.96 г. №546 предоставил Ассоциации международного военно-мемориального сотрудничества земельный участок в постоянное пользование для строительства мемориала-кладбища немецким солдатам. Акт был принят вопреки преобладающему мнению в городе и многим положениям земельного и градостроительного законодательства. Областная прокуратура обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействительным. В суде представитель ответчика, отстаивая свою позицию, утверждал, что имеющееся положительное решение о землеотводе городской Думы как органа местного самоуправления заменяет собою мнение граждан, поскольку Дума – выборный орган, и жители, избрав своих представителей, доверили им решение данных вопросов. Арбитражный суд не согласился с такими аргументами, поскольку в ст.28 Земельного кодекса РФ речь идет о выяснении мнения граждан через местные референдумы, собрания, сходы и иные формы непосредственной демократии.

Дайте правовую оценку действиям указанных органов.

2. Областная администрация выдала лицензию иностранной фирме сроком на 10 лет на разработку месторождения железных руд и сдала в аренду 40 га земли. При этом согласно договору 30 % прибыли будет поступать в бюджет области, а 70 % – фирме.

Ответьте, вправе ли областная администрация заключать подобные договоры с иностранными фирмами? Допущены ли при этом нарушения законов России?

3. Своим решением сельский представительный орган установил пошлину (сборы) за собранные в лесу ягоды, березовый сок, лечебные травы и грибы. При неуплате пошлины, составляющей 30% рыночной стоимости собранного, предусматривается взимание штрафа в размере трехкратной рыночной стоимости собранного.

Прокомментируйте это решение с позиций соответствия его закону.

4. Решением краевой Думы закрыт государственный рудник по добыче руды, не являющийся собственностью края. Принятое решение Дума мотивировала тем, что рудник хотя и не причиняет ущерба окружающей среде, но в краевой бюджет перечисляет весьма незначительные денежные средства. В результате этого решения коллектив рудника, оказавшись без работы, обратился с письмом в краевую газету.

Оцените постановление Думы с точки зрения соответствия закону. Если оно незаконно, то какой орган вправе его отменить?

### **Тема 3. Правовые инструменты окружающей среды**

#### **Вопросы для обсуждения**

1. Виды платы на пользование природными ресурсами.
2. Структура и уровни платежей за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов.
3. Цели и задачи нормирования качества охраны окружающей среды, экостандартизации и экопаспортизации.
4. Цели и значимость оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Роль общественности при осуществлении и обсуждении результатов ОВОС.
5. Цели и виды экологической экспертизы. Организация экологической экспертизы.
6. Цели и виды экологического контроля.
7. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды.
8. Экологический аудит.
9. Экологическое страхование.

#### **Задания**

1. Решением областного суда группе граждан в иске о признании недействительной лицензии, выданной химическому комбинату на использование недр для глубинного захоронения радиоактивных отходов,

отказано по тем основаниям, что действующее законодательство обязательного проведения государственной экологической экспертизы при выдаче упомянутой лицензии не предусматривает. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ отменила это решение и направила дело на новое рассмотрение.

С отсылкой к ФЗ «Об экологической экспертизе» прокомментируйте правомерность принятых решений.

2. По искам Ульяновской межрайпрокуратуры арбитражным судом приостановлена эксплуатация склада ГСМ и АЗС Старомайнского ДРСУ ГП «Ульяновскавтодор», располагавшихся в зоне первого и второго поясов санитарной охраны источника питьевого водоснабжения и осуществлявших свою деятельность без положительного заключения экологической экспертизы.

С отсылкой к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» прокомментируйте правомерность принятого решения.

3. Решением арбитражного суда Саратовской обл. приостановлена деятельность ТОО «ВЭСА», которое без положительного заключения экспертизы вело строительство гаражей в зоне ливневого коллектора. Решением Засвияжского районного суда г. Ульяновска прекращена деятельность автостоянки на территории парка культуры и отдыха «Молодежный».

С отсылкой к ФЗ «Об экологической экспертизе» прокомментируйте правомерность принятого решения.

4. Экоаудиторская организация, осуществляющая свою деятельность в организационно-правовой форме «общество с ограниченной ответственностью» и созданная ОАО «Газпром» в соответствии с постановлением Правления ОАО «Газпром», провела экоаудит ряда подведомственных ОАО предприятий.

Правомерно ли рассмотрение экоаудита как внешнего аудита?

5. В системе Госкомэкологии России допускалось выполнение экоаудита предприятий-природопользователей центрами – государственными учреждениями, созданными Госкомэкологии России. Центры выполняли экоаудит на основе договоров.

Правомерна ли указанная экоаудиторская деятельность?

6. Типовым положением о добровольном экологическом страховании в РФ как страховое событие рассматривается загрязнение почв, водных объектов, атмосферного воздуха на территории действия договора страхования вследствие аварий на предприятии-страхователе.

Кому и кем возмещается причиненный вред?

Кто обязан возместить вред третьим лицам, причиненный воздействием загрязненных объектов – предприятие, на котором произошла авария, или собственник загрязненного природного объекта?

7. Предприятие-природопользователь заключило договор страхования гражданской ответственности вследствие загрязнения окружающей среды. Договор предусматривает лимитированную ответственность страховщика.

Кто и в какой мере обязан возместить причиненный третьим лицам вред в случае, если его величина превышает лимитированную ответственность страхователя?

## Тема 4. Ответственность за совершение экологических преступлений

### Вопросы для обсуждения

1. Назовите основания наступления эколого-правовой ответственности физических и юридических лиц.
2. Дайте определение понятия экологического правонарушения.
3. Чем экологическое правонарушение отличается от других видов правонарушений?
4. Какие органы вправе применять штрафные санкции за совершение экологических правонарушений?
5. Что Вы понимаете под экологическим и экономическим вредом, причиненным экологическим правонарушением?
6. Какая ответственность установлена за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов? Приведите соответствующие нормы закона.
7. Каков порядок возмещения вреда, причиненного выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросами в водные объекты?
8. Какая плата установлена за нормативные и сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросы в водные объекты?
9. Подлежит ли возмещению вред, причиненный здоровью и имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды?
10. Каков порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды между предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами?

### Задания

1. В апреле 2000 г. на канализационно-насосной станции г. Хабаровска произошла авария. Вследствие аварии в реку Амур в течение некоторого времени сбрасывалось ежедневно 120 тыс. км<sup>3</sup> сточных вод.

В результате загрязнения Амура и поступления загрязненных вод возникла опасность остановки ряда предприятий, водозаборы которых находились ниже по течению. Загрязненная вода попала в систему водоснабжения нескольких районов Хабаровска – возникла угроза эпидемии среди населения. Укажите признаки состава экологического преступления и с отсылкой к УК РФ классифицируйте допущенное экоправонарушение.

2. В феврале 2001 г. вследствие аварии теплоизоляции циклона (устройства для выброса в атмосферу использованного в производстве воздуха) на ЗАО «Плитспичпром» произошел выброс древесно-волоконистой массы, содержащей примеси формальдегида. Площадь, покрытая волокном больше чем 1 г/м<sup>2</sup>, составила 25 га. Лабораторией ЗАО замерены концентрации формальдегида – от 0,009 до 0,015 мг/м<sup>3</sup>. Предельно допустимая концентрация составляет 0,035 мг/м<sup>3</sup>. Масса выброшенного вещества около 3 тонн (по объему 15 м<sup>3</sup>). Пострадавших среди населения г. Балабаново нет. Уборка территории незамедлительно проведена ЗАО «Плитспичпром». Руководством предприятия приняты меры по техническому расследованию причин аварии, привлечению

виновных к дисциплинарной ответственности (вплоть до увольнения) и к устранению причин аварии. В инициативном порядке был заказан экоаудит деятельности ЗАО «Плитспичпром».

Дайте правовую оценку причин возникновения ситуации и деятельности руководства предприятия.

3. Главный инженер завода «Атакайцемент» в г. Новороссийске, желая как можно быстрее ввести завод в эксплуатацию, разрешил работу цементных мельниц с отключенными электрофильтрами. Уровень загрязнения воздуха в жилой зоне превысил ПДК более чем в 6 раз. Создана реальная угроза здоровью населения. Потребовалось вмешательство Азово-Черноморской межрайонной природоохранной прокуратуры и Черноморского территориального комитета охраны природы.

Квалифицируйте противоправные действия главного инженера с отсылкой к УК РФ.

4. При проверке деятельности акционерного общества «Тракторный завод» органами охраны окружающей среды было установлено, что данное общество систематически осуществляет сброс сточных вод в водоем. Проверка показала, что содержание загрязняющих веществ в сточных водах превышает установленные нормативы ПДС (предельно допустимых выбросов и сбросов). По данному факту на директора акционерного общества был наложен штраф и предъявлен иск в суд о возмещении ущерба в связи с загрязнением водоема. Директор акционерного общества от уплаты штрафа отказался, мотивируя это тем, что он регулярно и в соответствии с установленными тарифами вносил платежи за загрязнение.

Является ли отказ директора акционерного общества от уплаты штрафа обоснованным? Каков порядок платы за загрязнение окружающей среды? Является ли обоснованным иск органов охраны окружающей среды о возмещении ущерба, и какие меры ответственности могут применяться в данном случае?

## **Тема 5. Правовой режим использования и охраны природных ресурсов**

### **Вопросы для обсуждения**

1. Дайте краткую характеристику законодательства о недрах.
2. Каков порядок предоставления недр в пользование?
3. Какие органы наделены правом выдачи лицензий на разработку недр?
4. Какие Вы знаете виды лицензий на право пользования недрами?
5. Каковы условия застройки площадей залегания полезных ископаемых?
6. В каких целях проводится государственная экспертиза запасов полезных ископаемых?
7. Право водопользования и его виды.
8. Основания возникновения и прекращения права водопользования.
9. Предоставление водных объектов для специального водопользования.
10. Правовая охрана вод от истощения и загрязнения.

11. Правовая охрана и защита лесов.
12. Правовое регулирование заготовок древесины и побочного лесного пользования.
13. Государственный контроль за состоянием, использованием, восстановлением, охраной и защитой лесов.
14. Государственный контроль за охраной и использованием животного мира.
15. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране и использовании животного мира.

### **Задания**

1. На землях агрофирмы «Быстринская» строительному управлению в установленном порядке был отведен во временное пользование земельный участок для добычи гравия, необходимого для строительства дороги, при условии, что строительное управление сохранит плодородный слой почвы и после окончания работ приведет участок в пригодное для сельскохозяйственного использования состояние. Однако оно не выполнило данного условия и не приняло меры по сохранению плодородного слоя, что привело участок размером в 3 га в непригодное состояние. Требование агрофирмы провести рекультивацию земель строительное управление проигнорировало. Сообщив об этом прокурору, директор агрофирмы обратился с вопросом: что ему необходимо предпринять в целях защиты интересов агрофирмы?

Какие законодательные нормы нарушены? Дайте ответ по существу директору агрофирмы. Поясните, каков порядок передачи земель во временное пользование предприятиям и организациям, каковы обязанности временных землепользователей по рациональному использованию и охране земель и какова их ответственность за невыполнение этих обязанностей?

2. Не имея лицензии, малое предприятие «Восход» приступило к разработке торфа на землях лесхоза. При этом лесхоз не был поставлен в известность. Требование администрации лесхоза прекратить разработку торфа малое предприятие не выполнило. Обращение директора лесхоза за помощью в районную администрацию и органы внутренних дел также не дало результатов. Директор пришел на прием к председателю районного суда.

В роли председателя суда разъясните директору, как ему надлежит поступить, чтобы защитить интересы лесхоза. При этом сошлитесь на закон.

3. Получив сведения о том, что на угольном разрезе «Раздольный» осуществляется выборочная добыча каменного угля с низкой зольностью, а остальной уголь перемешивается с породой и безвозвратно теряется, администрация управления горного округа приняла решение провести проверку как на вышеназванном, так и на других угольных разрезах.

Укажите, как следует организовать эти проверки? Какие вопросы подлежат выяснению? Каких специалистов можно привлечь к проведению проверок?

4. Без соответствующего оформления права водопользования завод «Прогресс» забирал из реки Быстрая большое количество воды, что привело к обмелению реки и уменьшению ее рыбных запасов. Последнее отрицательно

сказалось на хозяйственной деятельности ряда фермерских хозяйств, использующих воду из реки для полива и в качестве питьевой. Фермеры обратились с исками в арбитражный суд.

В роли судьи арбитражного суда примите решение по существу.

5. Государственная приемочная комиссия подписала акт о приемке в эксплуатацию нового цеха лакокрасочного завода с оговоркой, что строительная организация гарантирует в течение года обеспечить ввод системы очистных сооружений. Но она своих обязательств не выполнила. Сбрасываемые необезвреженные сточные воды загрязнили реку Скорая, что нанесло ущерб рыбным запасам. Кроме того, были испорчены пляжи и места отдыха трудящихся. Эти сведения получены прокурором в инспекции по регулированию использования и охране вод.

Нормы каких законодательных актов в данном случае нарушены и какая ответственность за это предусмотрена законом?

6. Главный государственный санитарный врач обратился с просьбой к прокурору области опротестовать решение областной администрации о выделении садоводческому товариществу «Вымпел» 20 га земли, занятой лесом первой категории, имеющим важное водоохранное значение. Участок расположен на берегу водохранилища, вода которого забирается в водопроводную сеть. Исполнение решения администрации привело бы к обмелению водохранилища, ухудшению качества воды и деградации природного ландшафта.

Законно ли решение администрации? В роли прокурора примите решение по существу.

7. Вследствие выбросов загрязняющих веществ комбинатом «Химпром» произошла гибель лесов и иной растительности (кустов, растений), имеющих лекарственное значение. Комбинат был принят в эксплуатацию без очистных сооружений. Их строительство продолжалось в период эксплуатации. На момент проверки обеспечивалась очистка не более 45% газообразных и иных выбросов. По предварительным подсчетам ущерб составил более 340 млн руб.

Какой орган может предъявить иск к комбинату «Химпром»? Какие документы должны быть приложены к исковому заявлению в его обоснование?

8. В ходе прокурорской проверки, проведенной в лесхозе «Боровский», были выявлены следующие нарушения законодательства: заготовленная древесина длительное время не вывозится и гибнет; происходит повреждение и уничтожение подроста леса; не проводятся лесовосстановительные работы; протоколы (акты) о нарушениях лесного законодательства не составляются и виновные в лесонарушениях лица к административной ответственности не привлекаются; ущерб с виновных лиц не взыскивается; материалы о незаконной порубке леса, содержащие признаки преступления, в следственные органы не передаются; лесная охрана лесхоза бездействует.

Что бы Вы предприняли на месте прокурора? В какие органы внесли бы акты реагирования и какие вопросы в них поставили бы?

9. Государственные и общественные охотничьи инспектора сообщили прокурору, что при обходе охотничьих угодий они обнаружили много погибших

белок и лис без признаков огнестрельных ранений. Они полагают, что животные погибли от отравления ядохимикатами, которые накануне применялись сельскохозяйственной авиацией.

Какие решения в связи с этим сообщением могут быть приняты прокурором?

10. Пастухи агрофирмы обнаружили в 10 км от главной усадьбы в степи 67 убитых из огнестрельного оружия сайгаков и сообщили об этом директору агрофирмы, который в свою очередь проинформировал о случившемся начальника РОВД.

Какими могут быть действия начальника РОВД в названной ситуации? Как и кем может быть определен материальный ущерб, причиненный уничтожением сайгаков?

11. Гражданин Букин, располагая незарегистрированным нарезным оружием и не имея лицензии (путевки), в охотничьих угодьях отстрелил двух медведей и пытался их вывезти на собственной автомашине, но был задержан общественным охотничьим инспектором.

Какую ответственность должен понести Букин? Не содержится ли в его действиях состава преступления? Могут ли быть конфискованы оружие и автомашина?

12. На прием к судье пришел гражданин Иванов и рассказал, что несколько дней назад он следовал ночью на личном автомобиле «Москвич» по шоссе со скоростью примерно 60 км/ч с включенными фарами. Дорогу впереди стал неожиданно пересекать олень. Несмотря на экстренные меры торможения, избежать наезда на оленя не удалось. В результате олень погиб, а автомашине причинены поломки на сумму примерно 6 млн руб. Госохотинспекция предъявила к нему в суде иск. Иванов интересуется, вправе ли он обратиться в суд о взыскании с Госохотинспекции стоимости ремонта автомобиля.

Со ссылкой на закон дайте ответ Иванову.

## ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ

1. Природные объекты (индивидуализированные и не индивидуализированные). Экологическая сфера как операционное и правовое пространство.
2. Источники опасности в экологической сфере. Источники техногенной и экологической опасности.
3. Национальная безопасность России в экологической сфере: составные части, структура, объекты.
4. Природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности личности, общества, государства как формы взаимодействия общества и природы.
5. Концепция устойчивого развития России: цели, этапы, направления развития.
6. Предмет, метод, система экологического права
7. Источники экологического права.
8. Право собственности на природные объекты. Формы собственности.
9. Право природопользования. Виды природопользования.
10. Лицензия и договоры на право природопользования. Комплексное природопользование.
11. Экологически значимая информация. Информация о состоянии окружающей среды и ее загрязнении. Правовое регулирование доступа к экологически значимой информации.
12. Предпринимательство в экологической сфере. Формирование рынка экологических работ, товаров и услуг.
13. Принципы и положения долгосрочной экологической политики России. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.
14. Система, структура, полномочия федеральных органов власти в экологической сфере деятельности.
15. Компетенция органов местного самоуправления в экологической сфере деятельности.
16. Социально-экономическая оценка и государственный учет природных ресурсов. Кадастры природных ресурсов.
17. Планирование и финансирование деятельности в экологической сфере. Источники финансирования.
18. Страхование ответственности за вред, причиненный загрязнением окружающей среды (экологическое страхование). Экономическая сущность и функции, правовое регулирование.
19. Плата за пользование природными ресурсами. Виды и правовое регулирование.
20. Платежи за загрязнение окружающей среды. Виды и правовое регулирование.
21. Правовые основы экологического нормирования.

22. Правовые основы экологической стандартизации. Международные экологические стандарты и экологический менеджмент (управление природоохранной деятельностью предприятия).
23. Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду намечаемых видов промышленно-хозяйственной деятельности.
24. Экологическая экспертиза как организационно-правовая форма предупредительного контроля. Принципы, виды и порядок проведения экологической экспертизы.
25. Общественная экологическая экспертиза. Особенности регистрации и проведения.
26. Юридическая значимость заключений экспертных комиссий. Ответственность заказчиков экологической экспертизы и экспертов при проведении экологической экспертизы.
27. Правовое лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды.
28. Понятие, виды, задачи экологического контроля. Система органов государственного экологического контроля.
29. Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль.
30. Правовые основы экологической сертификации. Сертификат соответствия, декларация соответствия, знак соответствия.
31. Правовые основы экологического аудита предприятия-природопользователя. Цели, особенности и организация экоаудита.
32. Экологический аудит как вид деятельности. Права и ответственность экоаудиторов.
33. Экономическая ответственность за загрязнение окружающей среды и за ранее нанесенный экологический ущерб.
34. Дисциплинарная ответственность за экологические проступки.
35. Материальная ответственность должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда экологическим правонарушением.
36. Административная ответственность за экологические правонарушения.
37. Уголовная ответственность за экологические преступления.
38. Обязанность полного возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.
39. Порядок возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.
40. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей природной среды.
41. Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды.
42. Возмещение вреда, причиненного имуществу граждан экологическим правонарушением.
43. Исковые требования о прекращении экологически вредной деятельности.
44. Содержание экологических споров. Порядок разрешения споров (административный, судебный). Особые виды экологических споров.

45. Общие черты правового режима использования и охраны природных ресурсов.
46. Правовой режим использования земель и ответственность за его нарушение.
47. Правовой режим использования недр и ответственность за его нарушение.
48. Правовой режим использования природных ресурсов континентального шельфа и ответственность за его нарушение.
49. Правовой режим использования вод и ответственность за его нарушение.
50. Правовой режим использования лесов, растительного мира вне лесов и ответственность за его нарушение.
51. Правовой режим использования животного мира и ответственность за его нарушение.
52. Правовой режим особо охраняемых территорий и ответственность за его нарушение.
53. Правовой режим охраны атмосферного воздуха и ответственность за его нарушение.
54. Зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия. Механизм возникновения и порядок установления. Правовой режим деятельности предприятий и природопользования.
55. Зоны чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: определение, порядок установления и ликвидации. Режим природопользования в зонах.
56. Правовая охрана окружающей среды городов и иных поселений. Ответственность за нарушение законодательства об охране природной среды поселений.

## ЛИТЕРАТУРА

### Нормативная

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.93 г. – М.: Юрид. лит., 1993.
2. Земельный кодекс РСФСР: принят Верховным Советом РСФСР 25.04.91 г., с посл. изм. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР<sup>1</sup>. – 1991. – № 22. – Ст. 768; Закон РФ от 28.04.93 г. № 4888-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 21. – Ст. 748; Указ Президента РФ от 24.12.93 г. № 2287 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ<sup>2</sup>. – 1993. – № 52. – Ст. 5085.
3. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 г. №2060-1, с посл. изм. // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457; Закон РФ от 21.02.92 г. №2397-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 459; Закон РФ от 02.06.93 г. № 5076-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 29. – Ст. 1111.
4. Закон РФ «О недрах» от 21.02.92 г. № 2395-1 в ред. Федерального закона от 03.03.95 г. № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ<sup>3</sup>. – 1995. – №10. – Ст.823.
5. Закон РФ «О безопасности» от 05.03.92 г. № 2446-1, с посл. изм. и доп. // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769; Закон РФ от 25.12.92 г. №4235-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 2. – Ст. 77; Указ Президента РФ от 24.12.93 г. № 2288 // САПП. – 1993. – № 52. – Ст. 5086.
6. Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.94 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.
7. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 г. №33-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
8. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.95 г. № 187-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694; Рос. газ. – 1995. – 7 дек.
9. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.95 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4471; Рос. газ. – 1995. – 23, 25 нояб.
10. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.97 г. № 22-ФЗ // Рос. газ. – 1995. – 5 февр.
11. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.98 г. №155-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 6 авг.
12. Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.98 г. №191-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 24 дек.
13. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 г. №52-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 6 апр.

<sup>1</sup> везде по тексту ВСНД РФ и ВС РФ.

<sup>2</sup> везде по тексту САПП.

<sup>3</sup> везде по тексту СЗ РФ.

14. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.99 г. №96-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 13 мая.
15. Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 г. №28-ФЗ // Рос. газ. – 2000. – 10 янв.
16. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ // Рос. газ. -2001. – 11 мая.
17. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 г. №174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.
18. Указ Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 01.04.96 г. №440 // Рос. газ. – 1996. – 9 апр.
19. Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 17.12.97 г. №1300 в ред. от 10.01.2000 г. №24 // Рос. газ. – 1997. – 26 дек.

#### **Основная**

1. Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. – М.: ИМПЭ, 1997.
2. Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды): Учеб. –М.: Юристь, 1998.
3. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации: Учеб. пос. – М.: Анкил, 1998
4. Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование: Комментарий к законодательству. – М.: Наука, 1999.

#### **Дополнительная**

1. Экологическое право России. Сб. норм. актов / Под ред. А.К. Голиченкова. – М.: БЕК, 1997.
2. Практикум по экологическому праву: Учеб. пос. – М.: БЕК, 1996.
3. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. –М.:Ось-89,1998.
4. Серов Г.П. Основы экологического страхования. – М.: МНЭПУ, 1996.
5. Серов Г.П. Экологический аудит: концептуальные и организационно-правовые основы. – М.: Экзамен, 2000.
6. Боголюбов С.А. Защита экологических прав: Пос. для граждан и общественных организаций. – М.: Центр экополитики, 1996.
7. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды» / С.А. Боголюбов, В. Емельянов и др. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения, 2000.
8. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. – М.: ИНФРА-М, 1997.
9. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. – М.: Юстицинформ, 1997.
10. Постатейный комментарий. Федеральный закон «Об экологической экспертизе». – М.: БЕК, 1999.