**Экологическое право как отрасль права**

**1.1. Понятие, предмет и метод экологического права**

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

Термин «экология» возник в конце XIX в. Впервые в научную терминологию слово «экология» было введено немецким ученым-биологом Геккелем в 1886 г. и имело сферу своего применения только в рамках науки биологии. Слово «экология» в переводе с греческого означает «наука о доме» (oikos - дом, жилище, logos - учение)[[3]](http://www.aup.ru/books/m230/2_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn3%22%20%5Co%20%22).

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

В широком смысле экология (глобальная экология) - комплексная (междисциплинарная) наука, синтезирующая данные естественных и общественных наук о природе и взаимодействии природы и общества. Задачи глобальной экологии - изучение законов взаимодействия природы и общества и оптимизация этого взаимодействия»[[4]](http://www.aup.ru/books/m230/2_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn4%22%20%5Co%20%22).

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

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

Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений[[5]](http://www.aup.ru/books/m230/2_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn5%22%20%5Co%20%22)

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

«Становление науки экологического права началось в 70-х годах, хотя и до этого публиковались отдельные работы Г.А. Аксененка, Н.Д. Казанцева, Г.Н. Полянской, И.В. Павлова и других ученых. Знаковой была знаменитая работа О.С. Колбасова «Экология: политика – право», вышедшая в издательстве «Наука» в 1975 г. Конечно, благодаря работам Г.Н. Полянской, Н.Д. Казанцева и других специалистов, некая база была создана, но эколого-правовую парадигму, основу современного экологического права (и именно его) представил и сформулировал О.С. Колбасов. Не менее значительна была и роль В.В. Петрова, представителя университетской науки, написавшего первые учебники экологического права в нашей стране, не только сформировавшего основы преподавания экологического права, но и сыгравшего самую важную роль в создании Закона «Об охране окружающей природной среды», принятого 19 декабря 1991 г.»[[6]](http://www.aup.ru/books/m230/2_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn6%22%20%5Co%20%22)

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

1) природоохранное право (или природоохранительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих природоохранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды. Назначением этой части является обеспечение регулирования всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе;

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

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

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

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

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

историко-правовой и прогностический (обоснование надежности принимаемых правовых и экономических мер, возможно, с учетом социальных и иных изменений, недопущение повторения ошибок, знание будущих состояний, процессов и явлений).

**Экологическое право как отрасль права**

**1.2. Система экологического права**

Система экологического права - это совокупность институтов экологического права, расположенных в определенной последовательности.

Объектами экологического права является то, по поводу чего совершается правовое регулирование. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит к объектам охраны окружающей среды:

-  земли, недра, почвы;

-  поверхностные и подземные воды;

-  леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд;

-  атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Р.С. Маковик дает развернутую схему объектов правовой охраны окружающей среды[[7]](http://www.aup.ru/books/m230/2_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn7%22%20%5Co%20%22).



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

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

В рамках общего представления о природных ресурсах Российской Федерации приведем следующие показатели. «Российская Федерация - самая крупная страна мира и занимает территорию свыше 17000 тыс. кв. км (11,4% суши планеты). В России представлены экосистемы девяти биомов: полярные пустыни, арктические и субарктические тундры, лесотундры, тайга, широколиственные леса, лесостепи, степи, полупустыни и пустыни. Около 69% земель России приходится на леса, которые составляют 22% от площади лесов мира (и 26% по объему запасов древесины). Второе по площади место среди типов естественных угодий принадлежит природным сенокосам и пастбищам - свыше 4 млн. кв. км. Морские побережья России имеют протяженность около 60 тыс. км. Россия обладает самыми богатыми в мире ресурсами водно-болотных угодий (около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн. кв. км болот). В России находятся места обитания многих редких и исчезающих видов растений и животных, включенных в Красную книгу Всемирного союза охраны природы и Красную книгу России (атлантический морж, серый тюлень, белый медведь, редкие виды гусей, казарок, лебедей, хищные птицы и др.), и крупные популяции ряда видов, находящихся на грани исчезновения в иных регионах мира (медведь, волк и др.). Сохранение биоразнообразия insitu обеспечивается более чем 15,5 тыс. различных охраняемых природных территорий (разных категорий, режима охраны, уровня управления), общая площадь которых превышает 11% площади страны[[8]](http://www.aup.ru/books/m230/2_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn8%22%20%5Co%20%22).

Объектами экологического права является сама окружающая среда, а также экологические права человека. Р.С. Маковик объединяет это в таблице.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | Классификационныйпризнак           | Вид ресурсов                       |
| 1 | Общность происхож-дения и местополо-жение в экосфере  | Энергетические, атмосферные, газовые, водные, биоло-гические (растения и животные, играющие роль регуля-торов в экосистемах; организмы, обеспечивающие раз-ложение органических тел до минеральных веществ),  климатические, рекреационные, антропоэкологические,познавательно-информационные, иные, возникающие в  процессе научно-технического прогресса              |
| 2 | Скорость исчерпа-ния (темпы исполь-зования)          | Исчерпаемые (почва земли), неисчерпаемые (энергия  Солнца), относительно исчерпаемые (древесина,      пресная вода и др.)                                 |
| 3 | Возможность само-восстановления    | Возобновляемые (вода   пресная и морская, леса,фауна)                  | Невозобновляемые (полезныеископаемые, дикие животные- их качества)              |
| 4 | Объем экономичес-кого восполнения  | Восполняемые (флора,   кроме леса)             | Невосполняемые (леса, зем-ля, нефть, газ, уголь, ми-нералы, редкие животные)   |
| 5 | Возможность заменыодних ресурсов   другими           | Заменимые (фауна)       | Незаменимые (генофонд, ат-мосферный воздух, ландшафт,микроклимат)               |
| 6 | Возможность реаль-ного использования | Невозможные для исполь-зования                 | Потенциально используемые (свет солнца, луны)        |

**Экологическое право как отрасль права**

**1.3. Источники экологического права**

Эколого-правовые нормы, институты и экологическое право как отрасль права являются содержанием эколого-правового регулирования.

Под источником права в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными. То или иное правило поведения, чтобы стать юридически обязательным, должно быть облечено в определенную правовую форму. Оно должно быть выражено в виде закона, указа, постановления, решения, приказа, инструкции или в иной установленной форме[[9]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn9%22%20%5Co%20%22).

Нормативные правовые акты являются одним из источников права в науке юриспруденции наряду с другими источниками (правовые обычаи, судебные прецеденты). Нормативные акты подразделяются на две основные группы: законы и подзаконные акты.

Источниками права являются: международные документы, Конституция РФ; конституционные законы; федеральные законы; акты Президента РФ (указы, распоряжения); акты Правительства РФ (постановления, распоряжения); нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств. Законодательство субъектов РФ: конституции, уставы субъектов РФ; законы субъектов РФ; акты глав субъектов РФ; акты органов исполнительной власти субъектов РФ; акты местного самоуправления.

Закрепление прав человека, как наиважнейших и жизненно необходимых для его существования, осуществляется не только на уровне государств, но и в международных актах. На международном уровне принято апеллировать к трем основным международным документам в области прав человека - Всеобщей декларации прав человека 1948 г.[[10]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn10%22%20%5Co%20%22), Пакту о гражданских и политических правах 1966 г.[[11]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn11%22%20%5Co%20%22), Пакту об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.[[12]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn12%22%20%5Co%20%22). Именно они легли в основу общепринятой классификации прав человека на гражданские (личные), политические, экономические, социальные и культурные. Во второй половине XX в. появилась тенденция выделять еще один вид прав - экологические права. Однако с точки зрения естественно-правовой теории они слишком тесно переплетены и явно тяготеют к личным правам человека. Право на благоприятную окружающую среду является важнейшей составляющей права на жизнь, поскольку право на жизнь, например, можно считать нарушенным, если государство законодательно не закрепит недопустимость сбрасывания ядовитых отходов в окружающую среду и не закрепит ответственность в случае нарушения указанной нормы.

Кроме указанных актов существует множество международно-правовых документов по вопросам экологии, в которых участвует Россия. При этом, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотрено внутренним законодательством, применяются нормы международного договора.

Важнейшим источником, в том числе и экологического права в России является Конституция РФ[[13]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn13%22%20%5Co%20%22). Нормы Конституции РФ можно разбить на две группы: первая - непосредственно посвященная экологическим отношениям, вторая - опосредованно участвующая в их регулировании. К первой относятся ст. 9, 36, 42, 58, 72; ко второй - ст. 1, 2, 7, 8, 17 - 19, 45 - 48, 57. Согласно Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Нормы экологического права, закрепленные в Конституции РФ, нуждаются в конкретизации, поскольку не являются непосредственно действующими. Необходимо установление механизмов для поддержания благоприятной среды. Сюда относится формирование органов, которые будут следить, чтобы благоприятная среда не нарушалась, законодательное закрепление стандартов в области охраны окружающей природной среды, установление ответственности за неисполнение таких стандартов. Такие механизмы зафиксированы в первую очередь на федеральном уровне. Так, И.А. Игнатьева указывает: «В настоящее время экологическое законодательство состоит из 24 законодательных актов»[[14]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn14%22%20%5Co%20%22), которые конкретизируют нормы, заложенные в Конституции, и устанавливают механизм их действия. Так, Федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[[15]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn15%22%20%5Co%20%22) дает определение понятия «радиационная безопасность»; разграничивает полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области радиационной безопасности; устанавливает систему органов, которые должны заниматься обеспечением радиационной безопасности; устанавливает основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории Российской Федерации в результате использования источников ионизирующего излучения. Федеральный закон РФ от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»[[16]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn16%22%20%5Co%20%22) построен по тому же принципу, что и Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», однако наряду с общими требованиями не содержит нормативов по выбросам ядовитых веществ в воздух, а только определяет органы, которые вправе разрабатывать такие нормативы как на федеральном, так и региональном уровне. Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[[17]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn17%22%20%5Co%20%22) также имеет скорее декларативный, чем конкретно направленный характер. Однако в нем присутствует тщательно разработанная терминологическая база, что является немаловажным для законодателя, распределены полномочия в области охраны окружающей среды между центром, регионами и органами местного самоуправления, устанавливается принцип платности за вредное воздействие на окружающую среду.

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

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

Данный Закон содержит понятия, являющиеся основными понятиями экологического права, и основные принципы охраны окружающей среды, объекты охраны окружающей среды. Законом установлены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, полномочия органов местного самоуправления, права и обязанности граждан, общественных объединений и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определил методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, определил нормативы в области охраны окружающей среды и порядок их установления: нормативы качества окружающей среды, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение, нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду, нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Законом установлены требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, условия охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, зеленого фонда городских и сельских поселений, редких и находящихся под угрозой исчезновения почв, задачи государственного экологического мониторинга и экологического контроля. Отдельные главы Закона посвящены научным исследованиям в области охраны окружающей среды, основам формирования экологической культуры, ответственности за экологические правонарушения, международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Данный Закон имеет также немаловажное значение в вопросе соотношения экологического права с другими смежными отраслями права. Согласно его ст. 2 отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» перечисляются виды нормативов воздействия на окружающую среду, однако ни один норматив непосредственно в законе не установлен. Практически все нормативы вредного воздействия на окружающую природную среду – как указывает В.И.Евтушенко и Е.А. Кравцова, – устанавливаются подзаконными нормативными актами, что является нежелательным и может вести к злоупотреблениям чиновниками своим служебным положением путем изменения нормативов выбросов в пользу заинтересованных лиц, которыми в первую очередь являются крупные производители[[18]](http://www.aup.ru/books/m230/2_3.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn18%22%20%5Co%20%22).

Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

**Право собственности на природные ресурсы и природопользования**

**3.1. Природные объекты и их характеристика**

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

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

Охраняемые законом объекты земной природы подразделяются на *три категории:*

-  интегрированные, к которым относится окружающая природная среда;

-  дифференцированные, то есть отдельные природные объекты (земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты);

-  особо охраняемые (государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания).

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

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

В узком смысле (применительно к российскому законодательству) **природные ресурсы**- это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

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

В контексте права природные ресурсы подразделяют на:

-  исчерпаемые (лесные, земельные,  водные, минеральные ресурсы). Характерный их признак - способность уменьшаться и исчезать по мере потребления человеком. Вот почему обязанность по рациональному природопользованию распространяется, прежде всего, на данную категорию ресурсов;

-  неисчерпаемые (практически неиссякаемые ресурсы, например, солнечные, климатические, энергетические, геотермальные);

-  возобновляемые (лесные ресурсы, дикий животный мир, рыбные запасы);

-  невозобновляемые.

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

**Характеристика природных объектов.**

1. Термин «земля» имеет различные значения: планета, поверхность, почва, грунт, местность, территория; объект собственности, пользования, аренды; составная часть окружающей природной среды, в *юридическом значении****земля****-*это поверхность, охватывающая плодородный слой почвы. *Функции земли:*

-  *экологическая -*обеспечение взаимосвязи неорганической и органической материи, поглощение углекислоты, переработка органической материи в неорганическую;

-  *экономическая -*средство производства в сельском и лесном хозяйстве, базис для строительства зданий и сооружений;

-  *культурно-оздоровительная -*пространство для размещения культурных и оздоровительных учреждений, источник лечебных свойств. Самыми ценными в эколого-экономическом отношении являются

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***Животный мир,***согласно Закону РФ «О животном мире», - это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Основные *признаки животного мира:*

•         неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли;

•         возобновляющийся природный ресурс;

•         важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы;

•         ресурс, всемерно охраняемый и рационально используемый для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан.

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

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

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

**Право собственности на природные ресурсы**

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

•         совокупность правовых норм, регулирующих данный вид отношений. Такие правовые нормы предусмотрены статьями 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, [положениями Гражданского кодекса РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/), других нормативных актов (право собственности в *объективном смысле);*

•         совокупность правомочий лица по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом (объектом собственности) - право собственности в *субъективном смысле;*

•         правоотношение, возникающее между собственником и иными лицами.

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

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

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

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

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

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

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

*Административно-правовой* способ предусматривает предоставление земель и природных ресурсов:

-  в собственность;

-  во владение;

-  в пользование;

-  в аренду.

*Гражданско-правовой* способ распространяется на:

-  куплю-продажу (по конкурсу, с аукциона);

-  приватизацию;

-  выдел доли;

-  выкуп залога;

-  долгосрочную аренду;

-  наследование.

***Основания прекращения права собственности***на землю и другие природные ресурсы:

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

-  *несоблюдение условий пользования:*неуплата налогов, нерациональное использование земли и других природных ресурсов, неосвоение земельного участка;

-  *нарушение законодательства: нецелевое*использование, невыполнение обязанностей по охране природных ресурсов, нарушение экологических требований.

**Правовые формы использования природных ресурсов**

Ключевыми ***составляющими права собственности на землю***и иные природные объекты являются: право владения, право пользования и право распоряжения.

***Право владения природными объектами***означает нахождение объекта природы во власти какого-либо субъекта, обладание и удержание этого объекта, фактическое господство над ним.

Различают полное и частичное владение землей и природными объектами.

*Полное владение* имеет место во всех случаях, когда природный объект размещается на территории республики и иного автономного образования.

Если природный объект находится на территории двух или нескольких субъектов РФ, то порядок владения определяется согласно достигнутому соглашению, а при необходимости - с участием Российской Федерации.

Право владения землей и природными объектами является абсолютным, а значит, распространяется на все земельные участки и природные объекты, которые находятся на территории соответствующего субъекта федерации - собственника данного земельного массива.

Владея землей и другими природными объектами, государство вправе ограничить или запретить доступ на тот или иной природный объект. Государство вправе также наложить запрет на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности.

Право владения землей и природными объектами представляет собой юридическую базу для пользования и распоряжения такими объектами.

Иными словами, эксплуатация того или иного природного объекта возможна только на основании статуса владения им.

***Право пользования землей и природными объектами****-*еще одно самостоятельное правомочие собственника. Оно предусматривает хозяйственную и иную эксплуатацию этих объектов, извлечение из них полезных свойств, использование в иных целях ради удовлетворения потребностей общества.

Органы местного самоуправления реализуют право собственности следующими *способами:*1) через государственные предприятия, учреждения, организации; 2) предоставляют природные объекты в пользование гражданам, негосударственным организациям.

*Право пользования землей и другими природными объектами* характеризуется тремя основными *факторами:*

-  установлением для пользователей объектами природы определенных правил их эксплуатации;

-  государственный контроль за соблюдением установленных правил;

-  уплата налогов, рентных платежей пользователями природных объектов исходя из доходов, полученных в процессе эксплуатации природных объектов.

***Право распоряжения собственника землей и природными объектами****-*третье самостоятельное правомочие, предусматривающее установление юридического статуса природного объекта.

Юридический статус объекта, назначаемый государством как собственником, предполагает:

-  определение категории объекта исходя из его основного целевого назначения;

-  указание цели использования объекта природы при передаче его в собственность, во владение, пользование или аренду определенному лицу (гражданину, организации).

Все *природные объекты могут быть дифференцированы по категориям:*

-  земли подразделены на семь категорий;

-  полезные ископаемые - на две категории (общераспространенные и не относящиеся к таковым);

-  водные объекты различаются в зависимости от пригодности для питьевых и бытовых нужд населения, для лечебных, различных народнохозяйственных целей и т. п.

Дифференциация природных объектов по категориям представляет собой *первую стадию*в процессе распоряжения ими.

*На второй стадии* происходит распределение и перераспределение объектов между собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами:

-  предоставление в собственность, аренду и пользование;

-  изъятие природных объектов;

-  обмен природными объектами между собственниками, пользователями и арендаторами и т. п.

**Понятие и виды природопользования**

***Право природопользования*** - это институт экологического права, который представляет собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов. Речь идет о праве по использованию природных объектов и ресурсов для определенных целей, что относится в основном к праву природоресурсному.

В зависимости от основания как критерия для классификации выделяются разные виды права природопользования. Наиболее распространенной в науке экологического права признают следующую классификацию права природопользования в зависимости от требования по наличию разрешительной документации: право общего природопользования и право специального природопользования.

Право общего природопользования представляет собой право использования природных ресурсов без получения разрешительных документов со стороны государства и иных уполномоченных лиц. Право специального природопользования представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Существует еще одна распространенная классификация права природопользования в зависимости от использования природного объекта, природного ресурса: землепользование, лесопользование, недропользование, водопользование, пользование животным миром и т.д.

Можно выделить еще одну классификацию права природопользования. Так, общим критерием, объединяющим право природопользования отдельными природными ресурсами, является срок пользования ими. Таким образом, можно выделить постоянное право природопользования (без определенного срока) и срочное. Срочное делится на долгосрочное и краткосрочное. Выделяется также право ограниченного пользования чужим имуществом (сервитут). Так, существует лесной сервитут, водный сервитут, земельный сервитут.

Право природопользования тесно связано с понятием оборотоспособности природных ресурсов. В соответствии со [ст. 129 Гражданского кодекса РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s129.htm) оборотоспособностью является возможность объекта гражданского права свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому. Земля и другие природные ресурсы, согласно данной статье, могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Объединяющим показателем для природных ресурсов и объектов является также понятие изъятых из оборота или ограниченных в обороте природных ресурсов. Изъятие из оборота подразумевает невозможность прежде всего находиться в частной собственности, ограничение в обороте подразумевает наличие ограниченной возможности по совершению сделок и возможность находиться в частной собственности только при прямом указании на то в законе.

Большинство природных объектов и ресурсов, предоставляемых в пользование, относится к недвижимости. Так, в соответствии с [п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ](http://www.aup.ru/docs/gk/s130.htm) к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Для недвижимости законодателем закреплено возникновение права только после осуществления государственной регистрации права на недвижимое имущество. Возникновение таких прав, ограничение этих прав, переход и прекращение права подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре учреждениями юстиции. Указанные действия осуществляются в рамках специального Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

**Государственное управление в области охраны окружающей среды**

Основам управления в области охраны окружающей среды посвящена одноименная гл. II Федерального закона «Об охране окружающей среды»[[51]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn51%22%20%5Co%20%22). Законодатель выделяет полномочия: для органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, а также основы управления в области охраны окружающей среды, осуществляемые органами местного самоуправления.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации. Охрана окружающей среды и законодательство об охране окружающей среды в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ).

Государственное управление в области охраны окружающей среды является частью социального управления и должно рассматриваться как одна из функций Российской Федерации.

Так, государство, несмотря на перечень разграниченных вопросов в области охраны окружающей среды между федеральным центром и органами государственной власти субъектов (ст. 5 Федерального закона "Об охране окружающей среды"), предусмотрело в рамках реализации ст. 77 Конституции РФ, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Так, в соответствии со ст. 8, 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено: государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»[[52]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn52%22%20%5Co%20%22). Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. В рамках действующего законодательства и разграничения полномочий следует отметить Постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю»[[53]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn53%22%20%5Co%20%22).

«В литературе и в текстах законодательных актов встречаются термины «управление охраной окружающей среды», «управление взаимодействием общества и природы», «управление природоохранительной деятельностью», «управление в области использования природных ресурсов и окружающей среды», «экологический менеджмент». Все они означают совокупность осуществляемых органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства. С.А. Боголюбов кратко определяет экологическое управление как совокупность органов и способов осуществления охраны окружающей среды в РФ»[[54]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn54%22%20%5Co%20%22).

Встречается также термин «экологическое управление». Выделяется несколько видов экологического управления: государственное; ведомственное; производственное; общественное.

Каждый из перечисленных видов экологического управления осуществляется разными субъектами: государством и его уполномоченными органами; специальными ведомствами; хозяйствующими субъектами; общественными объединениями юридических лиц и граждан.

Управление выражается через законотворческую деятельность в области охраны окружающей среды, в разработке мероприятий по охране окружающей среды (программ), контроле за исполнением норм в области охраны окружающей среды, нормативных актов всех уровней.

Только государственное управление из всех возможных является реальным инструментом, осуществляющим реализацию правоустанавливающих, правореализующих и контролирующих функций в области охраны окружающей среды на территории РФ.

Государственное управление в области охраны окружающей среды выражается в следующих функциях:

1)  установление правовых норм, регламентирующих вопросы в области охраны окружающей среды, природоохранительного, природоресурсного законодательства, законодательства об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, уголовного законодательства в области экологических преступлений;

2)  принятие основ государственной политики в области охраны окружающей среды, экологической безопасности;

3)  осуществление контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля);

4)  установление нормативов, государственных стандартов в области охраны окружающей среды;

5)  государственный учет природных ресурсов и объектов, организация ведения государственных кадастров и мониторинга объектов окружающей среды;

6)  экологическая оценка состояния окружающей среды.

Высшими государственными органами, осуществляющими политику в области охраны окружающей среды, являются: Президент РФ, Федеральное Собрание - парламент РФ, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, Правительство РФ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации.

При аппарате Президента РФ существует Межведомственная комиссия Совета безопасности РФ по экологической безопасности, которая образована в соответствии с Законом РФ «О безопасности»[[55]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn55%22%20%5Co%20%22) и Положением о Совете безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547. Межведомственная комиссия является постоянным рабочим органом Совета безопасности Российской Федерации по реализации возложенных на него задач в сфере обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства. Среди основных задач и функций Комиссии следует отметить следующие:

-  подготовка предложений по вопросам внутренней и внешней экологической политики РФ и стратегических проблем государственной экологической безопасности для рассмотрения в Совете безопасности Российской Федерации;

-  оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства, оценка существующих и потенциальных источников экологической безопасности;

-  подготовка предложений по обеспечению экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском и других отраслях народного хозяйства, по решению экологических проблем защиты здоровья населения, безопасности уничтожения химического и ядерного оружия, ликвидации зон экологического бедствия и неблагополучия и другим направлениям;

-  подготовка проектов решений Совета безопасности РФ по вопросам экологической безопасности и др.

К органам законодательной власти, осуществляющим политику государственного регулирования в области охраны окружающей среды, относятся Государственная Дума Федерального Собрания РФ (Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и природопользованию, Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по экологии, Комиссия Госдумы Федерального Собрания РФ по проблемам устойчивого развития; Комиссия Госдумы Федерального Собрания РФ по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции), Совет Федерации Федерального Собрания РФ (Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и охране окружающей среды).

Специальными органами, осуществляющими управление в области охраны окружающей среды, являются: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию. Следует отметить также Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также иные органы, опосредованно участвующие в данном направлении, а также органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

В науке экологического права после принятия комплексного Федерального закона «Об охране окружающей среды» выделяются различные подходы к систематизации органов управления в области охраны окружающей среды. О.Л. Дубовик подразделяет органы, осуществляющие по закону или иному уполномочиванию государственное экологическое управление, по статусу на общие (Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (муниципальные образования)) и специальные (многочисленные органы федеральной исполнительной власти и их территориальные органы, а также межрегиональные органы, специально уполномоченные указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ на осуществление экологического управления); по масштабам деятельности - на федеральные и территориальные (субъектов РФ)[[56]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn56%22%20%5Co%20%22)

Несмотря на специфические полномочия тех или иных государственных органов в сфере охраны окружающей среды, в деятельности по охране окружающей среды должны принимать участие все без исключения - исходя из основного принципа охраны окружающей среды, установленного в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Основными принципами являются: обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды, международное сотрудничество РФ в области охраны окружающей среды.

Несомненно, главным государственным органом, исполняющим объем федеральных полномочий в области охраны окружающей среды, является Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России).

МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

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

-  в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);

-  в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

-  за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

-  за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;

-  за использованием и охраной водных объектов;

-  за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;

-  за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

-  за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений.

Эта служба осуществляет государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий, а также:

-  выдает установленные Положением лицензии в области использования природных ресурсов;

-  организует и проводит государственную экологическую экспертизу;

-  осуществляет ведение Красной книги Российской Федерации;

-  осуществляет ведение кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения и т.д.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство водных ресурсов организует:

-  перераспределение водных ресурсов водных объектов, находящихся в федеральной собственности;

-  подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов;

-  подготовку и осуществление в установленном порядке противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод;

-  проведение в установленном порядке государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет ведение:

-  государственного реестра договоров пользования водными объектами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

-  государственного водного кадастра в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

Российского регистра гидротехнических сооружений.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет:

-  владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом;

-  выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами;

-  государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

-  планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения) по бассейнам рек, для субъектов Российской Федерации и водопользователей по водным объектам, находящимся в федеральной собственности и др.

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства.

Федеральное агентство лесного хозяйства в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

организует предоставление гражданам и юридическим лицам в установленном порядке информации о лесном фонде Российской Федерации (далее - лесной фонд).

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет:

-  государственный мониторинг лесов;

-  государственный учет лесного фонда;

-  владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, полученной за счет средств федерального бюджета, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

-  отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию на основании и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

-  рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

-  ведение государственного лесного кадастра.

Агентство также организует:

-  проведение лесоустройства;

-  деятельность государственной лесной охраны Российской Федерации, за исключением функции государственного контроля и надзора;

-  в установленном порядке проведение лесных конкурсов и лесных аукционов, предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование, заключение соответствующих договоров и т.д.

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство по недропользованию организует:

-  государственное геологическое изучение недр;

-  экспертизу проектов геологического изучения недр;

-  проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;

-  проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет:

-  отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;

-  предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;

-  выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;

-  организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;

-  принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

-  выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;

-  осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса и т.д.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является:

-  органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

-  специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

-  органом государственного горного надзора;

-  специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

-  органом государственного энергетического надзора;

-  специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

Среди полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на сегодняшний день в области охраны окружающей среды следует отметить следующие:

-  обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;

-  принятие нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

-  разработка и реализация региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха;

-  участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха;

-  проведение мероприятий по защите населения при чрезвычайных ситуациях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха;

-  осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха;

-  информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;

-  проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами;

-  разработка и реализация региональных целевых программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;

-  государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования территорий государственных природных заказников, дендрологических парков и ботанических садов, памятников природы, лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения;

-  участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

-  создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;

-  участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

-  составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

-  распоряжение совместно с РФ единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения;

-  установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

-  тушение лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации;

-  осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охрана, защита и воспроизводство. В том числе к этим полномочиям относятся: принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование; организация и проведение лесных конкурсов и аукционов; определение ставок лесных податей; выдача лесорубочного билета, ордера и (или) лесного билета; разрешение проведения в лесном фонде строительных работ, добычи полезных ископаемых, прокладки коммуникаций и выполнения иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуется перевода лесных земель в нелесные земли или перевода земель лесного фонда в земли других категорий; обеспечение проведения лесоустройства; обеспечение воспроизводства лесов; обеспечение защиты лесов от вредителей и болезней леса; проведение мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству;

-  иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Согласно ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и решают иные вопросы местного значения. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти и управления. Институт местного самоуправления пока еще недостаточно развит, однако его компетенция в сфере охраны окружающей среды сводится к большому объему вопросов, находящихся в ведении органов местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен муниципальный контроль в области охраны окружающей среды, который осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Статья 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к предметам ведения местного значения относит:

-  контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

-  регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

-  благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

-  организацию утилизации и переработки бытовых отходов;

-  участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

В рамках ст. 49 Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ» поселковый, сельский Совет определяет в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами, выносит решения о приостановлении строительства и эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной Совету территории. Органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ вправе подавать обращения в суд об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Значительно расширятся полномочия органов местного самоуправления с 1 января 2006 г. в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и соответствующих положений Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», где органам местного самоуправления предоставляется также право привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды. При этом следует отметить, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению государственного экологического контроля за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, определенных Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному экологическому контролю», с 1 января 2006 г. прекращаются.

На сегодняшний день помимо Прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ имеются специализированные органы по надзору за соблюдением экологического законодательства. Речь идет о природоохранных прокуратурах.

Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему Прокуратуры РФ, не допускаются. В систему прокуратуры субъектов РФ входят также приравненные к ним специализированные прокуратуры.

К специализированным прокуратурам в области обеспечения исполнения природоохранительного законодательства относятся соответствующие природоохранные прокуратуры. Природоохранные прокуратуры осуществляют надзор как за деятельностью соответствующих государственных органов, осуществляющих регулирование вопросов, связанных с охраной окружающей среды, так и за деятельностью хозяйствующих субъектов, физических и юридических лиц.

В последнее время в МВД России стали образовываться новые структурные подразделения в области охраны окружающей среды. Речь о так называемой экологической милиции. Руководствуясь прежде всего Законом РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с посл. изм. от 22 августа 2004 г.), КоАП РФ, УК РФ и другими нормативными документами, их также можно определить как участников государственного управления в области охраны окружающей среды.

«В связи с этим содержанием природоохранной деятельности органов милиции является:

-  предупреждение и пресечение экологических правонарушений и в особенности преступлений;

-  надзор за техническим состоянием автотранспортных средств; участие в надзоре за соблюдением санитарных норм и правил;

-  борьба с браконьерством и другими нарушениями правил охоты и рыболовства;

-  расследование экологических преступлений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;

-  охрана объектов природы или природных комплексов;

-  участие в ликвидации последствий природных и техногенных аварий и катастроф;

-  оказание помощи природоохранным органам, органам санитарно-эпидемиологического надзора и другим органам при исполнении ими возложенных на них обязанностей»[[57]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn57%22%20%5Co%20%22).

Немаловажную роль в государственном регулировании играют систематизированные сведения уполномоченных государственных органов о природных ресурсах и объектах, их количественном и качественном выражении и др., а именно данные государственных кадастров. Выделяются следующие виды кадастров: водный, земельный, лесной, рекреационный, почвенный, фискальный, экологический, многоцелевой, кадастр объектов животного мира, кадастр отходов, месторождений и проявлений полезных ископаемых и прочие.

Можно дать обобщенное определение всем вышеперечисленным видам государственных кадастров: «это систематизированный свод сведений, количественно и качественно характеризующих определенный вид природных ресурсов и явлений, в ряде случаев с их экономической или социально-экологической характеристикой и оценкой изменений под влиянием преобразующей деятельности человека, может включать рекомендации по рациональному использованию ресурсов, мерам их охраны»[[58]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn58%22%20%5Co%20%22)

Кадастры являются одной из форм учета социально-экономической оценки природных ресурсов наряду с регистрами и реестрами. Под кадастром понимают также совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической и экономической цене[[59]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn59%22%20%5Co%20%22). Некоторые авторы добавляют в указанное определение данные о составе и категориях пользователей[[60]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn60%22%20%5Co%20%22).

Правовой основой ведения каждого из указанных кадастров являются соответствующие кодексы и законы РФ. Кадастр выступает как источник информации официальных государственных сведений, не подлежащих переподтверждению иными органами. Сведения государственных кадастров необходимы для всего спектра отношений, связанных как с охраной окружающей среды, так и с пользованием природными объектами и ресурсами, в том числе для государственного управления разного уровня власти, осуществления государственного контроля в области как охраны окружающей среды, так и отдельных природных ресурсов.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды», как было указано выше, упоминается о государственном учете объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. «Роскомстат и его территориальные подразделения собирают экологически значимую информацию по утверждаемым этим государственным комитетом формам статистического наблюдения, которых в сфере природопользования и охраны окружающей среды сегодня насчитывается более 60, из них число приоритетно используемых - около 30 (в зависимости от отрасли природопользования или вида деятельности хозяйствующего субъекта)»[[61]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn61%22%20%5Co%20%22) Наиболее значимыми являются следующие формы статистического наблюдения:

-  Форма № 2-ТП - воздух (годовая).

-  Форма № 2-ТП - водхоз;

-  Форма № 2-ТП - отходы и др.

Российским законодательством предусмотрены следующие случаи регистрации и ведения реестров (регистров):

1)  государственный реестр объектов размещения отходов и федеральный классификационный каталог отходов;

2)  государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов, на основании которой предоставляется разрешение на их производство, применение, реализацию, транспортировку, хранение, уничтожение, рекламу, ввоз и вывоз;

3)  государственный реестр опасных производственных объектов, содержащий информацию об этих объектах и эксплуатирующих их организациях, в том числе признаках объектов, по которым они отнесены к опасным производственным объектам; о видах деятельности, на осуществление которых требуются лицензии; о ведомственной и территориальной принадлежности объектов;

4)  регистрация генно-инженерно-модифицированных организмов;

5)  государственная регистрация лекарственных средств, предназначенных для человека и животных;

6)  регистр гидротехнических сооружений;

7)  регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;

8)  государственная регистрация недвижимого имущества и сделок с ним, учет земельных участков;

9)  государственная регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

10)  государственная регистрация новых пищевых продуктов;

11)  государственный реестр аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг требованиям качества и безопасности;

12)  реестр подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море РФ (за исключением подводных переходов трубопроводного транспорта), который ведет МЧС России, и ряд других реестров и регистров[[62]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn62%22%20%5Co%20%22).

Еще одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является экологический мониторинг. Государственный учет, ведение кадастровых сведений и осуществление мониторинга тесно связаны между собой. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 1 определяет мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) как комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов, а государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) - как мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Как видно из определения, не без помощи мониторинга осуществляется как ведение государственных кадастров, так и учет негативного воздействия соответствующих источников.

В свое время было принято Постановление Правительства РФ № 1229 от 24 ноября 1993 г. «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга». Сегодня оно признано утратившим силу в связи с утверждением Положения об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177.

Видами государственного мониторинга являются: фоновый, социально-гигиенический, мониторинг водных объектов, экологический мониторинг состояния внутренних морских вод и территориального моря, мониторинг состояния исключительной экономической зоны, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг состояния недр, мониторинг экологической системы озера Байкал, мониторинг земель, мониторинг мелиорированных земель, мониторинг лесов, мониторинг объектов животного мира, мониторинг радиационно опасных объектов и территорий и ряд других.

Согласно утвержденному Положению об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) 2003 г. экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

В зависимости от масштабов системы мониторинг делится на глобальный, региональный, локальный; от уровня измененности человеком окружающей среды - на фоновый и импактный. При этом фоновым является мониторинг при наблюдении за явлениями и процессами, происходящими в окружающей среде, минимально затронутой вмешательством человека, и осуществляется станциями, расположенными в биосферных заповедниках. Импактный - разновидность системы наблюдения за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками[[63]](http://www.aup.ru/books/m230/5_1.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn63%22%20%5Co%20%22).

Одними из главных задач, которые решает единая государственная система экологического мониторинга, являются разработка прогнозов социально-экономического развития и принятие соответствующих решений, разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятий по охране окружающей среды в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и за воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды, что предусмотрено, например, ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Результаты мониторинга хранятся в специальных банках данных.

**Ответственность за экологические правонарушения**

Система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, является контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

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

-  государственный экологический контроль;

-  производственный экологический контроль;

-  муниципальный экологический контроль;

-  общественный экологический контроль.

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

Любой из указанных видов контроля должен проводиться в целях:

-  обеспечения соответствующими органами, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды;

-  соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;

-  обеспечения экологической безопасности.

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

Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определены в ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Среди них можно выделить следующие: посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами; проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды; проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов; приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических лиц и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды; привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; иные определенные законодательством полномочия.

Экологический контроль является одним из средств управления охраной окружающей среды.

Основные признаки государственного экологического контроля следующие:

1)  осуществляется от имени государства;

2)  осуществляется специально уполномоченными на то органами и должностными лицами;

3)  носит вне- и надведомственный характер;

4)  представляет собой одну из функций государственного экологического управления;

5)  сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения[[64]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn64%22%20%5Co%20%22).

«В условиях ухудшения окружающей среды и изменения социально-экономических условий жизни Российское государство принимает меры к усилению государственного экологического контроля и его правовой базы. В утвержденных Правительством РФ положениях о специально уполномоченных государственных органах в области охраны окружающей среды, о других министерствах, государственных комитетах и ведомствах предусматриваются полномочия, призванные обеспечить постоянный, систематический и всеобщий экологический контроль»[[65]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn65%22%20%5Co%20%22).

Производственный экологический контроль согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 67) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставлять сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Производственный экологический контроль, как правило, осуществляется экологической службой юридических хозяйствующих лиц и субъектов. Данный вид контроля «включает проверку выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, соблюдение экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности, строительства природоохранных объектов, проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранение иных негативных последствий производственной деятельности»[[66]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn66%22%20%5Co%20%22).

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

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

«По законодательству РФ общественный экологический контроль может осуществляться в различных формах: а) общественные слушания и их специфическая форма - парламентские слушания; б) референдумы; в) общественная экологическая экспертиза; г) обращения в средства массовой информации; д) направление жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суд»[[67]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn67%22%20%5Co%20%22).

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

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

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

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

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

причинение вреда здоровью человека;

распространение эпидемий или эпизоотий;

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

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

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

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

массовую гибель рыбы или других водных животных;

уничтожение в значительных размерах кормовых запасов;

иные тяжкие последствия.

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

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

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

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

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

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

-  создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среды;

-  повлекли загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных;

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

-  повлекли по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей.

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

-  повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству;

-  повлекли причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных;

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

-  повлекли по неосторожности смерть человека.

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

-  загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха;

-  по неосторожности причинение вреда здоровью человека;

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

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

-  повлекли причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

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

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

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

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

-  с причинением крупного ущерба;

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

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

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

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

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

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

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

Экологическими преступлениями также являются составы следующих статьей:

-  загрязнение морской среды - ст. 252 УК РФ;

-  нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ - ст. 253 УК РФ;

-  незаконная добыча водных животных и растений - ст. 256 УК РФ.

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

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

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

Понятие экологического преступления сводится к следующему. «Экологическое преступление - это предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, на экологическую безопасность населения и территорий и состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов»[[68]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn68%22%20%5Co%20%22).

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

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

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

Субъективная сторона - как умышленная, так и неосторожная вина.

Кроме уголовной может наступать и административная ответственность.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ, вступившего в силу 1 июля 2002 г., и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. КоАП РФ отдельно в Особенной части выделяет гл. 8 - административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. «Родовым объектом экологических правонарушений выступают общественные отношения по охране окружающей среды, по рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности»[[69]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn69%22%20%5Co%20%22). В специальной ст. 23.29 КоАП РФ определяет полномочия органов, осуществляющих государственный экологический контроль по рассмотрению дел об административных правонарушениях; в ст. 23.21 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель; в ст. 23.22 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный геологический контроль, в ст. 23.23 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной водных объектов; в ст. 23.24 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, уполномоченных в области использования, охраны и защиты лесного фонда; в ст. 23.25 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков; в ст. 23.26 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов, уполномоченных в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания; в ст. 23.27 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов рыбоохраны; в ст. 23.28 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, в ст. 23.31 КоАП РФ определяет полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях органов государственного горного и промышленного надзора, а в ст. 28.3 определяет должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

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

Основные признаки, которые служат разграничением состава административного правонарушения от преступления, определены в УК РФ. Это повторность (ст. 260 п. 2), наличие умысла (ст. 258), крупный ущерб, причинение вреда здоровью людей, животным, сельскохозяйственному производству (ст. 248, 249, 252 УК и др.)»[[70]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn70%22%20%5Co%20%22).

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

******

***(Схема приведена по книге Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. М.: ТОН-Профобразование, 2003)******[[71]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn71%22%20%5Co%20%22).***

******

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

***3. Охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности***

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

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

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

3.  Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

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

Указанный Федеральный закон предусматривает для каждого этапа свои природоохранные требования.

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

-  обеспечение выполнения требований в области охраны окружающей среды;

-  обеспечение выполнения восстановления природной среды;

-  выполнение требований по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;

-  обеспечение экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов;

-  соблюдение приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;

-  выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В случаях если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях. Экологической безопасностью является состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

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

-  учет нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;

-  мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды;

-  предусмотрение способов размещения отходов производства и потребления;

-  применение ресурсосберегающих, малоотходных, безотходных и иных наилучших существующих технологий, способствующих охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

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

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

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

-  соблюдение требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных и строительных требований, норм и правил;

-  принятие мер по охране окружающей среды, восстановлению природной среды;

-  рекультивация земель;

-  благоустройство территорий.

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

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

-  созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей, в порядке, установленном законом и иными правовыми актами;

-  созданное без получения на это необходимых разрешений;

-  созданное с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Данные признаки установлены [ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации](http://www.aup.ru/docs/gk/s222.htm), при этом лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой - продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки.

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

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

В соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ для осуществления застройщиком права строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также для их капитального ремонта, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, необходимо наличие разрешения на строительство. Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка. Выдача разрешения на строительство не требуется в установленных законодательством случаях, например для строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства, строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и др.). Впервые на законодательном уровне предпринята попытка определить, что является капитальным строением. Объектом капитального строительства согласно п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ являются здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

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

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

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

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

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

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

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

-  презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

-  обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

-  комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

-  обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

-  достоверности и полноты информации, предоставляемой на экологическую экспертизу;

-  независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

-  научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

-  гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

-  ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

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

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

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

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

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

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

Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме требований в области охраны окружающей среды, предусмотренных проектами, и в соответствии с актами комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, в состав которых включаются представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

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

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

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

-  соблюдение природоохранных требований по ранее утвержденному проекту строительства;

-  соблюдение природоохранных требований, предусмотренных в актах по приемке в эксплуатацию;

-  оснащение вводимых в эксплуатацию объектов техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления;

-  оснащение вводимых в эксплуатацию объектов техническими средствами и технологиями обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

-  оснащение вводимых в эксплуатацию объектов средствами контроля за загрязнением окружающей среды;

-  восстановление природной среды;

-  рекультивация земель;

-  благоустройство территорий.

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

соблюдение утвержденных технологий и требований в области охраны окружающей среды;

-  восстановление природной среды;

-  рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;

-  соблюдение нормативов качества окружающей среды;

-  проведение мероприятий по восстановлению природной среды;

-  рекультивация земель;

-  благоустройство территории в соответствии с законодательством.

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

Нормативами качества окружающей среды (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды») являются нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

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

При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

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

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

-  обеспечение непревышения нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими нормами и правилами;

-  обеспечение соблюдения строительных норм и правил в части нормативов площадей озеленения территорий;

-  учет фонового уровня загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности;

-  установление санитарно-защитных зон организаций с учетом рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций;

-  меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию;

-  обеспечение непревышения технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

Кроме того, данным Законом запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды. Запрещается размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

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

-  сухие механические пылеуловители (гравитационные, сухие инерционные, ротационные);

-  мокрые пылеуловители (инерционные, пенные, конденсационные), скрубберы (механические, ударно-инерционные, пенные, насадочные, центробежные), скрубберы Вентури и т.п.;

-  промышленные фильтры (рукавные, волокнистые, карманные, зернистые);

-  электрические пылеуловители (электрофильтры);

-  аппараты термической и термокаталитической очистки газа от газообразных примесей (печи сжигания, каталитические реакторы);

-  аппараты сорбиционной (химической) очистки газа от газообразных примесей (адсорберы, абсорберы и т.п.).

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

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

-  согласовывать места строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух, с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти;

-  планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

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

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

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

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

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

Законодателем введено также понятие оценки воздействия на окружающую среду как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

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

В соответствии с этим Положением оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду представляет собой (далее - оценка воздействия на окружающую среду) процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

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

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

-  информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

-  выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

-  решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

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

Заказчиком данных работ является юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу.

Исполнитель работ по оценке воздействия на окружающую среду - физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду (заказчик или физическое (юридическое) лицо, которому заказчик предоставил право на проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду).

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

Законодателем предусмотрены специфические требования к отдельным объектам хозяйственной деятельности относительно охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов. Среди таких объектов следует отметить следующие:

-  объекты энергетики;

-  военные и оборонные объекты, вооружения и военной техники;

-  объекты сельскохозяйственного назначения;

-  мелиоративные системы и гидротехнические сооружения;

-  автомобильные и иные транспортные средства;

-  нефтегазодобывающие производства, объекты переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки;

-  потенциально опасные химические вещества;

-  радиоактивные вещества и ядерные материалы;

-  химические вещества в сельском и лесном хозяйстве;

-  отходы производства и потребления;

-  защитные и охранные зоны.

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

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

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

Энергетика в целом представляет собой область хозяйства, охватывающего энергетические ресурсы, выработку, преобразование, передачу, сохранение (в том числе экономию) и использование различных видов энергии[[72]](http://www.aup.ru/books/m230/5_2.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn72%22%20%5Co%20%22).

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

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

1)  размещения гидроэлектростанций, атомных станций, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, тепловых станций и других электростанций, обслуживающих их сооружений и объектов;

2)  размещения воздушных линий электропередачи, наземных сооружений кабельных линий электропередачи, подстанций, распределительных пунктов, других сооружений и объектов энергетики.

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

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

Водопользователи, использующие водные объекты для промышленности и энергетики, обязаны принимать меры по сокращению изъятия и потерь воды, предотвращению загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также обеспечивать сохранение температурного режима водных объектов. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях стихийных бедствий, аварий и других чрезвычайных ситуаций, а также в случае превышения установленного в лицензии на водопользование лимита водопотребления вправе ограничивать, приостанавливать или запрещать использование водных объектов для промышленности и энергетики по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда в соответствии с требованиями Водного кодекса Российской Федерации. Подземные водные объекты могут в установленном порядке использоваться для промышленности и энергетики с соблюдением требований рационального использования и охраны подземных вод. Подземные водные объекты, пригодные для питьевого водоснабжения, также могут использоваться для промышленности и энергетики, однако приоритетным является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Основания для реализации данного права выглядят следующим образом: на территории, где отсутствуют поверхностные водные объекты, которые могут быть использованы для хозяйственных и других целей, и имеются достаточные запасы подземных вод, пригодных для питьевого водоснабжения, органы исполнительной власти субъектов РФ по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и с государственным органом управления использованием и охраной недр могут в исключительных случаях разрешать использование этих вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением (ст. 137, 133 Водного кодекса Российской Федерации).

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

1)  рекультивировать земельный участок и передать его землевладельцу, землепользователю или арендатору по акту в установленном порядке;

2)  при расположении систем газоснабжения в лесах организации, в ведении которых находятся объекты системы газоснабжения, обязаны содержать охранные зоны объектов системы газоснабжения в пожаробезопасном состоянии;

3)  проводить намеченные работы, вырубать деревья (кустарники) в охранных зонах объектов системы газоснабжения и за пределами таких зон в порядке, установленном лесным законодательством;

4)  при возникновении аварии, катастрофы организация - собственник такой системы или уполномоченная им эксплуатирующая организация имеет право беспрепятственной доставки необходимых сил и средств к месту аварии, катастрофы и обязана в полном объеме возместить нанесенный ею ущерб собственнику земельного участка, по территории которого осуществлялась доставка необходимых сил и средств;

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

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

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

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

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

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

Внимание законодателя не обошло и сохранение окружающей среды на землях городских и сельских поселений в части требований при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений. Так, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

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

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

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

Зеленые зоны представляют собой, в соответствии с земельным законодательством, составную часть пригородных зон (земель, находящихся за пределами черты городских поселений, составляющих с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию, и не входящих в состав земель иных поселений), которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

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

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

Вышеуказанные требования также должны соблюдаться при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Мелиоративные системы - это комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимального водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях (ст. 2 Федерального закона «О мелиорации земель»). Гидротехнические сооружения - это плотины, здания гидроэлектростанций, водосборные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты наводнений и разрушений берегов водохранилищ, берегов и дна русел рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов (ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»). Отдельно расположенные гидротехнические сооружения - инженерные сооружения и устройства, не входящие в мелиоративные системы, обеспечивающие регулирование, подъем, подачу, распределение воды потребителям, отвод вод с помощью мелиоративных систем, защиту почв от водной эрозии, противоселевую и противооползневую защиту (ст. 2 Федерального закона «О мелиорации земель»).

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

1) производство и обращение потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов на территории Российской Федерации без проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

2) ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов, кроме случаев, установленных Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 48 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

3) применение токсических химических препаратов, не подвергающихся распаду (ст. 49 Федерального закона «Об охране окружающей среды»);

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

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

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

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

Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности утверждены Приказом МПР РФ от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды», что наглядно продемонстрировано в таблице;

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

**Права граждан в области охраны окружающей среды**

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

Комплексным нормативным документом в области охраны окружающей среды является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором определено, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде (п. 1 ст. 11).

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

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

-  право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);

-  право на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42);

-  право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);

-  право иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

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

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

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

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

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

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

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

1)  общественные права граждан в области охраны окружающей среды;

2)  информативные права граждан в области охраны окружающей среды;

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

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

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

-  направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;

-  принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

-  выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

-  оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

-  обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

-  предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

-  осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-  координирует работу по сбору и обмену информацией;

-  осуществляет сбор и обработку информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

-  представляет в Правительство Российской Федерации информацию о трансграничных, федеральных, региональных и территориальных чрезвычайных ситуациях и принимаемых мерах по их ликвидации, а также ежегодный государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

-  ведет учет чрезвычайных ситуаций.

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

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

Этот государственный доклад является официальным документом, подготавливаемым в целях обеспечения государственных органов управления и населения Республики Татарстан объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности; он содержит сведения об осуществляемых на территории Республики Татарстан правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-  создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях;

-  развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения;

-  улучшение качества продуктов питания;

-  обеспечение населения качественной питьевой водой;

-  предотвращение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов;

-  обеспечение радиационной безопасности населения;

-  предупреждение и уменьшение опасного воздействия природных явлений, техногенных аварий и катастроф;

-  экологическое воспитание и образование населения;

-  выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;

-  преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий и др.

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

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

|  |
| --- |
|   |