

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Кафедра гражданского права и процесса

УТВЕРЖДАЮ
Начальник кафедры
гражданского права и процесса
полковник полиции
М.В. Карпычев
«14» марта 2020 г.

Конспект

занятия лекционного типа по теме № 1-6

дисциплины Экологическое право

по специальности 40.05.02 – Правоохранительная деятельность,
специализация – административная деятельность,
узкая специализация – деятельность участкового уполномоченного полиции

(для набора 20__ года заочной формы обучения)

Разработчик(и): профессор кафедры гражданского права и процесса, Нижегородская академия МВД России, профессор, полковник полиции Алексей Андреевич Демичев

Материалы, содержащиеся в конспекте занятия лекционного типа, вычитаны, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником. Материал не содержит сведений, доступ к которым и распространение ограничены.

Должность и наименование организации, ученое звание, специальное звание/подпись/ ИОФ

Обсужден и одобрен на заседании кафедры гражданского права и процесса (протокол № 14 от 11 марта 2020 г.).

Нижний Новгород
2020

1.1. Тема занятия: Понятие, система и источники экологического права. Право природопользования. Экономико-правовое регулирование охраны окружающей среды. Экологическая функция правоохранительных органов. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Управление природопользованием и охраной окружающей среды. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.

Вид занятия: занятие лекционного типа.

Количество часов, отводимых на занятие: 2.

1.2. Цель и задачи занятия.

Цель занятия: формирование представления о структуре и содержании общей части экологического права.

Задачи занятия:

- формирование представлений о предмете, системе и источниках экологического права;
- формирование представления о праве природопользования и его видах;
- формирование представления об экономико-правовом регулировании охраны окружающей среды;
- формирование представления об экологической функции правоохранительных органов;
- формирование представления о юридической ответственности за экологические правонарушения;
- формирование представления об управлении природопользованием и охраной окружающей среды;
- формирование представления об организационно-правовом механизме природопользования и охраны окружающей среды.

1.3. Учебные вопросы.

1. Предмет, метод, система экологического права. Источники экологического права
2. Право природопользования. Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.
3. Экологическая функция правоохранительных органов.
4. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.
5. Управление природопользованием и охраной окружающей среды.
6. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды

1.4. Рекомендуемая литература по данному занятию.

1. Анисимов, А. П. Экологическое право России : учебник и практикум для вузов / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 344 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-04960-2. — Текст : электронный //

ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/449701>

2. Демичев А.А. Экологическое право: учебник / А.А. Демичев, О.С. Грачева, А.В. Шухарева; под ред. А.А. Демичева. — Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. — 353 с.

3. Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право А.А. Демичев, О.С. Грачева: Учебник. — М.: Прометей, 2017. — 348 с. // Консультант Плюс [Электронный ресурс] : справочно-правовая система : база данных /Регион. центр правовой информ. Информправо. — [Б.м., 2002-].

4. Ерофеев, Б. В. Экологическое право России в 2 т. Том 1. Общая часть : учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; под научной редакцией Л. Б. Братковской. — 25-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 219 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-09081-9. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/456067>

5. Хлуденева, Н. И. Экологическое право : учебник для вузов / Н. И. Хлуденева, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 229 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-03567-4. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/449674>

6. Экологическое право : учебник для вузов / С. А. Боголюбов [и др.] ; под редакцией С. А. Боголюбова. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 304 с. — (Высшее образование). — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/449642>

7. Экологическое право России [Электронный ресурс]: учебное пособие / под ред. Н.В. Румянцева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2016 — 352 с. — URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=446584>.

1.5. Краткое описание учебных вопросов.

1. Предмет, метод, система экологического права. Источники экологического права

Предмет, специфика и система экологического права.

Изначально человек являлся органичной частью природы, поэтому его взаимодействие с окружающей средой мало чем отличалось от взаимодействия с ней животных. Однако по мере формирования человеческого общества и отделения его от природы характер отношений человека с окружающей средой кардинально изменился.

В отличие от животных человек не просто использует природные ресурсы, но в процессе жизнедеятельности целенаправленно преобразует материальный мир в своих интересах. Животные тоже могут оказывать серьезное влияние на природу. Например, в определенных случаях саранча уничтожает всю растительность на пути своей миграции; бобры, устраивая запруды, могут вызвать заболачивание участков реки и т.д. Таких примеров

можно привести огромное количество. Однако во всех случаях животными движут инстинкты, в их действиях отсутствуют планирование и волевые моменты.

В конечном итоге отношения людей с природой свелись к двум направлениям:

- 1) использованию природных ресурсов для обеспечения существования человечества;
- 2) охране окружающей среды в целях самосохранения человечества.

Элементы правового регулирования экологических отношений имели место еще в глубокой древности. Как правило, они касались землепользования, водопользования, лесопользования и охоты. Однако осознание необходимости целенаправленного создания норм права, регулирующих отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов, пришло только в 60–70-е гг. XX в. Именно в это время ряд экологических проблем приобрел глобальный характер, а важность охраны окружающей среды стала осознаваться не только на национальном, но и на международном уровне. В этот период времени формируется и наука экологического права.

В настоящее время в Российской Федерации экологическое право – это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При этом под экологической безопасностью принято понимать допустимый уровень негативного воздействия природных и антропогенных факторов экологической опасности на окружающую среду и человека.

Экологическое право является классической комплексной отраслью права, т.е. представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения в определенной сфере деятельности и относящихся к разным отраслям права. В частности, в экологическое право входят нормы административного, уголовного, гражданского, земельного, финансового права и некоторых других отраслей. Однако экологическое право не является простой компиляцией норм из названных отраслей, так как в него входят и нормы права собственно экологического характера, содержащиеся в специальных нормативно-правовых актах (например, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., Федеральном законе «О животном мире» от 24 апреля 1995 г., Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 г. и др.).

Разнородные нормы экологического права объединяются тем, что регулируют особую сферу общественных отношений, составляющих предмет экологического права.

В предмет экологического права входят отношения, связанные:

- 1) с природопользованием;
- 2) с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности;
- 3) с собственностью на природные объекты и ресурсы;

4) с защитой экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Так как экологическое право представляет собой комплексную отрасль права, то оно не имеет своего специфического метода правового регулирования. **Все методы правового регулирования экологических отношений** можно свести к двум группам:

1) *стимулирующие методы*. Экологическая политика государства должна быть направлена на то, чтобы гражданам и юридическим лицам было выгодно рационально использовать природные ресурсы и охранять окружающую среду. В первую очередь, экономически выгодно. Именно экономические методы являются наиболее эффективными в сфере регулирования экологических отношений (например, налоговые льготы предпринимателям, осуществляющим деятельность в сфере охраны окружающей среды, перерабатывающим вторичные ресурсы и т.п.). Важную роль играют и стимулирующие методы морального характера: общественное признание, различного рода поощрения и награды, в том числе государственные награды;

2) *репрессивные методы*. Эти методы используются в тех случаях, когда субъекты права своими действиями или бездействием либо нарушили требования уголовного или административного законодательства и тем самым попали под уголовные или административные санкции, либо причинили вред окружающей среде, либо превысили лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и т.п. В некоторых случаях репрессивные методы применяются в качестве наказания (уголовная, административная, дисциплинарная, материальная ответственность), в других – носят компенсационный характер (компенсация вреда, причиненного окружающей среде в рамках гражданско-правовой ответственности), в некоторых – носят сугубо экономический характер (повышенная плата за сверхлимитное использование природных ресурсов, сверхлимитное негативное воздействие на окружающую среду).

Как отрасль права экологическое право обладает рядом специфических черт. **Специфика экологического права** заключается в следующем:

1. *Это относительно молодая отрасль права*. Как уже отмечалось ранее, она возникает в 60–70-е гг. XX в. Если сравнивать экологическое право с такими отраслями, как уголовное и гражданское, история которых насчитывает несколько тысяч лет, то оно, несомненно, является молодой отраслью. Если же его сравнивать с совсем недавно возникшими отраслями (до сих пор среди ученых идут дискуссии, можно ли их считать самостоятельными отраслями права или же это крупные институты других отраслей) – исполнительной, рекламной, информационной, транспортной и т.д., то это и не такая уж молодая отрасль.

2. *Эта отрасль является универсальной для различных правовых семей*. В настоящее время более-менее сформированное экологическое законодательство имеется во всех развитых странах независимо от того, в какую правовую семью они входят. Кроме того, существует международное

экологическое право. В ряде случаев государства унифицируют национальные экологические нормы в соответствии с нормами международного экологического права.

3. *Это комплексная отрасль права.*

4. *Обладает большим объемом и характеризуется разнородностью норм.* Данная особенность обуславливается комплексным характером экологического права и достаточно широким предметом правового регулирования экологического права.

5. *Это некодифицированная отрасль права.* Среди российских ученых в течение длительного времени ведутся дискуссии о целесообразности кодификации норм экологического права и создании Экологического кодекса РФ. Однако все ограничивается лишь теоретическими спорами. На практике полная кодификация экологического законодательства нереальна в силу чрезвычайно большого объема нормативного материала.

6. *Высокая интенсивность развития и обновления, быстрая реакция на изменение экологической ситуации.* Так как ряд экологических проблем (например, возникающих в результате стихийных бедствий или воздействия антропогенного фактора) требует незамедлительного решения, то государство вынуждено быстро реагировать и предпринимать определенные действия. При этом издаются соответствующие нормативно-правовые акты. Кроме того, высокая степень обновления и интенсивность развития обуславливаются особенностями государственной политики, направленной на обеспечение здоровья граждан и экологической безопасности, удовлетворение экономических потребностей общества, что требует постоянного совершенствования законодательства.

7. *Специфическая терминология.* Комплексный характер экологического права и разнородность экологических норм предопределяют использование в различных документах специальных терминов, характерных для различных наук (биологии, физики, химии и др.). В ряде случаев простому гражданину без помощи словарей или комментариев ученых из-за сложной терминологии невозможно разобраться в текстах документов (особенно когда речь идет о государственных и отраслевых стандартах, технических регламентах, санитарных правилах и нормах).

Экологическое право представляет собой сложное образование, поэтому принято говорить о его структуре и системе.

В структурном отношении экологическое право подразделяется на две подотрасли:

- *природоресурсовое право*, регулирующее отношения в сфере использования природных ресурсов (недра и полезные ископаемые, воды, лес, животный мир и др.);
- *природоохранное право*, регулирующее охрану окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов.

В свою очередь, и природоресурсовое, и природоохранное право состоят из институтов, основой которых являются правовые нормы. К институтам природоресурсового права можно отнести институты

недропользования, водопользования, лесопользования, пользования животным миром и др., к институтам природоохранного права – институты юридической ответственности за нарушение водного, лесного законодательства, законодательства о животном мире, об отходах производства и потребления и пр.

В системе экологического права выделяют три составные части:

1. Экологическое право как отрасль.
2. Экологическое право как наука.
3. Экологическое право как учебная дисциплина.

Весь предыдущий материал данного параграфа касался экологического права как отрасли права. К этому следует добавить, что отрасль экологического права, как и ряд других отраслей российского права (уголовное, административное, гражданское и др.), подразделяется на общую и особенную части.

Общая часть включает институты, нормы которых характерны для институтов особенной части:

- право собственности на природные ресурсы;
- право природопользования;
- юридическая ответственность;
- экономико-правовой режим природопользования и охраны окружающей среды;
- оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологический надзор;
- государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды и др.

Особенная часть включает институты, нормы которых регулируют конкретные правовые режимы использования ресурсов:

- землепользования;
- недропользования;
- водопользования;
- лесопользования;
- пользование животным миром и др.

Экологическое право как наука – это система знаний об экологическом праве как отрасли права, истории и теории экологических отношений, а также правоприменительной практике в сфере взаимодействия человека и окружающей среды.

В отличие от отрасли наука не имеет деления на общую и особенную части и в предмет науки экологического права входят вопросы, не являющиеся предметом регулирования норм российского права (история экологического права, разработка законопроектов в области охраны окружающей среды, правоприменительная практика, охрана окружающей среды в зарубежных странах и др.).

Как учебная дисциплина экологическое право подразделяется на три

части:

1) *общая*. В рамках общей части изучаются такие вопросы, как предмет, метод, система экологического права; источники экологического права; право природопользования; экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды; экологическая функция правоохранительных органов; юридическая ответственность за экологические правонарушения; управление природопользованием и охраной окружающей среды; организационно-правовой механизм охраны окружающей среды.

2) *особенная*. В особенной части учебной дисциплины экологического права рассматриваются правовой режим охраны и использования отдельных видов природных ресурсов (земель, недр, континентального шельфа, лесов, вод, животного мира, атмосферного воздуха), правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов, правовая охрана окружающей среды в сфере обращения с отходами производства и потребления, правовая охрана окружающей среды в городах и иных поселениях при осуществлении хозяйственной деятельности.

3) *специальная*. Обычно в нее входят вопросы, связанные с международно-правовым механизмом охраны окружающей среды и охраной окружающей среды в зарубежных странах.

В зависимости от специфики высшего учебного заведения, специальности и направления подготовки обучающихся содержание общей, особенной и специальной частей экологического права как учебной дисциплины может варьироваться.

Источники экологического права Российской Федерации.

Источники экологического права – это способы выражения и закрепления экологических норм.

В Российской Федерации **источниками экологического права являются:**

- нормативно-правовые акты;
- договоры нормативного содержания;
- правовые обычаи.

Не являются источниками экологического права в Российской Федерации:

- правовой прецедент;
- правовая доктрина.

Прецедент является основным источником права в странах англосаксонской правовой семьи. В России, исходя из конституционно закреплённого принципа разделения властей, суд не обладает правотворческими функциями. Именно по этой причине прецедент как решения суда, вынесенное по конкретному делу и ставшее обязательным образцом для рассмотрения всех аналогичных дел в дальнейшем, не относится к числу источников российского, в том числе экологического, права. Однако постановления пленума Верховного Суда РФ (а также

действующие постановления пленума, но в настоящее время уже не существующего Высшего Арбитражного Суда РФ), обобщающие судебную практику, обладают обязательной силой для всех нижестоящих судов. Решение суда или арбитражного суда, противоречащее постановлению пленума Верховного Суда РФ, подлежит отмене.

Таким образом, судебная и арбитражная практика хотя официально не относится к источникам экологического права в Российской Федерации, тем не менее обладает нормативностью и является руководством к действию для нижестоящих судов и правоприменителя. В качестве примеров таких судебных актов можно привести постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.10.1993 № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Правовая доктрина является одним из вспомогательных источников права в странах англосаксонской правовой семьи. В случаях, когда общественное отношение не урегулировано ни нормативно-правовыми актами, ни прецедентами, общеобязательная сила придается положениям, содержащимся в работах авторитетных юристов. В Российской Федерации, как и практически во всех странах романо-германской правовой семьи, доктрина в качестве учения юристов не относится к числу источников права. Однако в нашей стране имеются документы, в названии которых фигурирует слово «доктрина».

В регулировании экологических отношений определенную роль играет Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации». Этот документ хотя и называется «доктриной», не имеет никакого отношения к доктрине как учению юристов и представляет собой разновидность подзаконного нормативно-правового акта. Экологическая доктрина РФ носит программно-ориентирующий характер, в ней определяются цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

Аналогичные документы имеются и на региональном уровне. Так, постановлением Правительства Москвы от 04.10.2005 № 760-ПП «Об Экологической доктрине города Москвы» была одобрена Экологическая доктрина города Москвы. Названный нормативный акт состоит из целевых показателей качества компонентов окружающей среды и экологических ограничений по сферам хозяйственной и иной деятельности в городе Москве и определяет цели, задачи и принципы экологической политики города Москвы.

Близки по своей сути и значению к Экологической доктрине РФ документы, содержащие в своем названии понятия «стратегия» и «концепция». Так, указом Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О

государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» были утверждены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В самом тексте названного подзаконного акта указывается, что он является «основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды».

Более узконаправленный характер носят Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р, Концепция федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1274-р и Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов РФ от 06.04.2004 № 323.

Итак, как учение юристов доктрина не является источником экологического права в России, но документы, в названии которых употребляются слова «доктрина», «стратегия», «концепция» являются подзаконными нормативно-правовыми актами и, соответственно, входят в число источников экологического права Российской Федерации.

*Основным и наиболее важным источником экологического права в России являются **нормативно-правовые акты**.*

В соответствии с п. д) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Традиционно в российской юридической науке по юридической силе нормативно-правовые акты делятся на законы и подзаконные акты. В свою очередь, законы подразделяются на Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, а подзаконные акты – на нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств, подзаконные акты исполнительных органов власти субъектов РФ; локальные нормативные акты.

Обратим внимание на два момента. Во-первых, нет ни одного федерального конституционного закона, специально (или в значительной степени) посвященного регулированию экологических отношений, поэтому относить этот вид законов к числу источников экологического права не вполне корректно. Во-вторых, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то издаваемые ими акты не являются законами или подзаконными актами, однако по своей сути они

представляют собой нормативно-правовые акты, и в тех случаях, когда ими регулируются экологические отношения, они могут быть отнесены к источникам экологического права. В соответствии со ст. 7 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относятся проведение мероприятий местного характера по охране окружающей среды, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Конституция РФ обладает высшей юридической силой в системе законодательства и играет ключевую роль во всех отраслях права, в том числе экологическом.

Экологические права и обязанности граждан закреплены в ст. 9, 36, 42 и 58 Конституции РФ.

Ч. 2 ст. 9 Конституции РФ закрепляет положение, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

В ст. 36 конкретизируется право частной собственности на землю. Устанавливается, что иметь в частной собственности землю вправе граждане и их объединения. При этом делается оговорка, что это право собственности не является абсолютным – «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. 42 Конституции РФ устанавливает право каждого «на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Как правило, наличие прав предполагает и определенные обязанности. И в ст. 58 закрепляется конституционная обязанность «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Названные выше нормы, закрепленные в Конституции, конкретизируются в федеральном и региональном экологическом законодательстве, а также актах органов местного самоуправления.

Федеральные законы, в том числе и регулирующие отношения, входящие в предмет экологического права, обычно делят на законы общей компетенции и законы специальной компетенции.

Федеральные законы общей компетенции посвящены регулированию широкого круга вопросов, в том числе связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. Примером федеральных законов общей компетенции могут служить Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и др.

Федеральные законы специальной компетенции непосредственно регулируют те или иные конкретные экологические отношения, например, Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», Закон РФ от

21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и др.

Особое место в системе источников экологического права занимает Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Названный нормативно-правовой акт является основополагающим в регулировании природопользования и охраны окружающей среды. В нем содержатся дефиниции более пятидесяти понятий; закрепляются основные принципы охраны окружающей среды; определяются основы управления в области охраны окружающей среды; закрепляются права и обязанности граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды; регламентируются вопросы экономического регулирования и нормирования в области охраны окружающей среды, оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля, юридической ответственности за нарушение экологического законодательства; устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также регулируется ряд других вопросов.

Законы субъектов РФ, как правило, регулируют вопросы экологической безопасности, экологического мониторинга, экологического контроля, экологического образования и воспитания, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления и т.п. Приведем несколько примеров экологических законов субъектов РФ: Закон Нижегородской области от 10 сентября 1996 г. № 45-3 «Об экологической безопасности»; Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. № 164-КЗ «Об экологическом образовании в Приморском крае»; Закон г. Москвы от 12 мая 2004 г. № 32 «О государственном экологическом контроле в городе Москве»; Закон Санкт-Петербурга от 30 октября 2006 г. № 491-79 «О государственной экологической экспертизе в Санкт-Петербурге»; Закон Владимирской области от 13 февраля 2007 г. № 15-ОЗ «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Владимирской области»; Закон Хабаровского края от 27 февраля 2013 г. № 261 «Об общественных экологических инспекторах Хабаровского края», Закон Рязанской области от 12 февраля 2015 г. № 1-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Рязанской области в сфере охраны окружающей среды» и др.

В некоторых субъектах РФ предпринята попытка создания комплексного регионального экологического законодательства. Так, в Башкирии действует Экологический Кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г., в Ханты-Мансийском автономном округе – Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 23 января 1998 г. «Об охране

окружающей природной среды и экологической защите населения автономного округа»; в Якутии – Закон Республики Саха (Якутия) «Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия)» от 25 декабря 2003 г.; в Хакасии – Закон Республики Хакасия от 7 июля 2004 г. «Об охране окружающей среды»; в Брянской области – Закон Брянской области от 3 июня 2005 г. «Об охране окружающей среды Брянской области»; в Пермском крае – Закон Пермского края от 3 сентября 2009 г. «Об охране окружающей среды Пермского края» и др.

Среди подзаконных актов высшей юридической силой обладают *указы Президента РФ*. Следует различать нормативные указы Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»; Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и др.), содержащие нормы права, действие которых распространяется на неопределенный круг лиц, и указы Президента РФ индивидуального характера (о награждениях, назначении на должность и т.п.), являющиеся актами применения права, действие которых направлено только на лиц, в них указанных. Акты применения права в отличие от нормативных указов Президента РФ не являются источниками экологического права.

Ниже указов Президента РФ по иерархии среди подзаконных актов находятся *постановления Правительства РФ*. Их достаточно много, поэтому приведем только несколько примеров: постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления»; постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках»; постановление Правительства РФ от 04.07.2013 № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах».

Приказы, распоряжения и другие нормативные документы министерств и ведомств РФ также являются источниками экологического права (например, постановление Госгортехнадзора РФ от 06.06.2003 № 71 «Об утверждении "Правил охраны недр"»; приказ Ростехнадзора от 05.04.2007 № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и Порядка заполнения и представления формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду»; письмо Россельхознадзора от 03.07.2007 № ФС-ГК-5/6349 «О расчете

ущерба, наносимого объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, и нарушением среды их обитания» и др.).

Подзаконные акты исполнительных органов власти субъектов РФ, как правило, принимаются в целях дополнения и конкретизации законов субъектов РФ и регулируют региональные вопросы природопользования и охраны окружающей среды (ими образуются памятники природы регионального значения, вводятся правила, связанные с использованием объектов животного мира, регулируются вопросы карантина, пожарной безопасности и др.).

Локальные нормативные акты также в определенной степени могут содержать нормы, связанные с природопользованием и охраной окружающей среды и, соответственно, являться источниками экологического права. Их действие распространяется только на работников предприятий и организаций.

Второе место по значимости в иерархии источников экологического права Российской Федерации занимают **договоры нормативного содержания**. В отличие от индивидуальных или гражданско-правовых договоров они содержат нормы права, и их действие распространяется на широкий относительно неопределенный круг лиц.

Первые договоры, содержащие нормы экологического права, были подписаны 31 марта 1992 г. и касались разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ, а именно:

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.);

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992);

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.).

В дальнейшем положения этих договоров стали составной частью Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. (ст. 71, 72).

Ряд нормативных договоров экологического характера был заключен между Правительством РФ и правительствами (администрациями) отдельных субъектов РФ. Например, 5 июня 1993 г. было подписано «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды», а 29 мая 1998 г. – соглашение между Правительством РФ и администрацией Ростовской области «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны

окружающей среды».

Нормативный договор является одним из источников не только российского национального, но и международного экологического права.

Третью группу источников экологического права Российской Федерации составляют **правовые обычаи**. В теории государства и права под правовыми обычаями принято понимать обычаи, на которые дана отсылка в законе. Содержание самого обычая при этом в тексте нормативного акта не приводится. В России правовой обычай является вспомогательным источником права. Это в полной мере касается и экологического права.

В ст. 1 Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» указывается: «...обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – традиционно сложившиеся и широко применяемые коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни». А в ст. 48 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» закрепляется положение, что «граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека...».

2. Право природопользования. Экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.

Понятие, содержание и виды права природопользования

Право природопользования – это установленный нормативно-правовыми актами порядок использования природных ресурсов для удовлетворения экономических и иных потребностей человека и общества.

Обычно право природопользования рассматривают в трех разных смысловых значениях:

1) *право природопользования в объективном смысле* – это правовой институт общей части экологического права, нормы которого закреплены в нормативно-правовых актах;

2) *право природопользования в субъективном смысле* – это совокупность субъективных прав и обязанностей, принадлежащих конкретному природопользователю;

3) *право природопользования как правоотношение* – это механизм практической реализации субъективных прав и обязанностей природопользования, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Итак, право природопользования в объективном смысле – это то, что существует для всех «на бумаге» (закреплено в текстах нормативных актов), право природопользования в субъективном смысле – это потенциальные возможности конкретного человека (в зависимости от рода занятий, возраста, места проживания и других характеристик) в сфере использования природных ресурсов, а право природопользования как правоотношение – это «то, что на самом деле», как в реальности на практике конкретный человек осуществляет свои права и исполняет свои обязанности, закрепленные в нормативных актах.

Нормы, регулирующие природопользование, закреплены в источниках права, субъективными правами природпользователя наделен каждый гражданин, однако возникнет или не возникнет природопользование как правоотношение, зависит от воли субъекта права. Например, граждане имеют право бесплатно и беспрепятственно без чьего-либо разрешения купаться в водоемах общего пользования, собирать в лесах грибы и ягоды. Если гражданин хочет реализовать названные субъективные права, то он предпринимает определенные действия (заходит в водоем, идет в лес и т.д.). В этом случае возникает природопользование как правоотношение. Если гражданин, имея право собирать грибы и ягоды, не хочет идти в лес, то соответствующее отношение природопользования не возникает.

Обратим внимание, что *понятие «право природопользования» шире понятия «экологические правоотношения» и включает в себя его.* Экологические правоотношения являются реализованным на практике элементом права природопользования.

Каждый природопользователь обладает совокупностью прав общего характера. В их число входят:

- право на собственные действия (право не предпринимать никаких действий или право на правомерное бездействие);
- право требовать определенного поведения от других людей (например, не препятствовать осуществлению законных прав гражданина в сфере природопользования);
- право на самозащиту и защиту, включая обращение в правоохранительные органы.

Субъектом права природопользования могут быть физические и юридические лица, а также публичные образования (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования).

Объектом права природопользования может быть только то, что обладает совокупностью указанных ниже признаков:

- 1) естественное происхождение;
- 2) находится в экологической связи с окружающей средой;
- 3) им можно обладать как реальной вещью.

Таким образом, не являются объектами права природопользования, например, пруд (искусственно вырытый водоем); дикие животные в цирке или зоопарке (отсутствует их экологическая связь с окружающей средой), атмосферный воздух (им можно пользоваться, но нельзя обладать как реальной вещью).

Обратим внимание, что нужно различать объект природопользования и объект права природопользования. Так, атмосферный воздух является объектом природопользования (например, им дышат люди и животные), но он не является объектом права природопользования, так как им нельзя обладать.

Содержание права природопользования составляют совокупность прав и обязанностей природопользователя в отношении предоставленного ему природного объекта.

Соответственно содержание права природопользования очень разнообразно, так как зависит от статуса природопользователя, вида и характеристик природного объекта, цели использования природного объекта и других обстоятельств. Очевидно, что содержание права природопользования, например, лесным участком и водным объектом существенно различаются. Также различается комплекс прав и обязанностей гражданина, использующего водоем общего пользования для ловли рыбы на удочку (спортивно-любительское рыболовство), и права и обязанности юридического лица, осуществляющего промышленное рыболовство с использованием специальных судов.

Существует несколько основывающихся на разных критериях классификаций видов права природопользования.

По эксплуатации отдельных видов природных ресурсов выделяют:

- землепользование;
- недропользование;
- лесопользование;
- водопользование;
- использование объектов животного мира и др.

В зависимости от объекта права природопользования выделяют:

- общее природопользование;
- специальное природопользование.

Право общего природопользования возникает в силу естественных прав человека. Для его реализации не требуется каких-либо разрешений или лицензий. Примерами права общего природопользования являются сбор грибов, ягод, орехов в лесах, купание в водоемах общего пользования и др.

В отличие от права общего природопользования право специального природопользования не возникает автоматически. Оно может быть реализовано только в разрешительном порядке – путем получения от уполномоченных органов лицензий, специальных разрешений и аналогичных им документов. Примерами права специального природопользования являются охота, добыча нефти, природного газа, разработка ресурсов континентального шельфа Российской Федерации и др.

В зависимости от субъектов права природопользования выделяют:

- природопользование физических лиц;
- природопользование юридических лиц;
- природопользование публичных образований.

В свою очередь, право природопользование каждого из названных субъектов может быть разделено еще на несколько видов. Например, в рамках права природопользования физических лиц может быть выделено право природопользования граждан РФ, иностранцев, апатридов и бипатридов, в рамках права природопользования юридических лиц – право природопользования коммерческих организаций и право природопользования некоммерческих организаций, в рамках права природопользования публичных образований – право природопользования Российской Федерации, право природопользования субъектов РФ, право природопользования муниципальных образований.

Возникновение, изменение и прекращение права природопользования.

Основания возникновения права природопользования:

1. *Получение природного объекта в собственность.* Как правило, в этом случае право природопользования возникает в результате покупки природного объекта, получения его в результате наследования или дарения. Чаще всего в этом контексте речь идет о получении в собственность земельных участков.

2. *Получение природного объекта в пользование.* Как правило, в этом случае право природопользования возникает в результате договора аренды (например, договор аренды лесного участка, договор аренды земли), передачи природного объекта в безвозмездное пользование и др.

Основания прекращения права природопользования:

1. *Смерть физического лица.*

2. *Прекращение юридического лица.*

3. *Отказ субъекта права природопользования от пользования природным объектом.* Этим правом наделяются как физические, так и юридические лица. Ст. 236 ГК РФ предусматривает отказ от права собственности, в том числе и на землю. Если речь идет о праве общего природопользования, то для отказа от пользования природным объектом нет необходимости в совершении каких-то юридических действий, отказ в данном случае выражается в фактическом прекращении использования природного объекта. Если речь идет о праве специального природопользования, то, как правило, требуется совершение определенных юридических действий (например, расторжение договора аренды, уведомление уполномоченного органа об отказе пользования природным объектом).

4. *Гибель или уничтожение природного объекта.* Ч. 1 ст. 235 ГК РФ в качестве одного из оснований прекращения права собственности называет гибель или уничтожение имущества. Естественно, в этом случае

прекращается и такое правомочие собственника, как пользование природным объектом. В реальности случаи утраты природных объектов, находящихся в собственности, не очень часты. Тем не менее может сложиться такая ситуация, когда в результате техногенной катастрофы или стихийного бедствия (наводнение, карстовые провалы и пр.) земельный участок может исчезнуть, лес может погибнуть в результате пожара, водный объект может исчезнуть в результате воздействия естественных или антропогенных факторов.

5. *Истечение установленного срока пользования* (например, срока, установленного в договоре или лицензии).

6. *Нарушение условий, установленных в договоре или лицензии* (например, несвоевременное внесение платежей, нерациональное природопользование, причинение вреда окружающей среде при использовании природным объектом и др.).

7. *Нарушение законодательства об охране окружающей среды*. На практике это положение обычно прописывается в договорах и лицензиях в качестве одного из оснований прекращения правоотношений. Если же это положение не прописано в документе, то с инициативой о прекращении соответствующего права природопользования могут выступать правоохранительные органы (в первую очередь, прокуратура).

8. *Изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд*. Как правило, речь идет о возмездном изъятии у собственников земельных участков для строительства автомагистралей, газопроводов и других объектов.

Основания изменения права природопользования:

1. *Вследствие изменения правового статуса природного объекта*. Так, придание статуса территории особо охраняемой (например, национального парка) приводит к ограничению ряда прав природопользователей, здесь проживающих. В пределах заповедной зоны национального парка запрещается ведение любой экономической деятельности (п. а) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»). В других зонах национального парка в зависимости от их функционального назначения экономическая и другая деятельность могут вестись.

2. *Вследствие изменения экологического состояния природного объекта, приводящего к изменению режима природопользования*. Состояние природного объекта может измениться в результате человеческой деятельности или природных явлений. Так, заболачивание, засоление почвы, эрозионные процессы, карстовые провалы ведут к тому, что, например, земли сельскохозяйственного назначения не могут уже использоваться по их прямому назначению. Выгорание лесов в результате пожаров делает в ряде случаев невозможной заготовку древесины. Высыхание водного объекта приводит к невозможности использования его для питьевого водоснабжения, рекреационных и других целей. Во всех названных случаях изменение

содержания права природопользования является следствием изменения экологического состояния природного объекта и режима его использования.

3. *Вследствие ограничений, вводимых законодательством.* Такие ограничения могут носить постоянный или временный характер. Так, пребывание граждан в лесах может быть ограничено или временно запрещено в связи с пожароопасной обстановкой.

Понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Система методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

Ни в ФЗ «Об охране окружающей среды», ни в других нормативно-правовых актах не закреплено понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Следовательно, оно носит доктринальный характер и в его трактовке возможно разнообразие.

Тем не менее можно выделить *ряд специфических черт экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды:*

- это совокупность экономических инструментов (методов экономического регулирования);
- эти инструменты могут носить как принудительный, так и поощрительный характер;
- целью применения данных методов является охрана и рациональное использование природных ресурсов;
- нормативное закрепление методов экономического характера, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов.

Исходя из вышеизложенного можно дать следующее определение: **экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды** – это совокупность закрепленных в нормах права экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит главу IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды».

Ныне утратившая силу (с 1 января 2015 г.), входившая в гл. IV, ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды» называлась «Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды» и содержала перечень соответствующих методов:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Означает ли утрата силы ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды», что в Российской Федерации не применяются называвшиеся в ней методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды? Полагаем, что нет.

Во-первых, часть из названных методов, хотя и не отражены теперь в ФЗ «Об охране окружающей среды», тем не менее существуют в реальности и активно используются на практике. Так, продолжают разрабатываться социально-экономические прогнозы на основе экологических прогнозов (в первую очередь, на основе информации о запасах полезных ископаемых), продолжают реализовываться федеральные целевые программы (Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»; Программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы») и региональные целевые программы (например, Государственная программа «Охрана окружающей среды в Нижегородской области» (утв. 30 апреля 2014 г.); Государственная программа «Развитие лесного хозяйства Нижегородской области до 2020 года»; Целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2013–2020 гг.» и др.). На уровне Российской Федерации и ее субъектов по-прежнему разрабатываются и проводятся мероприятия по охране окружающей среды.

Во-вторых, в других статьях главы IV ФЗ «Об охране окружающей среды» названы некоторые из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды (плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственная поддержка хозяйственной и (или) иной

деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, экологическое страхование, экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции).

Наконец, в-третьих, возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде предусматривается ст. 78–78 ФЗ «Об охране окружающей среды» и ст. 15 ГК РФ.

Специальное природопользование в Российской Федерации является платным. С граждан и организаций может взиматься плата за использование природных ресурсов и плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Плата за использование природных ресурсов (землю, недра, воду, лес, животный мир и др.) регулируется соответствующими природоресурсовыми законодательными актами (Земельным кодексом РФ, Законом РФ «О недрах», Водным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, ФЗ «О животном мире» и др.).

В соответствии с ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается взимание платы за следующие *виды негативного воздействия на окружающую среду*:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;
- хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

По общему правилу плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории России, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

При размещении отходов плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых и образовались отходы. Что касается размещения твердых бытовых отходов, то в данном случае плательщиками за негативное воздействие на окружающую среду выступают региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

В целях повышения собираемости соответствующих платежей и контроля в данной сфере лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, подлежат обязательному учету. Этот учет осуществляется при ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Следует обратить внимание, что плата за загрязнение окружающей среды в Российской Федерации не является налоговым платежом. Об этом было прямо указано в Определении Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации"».

Важной особенностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду является то, что определение платежной базы и расчет платежей производится самими хозяйствующими субъектами.

Расчет платежей производится для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период (календарный год), в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления. При этом учитываются объем и (или) масса выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в пределах соответствующих нормативов. Ст. 8.41 КоАП РФ за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливает ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до шести тысяч рублей, а на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также дополнительные коэффициенты устанавливаются тоже Правительством РФ. С 1 января 2020 г. вступит в силу ч. 5 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой «в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду» планируется введение различных повышающих и понижающих коэффициентов. В настоящее время ч. 6 ст. 16.3 ФЗ «Об охране окружающей среды» введены коэффициенты, направленные на стимулирование охраны окружающей среды в сфере размещения отходов производства и потребления. Таким образом, справедливым представляется утверждение, что «плата за нормативное и сверхнормативное, в том числе за

сверхлимитное, загрязнение окружающей среды имеет компенсационный и стимулирующий характер»¹.

Экономической мерой стимулирующего характера в сфере охраны окружающей среды является вычет из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Такие меры стимулируют предпринимателей к деятельности, направленной на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.

Следует обратить внимание, что *внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов, обязанных вносить эту плату:*

- 1) от осуществления мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 2) обязанности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде в результате осуществления ими хозяйственной и (или) иной деятельности;
- 3) ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

В соответствии со ст. 17 «Об охране окружающей среды» государство оказывает поддержку хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, по следующим направлениям:

- 1) в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 2) осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- 3) осуществлении использования возобновляемых источников энергии (солнечная, ветряная энергия, энергия приливов и отливов), вторичных ресурсов (сбор и переработка макулатуры, цветных и черных металлов, пластика и т.д.), разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В качестве мер государственной поддержки в ч. 3 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» называются предоставление налоговых льгот, льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Если последние из двух названных мер в большей или меньшей степени

¹ Азарова Е.Г. Право и экономическая деятельность: современные вызовы : монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. – М. : ИГиСП : Статут, 2015. – 400 с.

«работают» на практике, то предоставление налоговых льгот остается только «на бумаге». В реальности налоговым законодательством не предусмотрено соответствующих налоговых льгот.

Государственная поддержка в соответствии с ч. 4 ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» хозяйствующих субъектов ведется при реализации таких мероприятий, как

- 1) внедрение наилучших доступных технологий;
- 2) проектирование, строительство, реконструкция систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа;
- 3) установка оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Приведенный выше перечень является открытым, так как федеральным и региональным законодательством могут устанавливаться иные меры поддержки деятельности, направленной на охрану окружающей среды.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 226-ФЗ в ФЗ «Об охране окружающей среды» была введена ст. 18.1 «Экономическое стимулирование прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции».

Одним из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды является экологическое страхование. Как закреплено в ч. 1 ст. 18 ФЗ «Об охране окружающей среды», оно осуществляется «в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков». В России может осуществляться как добровольное, так и обязательное экологическое страхование.

К сожалению, в настоящее время в нашей стране нет специального закона, комплексно регулирующего вопросы экологического страхования. Нормы об экологическом страховании рассредоточены в различных нормативных правовых актах. Так, обязательное экологическое страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения предусматривается ст. 15 ФЗ от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». В ст. 15 ФЗ от

21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

Добровольное экологическое страхование на практике производится крайне редко. Тем не менее оно предусматривается, например, «Типовым положением о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации» (утв. Минприроды РФ 03.12.1992 № 04-04/72-6132, Российской государственной страховой компанией 20.11.1992 № 22), Письмом Госгортехнадзора РФ от 23.04.1998 № 01-17/116 «О страховании ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов» (вместе с «Правилами страхования (стандартными) гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте», утв. Всероссийским союзом страховщиков 23.02.1998 г.), ФЗ от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», Законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности», Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.

Практическая реализация рассмотренной в данном параграфе системы методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды должна способствовать рациональному использованию природных ресурсов хозяйствующими субъектами и эффективной охране окружающей среды.

3. Экологическая функция правоохранительных органов.

Общая характеристика экологических функций правоохранительных органов.

Экологическая функция правоохранительных органов – это направление деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, Следственного комитета, судов и иных правоохранительных органов по охране и защите экологических прав граждан, обеспечению экологической безопасности и применению юридической ответственности к нарушителям экологического законодательства.

Соответственно основными задачами правоохранительных органов в экологической сфере являются защита законных экологических прав и интересов граждан, обеспечение экологической безопасности и применение мер юридической ответственности к нарушителям природоохранного и природоресурсового законодательства. Без надлежащего решения задач, поставленных перед правоохранительными органами, была бы невозможной полноценная реализация норм экологического права.

В той или иной степени экологическую функцию выполняют:

- органы внутренних дел;
- органы прокуратуры;
- следственные органы Следственного комитета РФ;
- Национальная гвардия РФ;
- органы федеральной службы безопасности;
- органы уголовно-исполнительной системы;
- таможенные органы;
- другие правоохранительные органы.

Наибольшим значением в реализации экологической функции государства обладают органы внутренних дел, прокуратуры и Следственного комитета РФ. Более подробно на их природоохранной деятельности мы остановимся во втором и третьем параграфах данной главы.

В соответствии с п. 1 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» координация перечисленных выше правоохранительных органов «осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению». Это в полной мере касается и экологических преступлений.

В п. 5 того же документа перечисляются *основные направления координационной деятельности* (в том числе и в области охраны окружающей среды):

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;
- разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;
- подготовка и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;
- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовка предложений об улучшении правоохранительной деятельности;
- разработка предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;
- обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и

международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработка соответствующих предложений;

- изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

В п. 6 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью называются следующие *формы координации деятельности правоохранительных органов*:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Правоохранительные органы взаимодействуют с судами, арбитражными судами и органами юстиции. Как закрепляется в п. 14 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью существуют следующие *основные формы взаимодействия правоохранительных органов с судами и органами юстиции*:

- взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;

- использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;

- совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;

- проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации работников правоохранительных органов;

- направление совместных информационных писем, справок, обзоров;

– участие в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В целях более тесного взаимодействия правоохранительных органов и судов председатели судов наделяются правом принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов.

Следует отметить, что суды и арбитражные суды играют важную роль в защите экологических прав граждан.

Граждане вправе защищать свои экологические права двумя способами: применяя самозащиту или обращаясь за помощью к правоохранительным органам или в суд (арбитражный суд).

Самозащита экологических прав граждан возможна в любых формах, если в результате их реализации не нарушается закон и права других субъектов правоотношений. Самозащита может реализовываться за счет индивидуальных действий гражданина или с помощью общественных организаций. Права и обязанности общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды установлены в ст. 12 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Защита экологических прав возможна в административном и судебном порядке. Такого рода механизмы защиты регламентируется Законом РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Право выбора порядка защиты нарушенных прав принадлежит субъекту, чьи права были нарушены. Обжаловаться могут как действия, так и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и других субъектов.

Административный порядок предполагает подачу письменного обращения в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение вопросов, указанных в обращении. Как правило, обращение подается в вышестоящий орган по отношению к тому, чьими действиями или бездействием были нарушены экологические права гражданина. Обращение должно быть рассмотрено в месячный срок.

Судебный порядок предполагает обращение в суд (арбитражный суд). Оно возможно как первоначальный способ защиты нарушенных прав и интересов, так и в случае, если в административном порядке заявитель получил неудовлетворяющие его результаты. В судебном порядке могут быть защищены экологические права и интересы граждан; обжалованы действия или бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и общественных объединений. Также граждане и организации обладают правом на предъявления иска о возмещении вреда, причиненного им другими субъектами права, в том числе государственными органами и органами местного самоуправления.

При обращении в суд, арбитражный суд, а также Конституционный

Суд РФ в соответствии с ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи.

Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд РФ. В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» *в плане защиты экологических прав граждан Конституционный Суд РФ обладает следующими полномочиями:*

1) по запросу уполномоченных субъектов (Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы РФ, одной пятой членов Совета Федерации, одной пятой депутатов Государственной Думы; Правительства РФ, Верховного Суда РФ, высших органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ) проверяет соответствие Конституции РФ нормативно-правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

2) по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

3) по жалобам на нарушение конституционных экологических прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле. Жалоба может быть индивидуальной или коллективной и исходить от граждан или их объединений.

Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу, а решение, ранее вынесенное государственным органом или судом на основании отмененных норм права, подлежит пересмотру.

В ходе реализации экологической функции правоохранительные органы осуществляют взаимодействие с общественными и хозяйственными организациями. Оно осуществляется в различных формах, например, в виде:

- создания общественных советов при ОВД, прокуратуре и других правоохранительных органах как на федеральном, так и на региональном уровнях,

- создания научно-консультативных советов при правоохранительных органах,

- проведения совместных мероприятий (в том числе профилактических) экологического характера с общественными и хозяйственными организациями;

- организации пресс-конференций представителей правоохранительных органов и др.

Важную роль в реализации экологической функции правоохранительных органов играет профилактика правонарушений и преступлений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Ее цель заключается в предупреждении экологических преступлений и правонарушений, создании условий, в которых снижается вероятности их совершения.

В литературе выделяется три вида профилактических мероприятий: 1) предварительная профилактика (осуществляется до совершения

правонарушения); 2) пресекательная профилактика (осуществляется в условиях продолжающегося правонарушения); 3) профилактика по свершившемуся факту².

Профилактические меры, предпринимаемые в экологической сфере правоохранительными органами достаточно разнообразны:

- информирование населения через средства массовой информации, информационные щиты и другими способами об экологической ситуации в регионе, мерах по обеспечению личной безопасности (особенно это актуально в зонах стихийных бедствий и техногенных катастроф), статистике экологических правонарушений и преступлений, ответственности за их совершение;

- проведение профилактических рейдов с целью предотвращения правонарушений и преступлений в экологической сфере (например, в случае установления запрета на посещение лесов по причине пожароопасной обстановке; в местах скопления рыбы, идущей на нерест и др.);

- проведение встреч, различного рода бесед и лекций с различными категориями населения. Целью таких мероприятий является разъяснение требований экологического законодательства и ответственности, наступающей в случаях его несоблюдения. В данном случае основная нагрузка ложится на инспекторов по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных, работников природоохранных прокуратур МЧС.

Природоохранная деятельность органов прокуратуры и Следственного комитета РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура осуществляет и иные функции, возложенные на нее федеральными законами.

Исходя из анализа ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» можно выделить следующие *направления природоохранной деятельности прокуратуры:*

- *надзор за исполнением нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды.* Надзор осуществляется и за исполнением законов органами внутренних дел и Следственного комитета РФ при расследовании ими экологических преступлений;

- *уголовное преследование за совершение экологических преступлений в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным*

² См.: Ерофеев Б.В. Экологическое право : учебник. – М. : Форум : ИНФРА-М, 2004. – С. 159.

законодательством Российской Федерации. Ст. 37 УПК РФ наделяет прокурора достаточно широкими полномочиями в сфере уголовного судопроизводства. Основными задачами прокурора в уголовном процессе является осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, а также надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия;

– *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе и с экологической преступностью.* Именно органы прокуратуры выступают в качестве координатора деятельности всех правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Прокуроры созывают координационные совещания, организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567;

– *возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.* Ст. 25.11 КоАП РФ наделяет прокурора правом возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия;

– *участие в гражданском и арбитражном судопроизводстве, опротестовывание противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов.* Ст. 45 ГПК РФ наделяет прокурора правом обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

– *участие в правотворческой деятельности при подготовке законопроектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.*

В Российской Федерации функционируют специализированные природоохранные прокуратуры. Они стали создаваться еще в Советском Союзе с конца 80-х гг. XX в. В настоящее время природоохранные прокуратуры существуют в субъектах РФ на правах районных прокуратур. Всего их в сейчас 42, в том числе в Центральном федеральном округе – 8, в Северо-Западном федеральном округе – 6, в Южном федеральном округе – 1, Северо-Кавказском – 1, Приволжском федеральном округе – 8, Уральском федеральном округе – 5, Сибирском федеральном округе – 6, Дальневосточном федеральном округе – 7. Это означает, что природоохранные прокуратуры действуют далеко не во всех субъектах РФ, а по федеральным округам их распространение неравномерно. Учитывая

значимость экологической сферы жизни общества, было бы целесообразно создать минимум по одной межрайонной природоохранной прокуратуре в каждом субъекте РФ. Конечно, отсутствие специализированных природоохранных прокуратур почти в половине регионов России не означает, что там органами прокуратуры не ведется природоохранная деятельность. Просто там эти полномочия возложены не на природоохранную, а на «обычную» прокуратуру.

В п. 2.3. приказа Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» устанавливаются полномочия природоохранных прокуроров. Они обязаны осуществлять в пределах своего субъекта РФ:

- надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета Российской Федерации;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранными органами; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по преступлениям указанной категории.

К сожалению, в России нет единой четко выстроенной системы природоохранных прокуратур. Однако ряд межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в субъектах РФ, находящихся на берегах реки Волги, объединены в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру. Всего в нее входят 16 межрайонных природоохранных прокуратур (Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Казанская, Костромская, Марийская, Нижегородская, Осташковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тверская, Ульяновская, Чебоксарская, Череповецкая, Ярославская).

В п. 4 приказа Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других

специализированных прокуратур» устанавливаются полномочия волжскому межрегионального природоохранного прокурора, действующего на правах прокурора субъекта Российской Федерации. К ним относятся:

- надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющими свою деятельность в бассейне реки Волги, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов Волжским межрегиональным природоохранным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации;

- участие во взаимодействии с прокурорами субъектов Российской Федерации в правотворческой деятельности представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги, по вопросам обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в природоохранных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации, разрешении сообщений об экологических преступлениях, о преступлениях против интересов службы в государственных, коммерческих и иных организациях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранными органами; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений указанной категории, совершенных в бассейне реки Волги;

- участие в судебном рассмотрении уголовных дел, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждались Волжским межрегиональным природоохранным прокурором, его заместителями или подчиненными прокурорами;

- участие в пределах установленной компетенции в гражданском и арбитражном процессе в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологическими правонарушениями, осуществляемой на территории субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в названной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

- руководство деятельностью подчиненных природоохранных прокуратур (на правах районных);

- взаимодействие со средствами массовой информации в порядке, установленном приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

Перечень городов и районов субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне реки Волги, на которые распространяются полномочия Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, определять по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в совместных документах Волжского межрегионального природоохранного прокурора и соответствующих прокуроров субъектов Российской Федерации.

В рамках Генеральной прокуратуры РФ существует Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, одним из отделов которого является Отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере.

В п. 4.4.3 Положения о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Генеральным прокурором РФ 04.06.2014, устанавливаются следующие полномочия Отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере:

- надзор за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами государственного надзора и контроля федерального уровня и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций законодательства об использовании и охране недр, о ветеринарии, об использовании и охране объектов животного мира, об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, об охране атмосферного воздуха, об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, лесного законодательства (в том числе в сфере охраны лесов от пожаров), об обеспечении безопасности гидротехнических сооружений, об отходах производства и потребления, об использовании и охране водных объектов, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об охране земель;

- надзор за законностью издаваемых названными органами и их

должностными лицами правовых актов, соблюдением конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду;

- контроль за организацией и результатами работы прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (за исключением транспортных) прокуратур в указанной сфере отношений;

- подготовку в установленном порядке предложений по совершенствованию законодательства в экологической сфере;

- участие в целях выработки и реализации предложений по совершенствованию законодательства в заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- участие в заседаниях арбитражных судов и судов общей юрисдикции по поручению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;

- анализ состояния законности, практики прокурорского надзора и реагирования на выявленные нарушения законов в экологической сфере;

- подготовку по результатам проверок исполнения законодательства актов прокурорского реагирования, предложений руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства;

- рассмотрение и разрешение обращений юридических и физических лиц и подготовку ответов в соответствии с требованиями действующего законодательства, приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей;

- оказание нижестоящим прокурорам методической и практической помощи по вопросам организации надзора за исполнением федерального законодательства в указанных сферах;

- участие в работе по обучению кадров и проведению стажировки работников прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (за исключением транспортных) прокуратур, разработке указаний, рекомендаций и пособий для прокуроров.

В 2007 г. в составе прокуратуры РФ был создан Следственный комитет при Прокуратуре Российской Федерации. С принятием ФЗ от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет стал федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства и подчиняющимся Президенту РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» одной из основных задач Следственного комитета является «оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации».

Ст. 151 УПК РФ устанавливает, что Следственному комитету РФ подследственны следующие экологические преступления:

- ст. 246 – Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ;
- ст. 247 – Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;
- ст. 248 – Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами;
- ст. 249 – Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;
- ч. 2 и 3 ст. 250 – Загрязнение вод;
- ч. 2 и 3 ст. 251 – Загрязнение атмосферы;
- ч. 2 и 3 ст. 252 – Загрязнение морской среды;
- ч. 2 и 3 ст. 254 – Порча земли;
- ст. 255 – Нарушение правил охраны и использования недр.

Кроме того, Следственный комитет РФ проводит предварительное расследование, предусмотренное ст. 357 УК РФ – «Экоцид», которое из-за своих особо тяжких и масштабных последствий отнесено к преступлениям против мира и безопасности человечества. Под экоцидом законодатель понимает массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

Природоохранная деятельность органов МВД.

Органы внутренних дел играют важную роль в реализации экологической функции правоохранительных органов. Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возложен ряд обязанностей в области охраны окружающей среды.

К сожалению, в ФЗ «О полиции» четко не выделены направления реализации экологической функции органов внутренних дел. Однако в ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» среди обязанностей полиции называются и те, которые имеют значение в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Обязанности полиции в экологической сфере:

1. *Выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний (п. 4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»).* Данное положение в полной мере касается экологических преступлений и правонарушений. Особенно важная миссия в данном случае возлагается на участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних. Вообще,

профилактика экологических преступлений и правонарушений должна проводиться еще на уровне дошкольного образования. Даже в этом возрасте у подрастающего поколения целесообразно формировать позитивное представление о рациональном использовании ресурсов и необходимости охраны окружающей среды.

2. *Принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий* (п. 7 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»); *участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях* (п. 29 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). В данном случае речь идет о чрезвычайных ситуациях экологического (лесные пожары, наводнения, землетрясение и др.) или техногенного (аварии на предприятиях, приведшие к попаданию радиоактивных или других опасных загрязняющих веществ в окружающую среду) характера.

В чрезвычайных ситуациях совместно с органами МЧС (в некоторых случаях и совместно с представителями вооруженных сил) сотрудники органов внутренних дел участвуют в спасении граждан, их эвакуации, оказании первой помощи пострадавшим; противодействуют стихийным бедствиям (тушат пожары, возводят заграждения из мешков с песком во время наводнения и т.п.); участвуют в оцеплении опасных участков. Также на полицейских возлагается сложная и опасная обязанность по охране от мародеров (часто активизирующихся в подобного рода ситуациях) оставшегося имущества граждан.

Во время эпидемий и эпизоотий сотрудники полиции могут привлекаться к проведению карантинных мероприятий (участие в оцеплениях, контроле автотранспорта, выезжающего с территории, находящейся на карантине и др.). Кроме того на участковых уполномоченных полиции, участки которых находятся в карантинной зоне и прилегающих территориях, возлагается важная задача, заключающаяся в разъяснении местному населению сущности и значения проводимых мероприятий, нецелесообразности противодействия им. В этом случае проводится и работа по профилактике соответствующих правонарушений и преступлений. В первую очередь, речь идет о профилактике преступлений, наказание за которые предусмотрено ст. 249 УК РФ «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений» и ряда правонарушений, наказание за которые предусмотрены КоАП РФ (ст. 10.1. Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; ст. 10.2. Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза; ст. 10.3. Нарушение

правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза; ст. 10.6. Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; ст. 10.7. Соккрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; ст. 10.8. Нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства).

3. В соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно (п. 8 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

В соответствии со ст. 151 УПК РФ органы полиции проводят дознание по уголовным делам (в экологической сфере), предусмотренные следующими статьями УК РФ:

- ч. 1 ст. 250 – Загрязнение вод;
- ч. 1 ст. 251 – Загрязнение атмосферы;
- ч. 1 ст. 252 – Загрязнение морской среды;
- ст. 253 – Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- ч. 1 ст. 254 – Порча земли;
- ст. 256 – Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов;
- ст. 257 – Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов;
- ст. 258 – Незаконная охота;
- ч. 1 ст. 260 – Незаконная рубка лесных насаждений;
- ч. 1 и 2 ст. 261 – Уничтожение или повреждение лесных насаждений;
- ст. 262 – Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

Кроме того, органы внутренних дел проводят дознание по преступлениям, предусмотренным ст. 245 – «Жестокое обращение с животными». Данная статья, хотя и не включена в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», а входит в гл. 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности», очевидно, носит экологический характер. Тем более, жестокое обращение может иметь место не только с домашними, но и дикими животными.

Следователями органов внутренних дел Российской Федерации производится предварительное следствие по следующим экологическим преступлениям:

- ст. 259 – Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

- ч. 2 и 3 ст. 260 – Незаконная рубка лесных насаждений;
- ч. 3 и 4 ст. 261 – Уничтожение или повреждение лесных насаждений.

4. *Осуществлять оперативно-разыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений* (п. 10 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»), *осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда* (п. 12 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Данные положения в полной мере касаются и экологических преступлений.

5. *Пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции* (п. 11 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Органы внутренних дел обязаны пресекать любые административные правонарушения, в том числе и экологические. Однако, в соответствие со ст. 23.3 КоАП РФ в компетенцию полиции входит рассмотрение экологических административных правонарушений, предусмотренных только двумя статьями КоАП РФ: ст. 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума» и ст. 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума».

6. *Осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; регулировать дорожное движение; выдавать свидетельства о допуске автотранспортных средств к перевозке опасных грузов* (п. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). Названные обязанности возлагаются на сотрудников ГИБДД.

7. *Участвовать в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан; осуществлять прием и хранение до передачи в территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ; в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику, с последующей передачей в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия; уничтожать оружие, боеприпасы, патроны к оружию, изъятые полицией по уголовным делам* (п. 21 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). В обязанности участкового

уполномоченного полиции входит регулярный контроль за правильностью хранения охотничьего оружия и боеприпасов к нему физическими лицами, проживающими на вверенном ему участке.

До создания Национальной гвардии РФ лицензионно-разрешительная служба являлась структурным подразделением МВД. Сейчас она является структурным подразделением Национальной гвардии. Однако, как и раньше, в ее компетенцию входит выдача гражданам Российской Федерации лицензии на приобретение спортивного или охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, охотничьего пневматического оружия и спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему; выдача гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения) и ряд других вопросов, связанных с обращением с оружием, в том числе, с охотничьим оружием.

Взаимодействие органов полиции с другими правоохранительными органами в сфере реализации экологической функции государства.

В ряде случаев органы полиции взаимодействуют с другими правоохранительными по широкому кругу вопросов в экологической сфере. Это касается правовой пропаганды, профилактики экологических преступлений и правонарушений, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, расследование и раскрытие преступлений и др.

В первом параграфе данной главы уже перечислялись основные направления и формы координационной деятельности правоохранительных органов. Кроме этого, можно назвать и формы взаимодействия именно органов внутренних дел с другими правоохранительными органами.

Формами взаимодействия органов полиции с другими правоохранительными органами в сфере реализации экологической функции государства:

- разработка планов совместных мероприятий в природоохранной области с другими ведомствами (в качестве примера можно привести План совместных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федерального агентства по рыболовству по обеспечению государственного контроля за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденный приказом МВД № 16 и приказом Росрыболовства № 11 от 15 января 2010 г. Названный план рассчитан до 2020 г.);

- реализация планов совместных мероприятий;

- участие в координационных совещаниях по охране окружающей среды и отдельных видов природных ресурсов;

- проведение совместных рейдов с другими уполномоченными органами и их должностными лицами (инспектора Рыбнадзора, егеря, лесничие и др.) в целях охраны природных ресурсов;

- совместная охрана атомных объектов внутренними войсками или подразделениями вневедомственной охраны полиции с ФСБ и вооруженными силами;
- обеспечение в случае необходимости безопасности сотрудников МЧС, санитарно-эпидемиологической службы и пр. при осуществлении ими полномочий в сфере охраны окружающей среды;
- совместное проведение профилактических мероприятий (например, с органами прокуратуры);
- взаимодействие в расследовании экологических преступлений со Следственным комитетом РФ и ФСБ
- другие формы взаимодействия.

4. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Общая характеристика юридической ответственности за экологические правонарушения.

Среди правоведов нет единого мнения, что понимать под юридической ответственностью. Мы придерживаемся точки зрения Б.В. Ерофеева, который считает, что юридическая ответственность – это специфическая обязанность претерпевания соответствующих лишений личного или материального характера за совершенное правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права³.

В российском законодательстве не содержится понятия юридической ответственности за экологические преступления. На наш взгляд, **юридическая ответственность за экологические преступления – специфическая обязанность лица претерпевать соответствующие лишения личного или материального характера за совершенное экологическое правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права.**

Структура экологического правонарушения состоит из следующих элементов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в сфере природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности. Предметом преступления в большинстве случаев (исключение, например, ст. 253 УК РФ) являются компоненты окружающей среды.

Для объективной стороны экологического правонарушения характерно наличие трех элементов: противоправное деяние (действие или бездействие), наступившие общественно опасные последствия и причинно-следственная связь. Некоторые экологические правонарушения могут совершаться как путем совершения действий, так и в результате бездействия, например, преступление, предусмотренное ст. 247 УК РФ (нарушение правил

³ Ерофеев Б.В. Экологическое право : учебник. – М. : Форум : ИНФРА-М, 2004. – С. 140.

обращения экологически опасных веществ и отходов). Некоторые правонарушения могут быть совершены только в форме действия, например, преступление, предусмотренное ст. 256 УК РФ (незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов). Если в диспозиции статьи не предусмотрено наступление общественно опасных последствий, то такой состав преступления по конструкции считают формальным. В основном формальные составы экологических правонарушений содержатся в КоАП РФ, но есть и исключения (например, 8.10 КоАП РФ), соответственно, в УК РФ в главе 26 в основном закреплены материальные составы преступлений (исключение, например, ст. 253 УК РФ). Уголовные преступления и административные правонарушения отграничивают по степени общественной опасности совершенных деяний, а именно по наступлению общественно опасных последствий либо возможности их наступления.

Между противоправным деянием и наступившими последствиями должна быть установлена причинно-следственная связь. В некоторых случаях при расследовании экологических правонарушений сложно доказать, что в результате именно этих конкретных деяний был причинен вред окружающей среде и (или) здоровью человека.

Субъектами экологического правонарушения могут являться физические и юридические лица. Физическое лицо может быть привлечено к уголовной и административной ответственности, если оно вменяемое и достигло 16-ти лет. В некоторых случаях субъектами экологических правонарушений могут быть должностные лица и иностранные граждане, лица без гражданства (например, ст. 8.5 КоАП РФ, ст. 252 УК РФ).

Субъективная сторона характеризуется виной, которая может быть выражена в форме умысла (прямой или косвенный) либо в форме неосторожности (легкомыслие или небрежность). Некоторые экологические правонарушения могут быть совершены только с прямым умыслом (например, ст. 258 УК РФ), некоторые только по неосторожности (например, ст. 261 УК РФ).

Законодатель не закрепил понятия экологического правонарушения, и в научной литературе существуют различные трактовки данной дефиниции. На наш взгляд, **экологическое правонарушение** – *это виновное, противоправное деяние, совершенное физическим или юридическим лицом, посягающее на общественные отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и причиняющее вред окружающей среде и (или) здоровью человека, либо создающее угрозу причинения такого вреда.*

ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ в ст. 75 называет следующие виды юридической ответственности за экологического законодательства: уголовная, административная, дисциплинарная и имущественная. Как мы видим, законодатель под понятием «имущественная ответственность» объединил два вида юридической ответственности – гражданско-правовую и материальную. По нашему мнению, это два разных вида юридической ответственности, у которых, несомненно, есть общие

черты, но все же много и различий. В ходе рассмотрения каждого из видов юридической ответственности мы докажем, что гражданско-правовая и материальная ответственность существенно отличаются друг от друга. Таким образом, мы можем выделить следующие **виды юридической ответственности за нарушение экологического законодательства: уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная и дисциплинарная.**

Юридическая ответственность за экологические правонарушения обладает определенной спецификой,

Специфика юридической ответственности за экологические правонарушения:

- объектом противоправного посягательства являются компоненты окружающей среды (водные объекты, лесные ресурсы и т.д.);
- в результате совершения экологического правонарушения причиняется вред здоровью человека либо создается потенциальная угроза причинения такого вреда;
- объектом правонарушения будут являться общественные отношения, складывающиеся в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Уголовная ответственность за экологические преступления.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ в отличие от УК РФ 1960 г. выделил экологические преступления в отдельную главу 26 «Экологические преступления». В нормативно-правовых актах не содержится определения экологического преступления. Ранее в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в ст. 81 содержалось понятие того, что же считать экологическим правонарушением, но на сегодняшний момент этот закон утратил силу.

Экологическое преступление – это виновное, общественно опасное деяние, совершенное вменяемым лицом, достигшим возраста уголовной ответственности, посягающее на общественные отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и причиняющее вред окружающей среде и здоровью человека.

В главе 26 УК РФ содержатся 18 статей, которые можно классифицировать на определенные группы экологических преступлений. Разные правоведы дают различную классификацию экологических преступлений. Предлагаем опираться на классификацию, предложенную Б.В. Ерофеевым, который подразделил все статьи главы 26 УК РФ на 4 группы:

1. Нарушения действующих правил в области природопользования:

ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ);

ст. 247 (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов);

ст. 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами и токсинами);

ст. 249 (нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений).

2. Порча основных природных компонентов – вод, воздуха, земли и пр.:

ст. 250 (загрязнение вод);

ст. 251 (загрязнение атмосферы);

ст. 252 (загрязнение морской среды);

ст. 253 (нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ);

ст. 254 (порча земли);

ст. 255 (нарушение правил охраны и использования недр);

ст. 257 (нарушение правил охраны водных биологических ресурсов).

3. Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере охраны фауны:

ст. 256 (незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов);

ст. 258 (незаконная охота);

ст. 258.1 (незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации).

4. Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере охраны флоры:

ст. 259 (уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ);

ст. 260 (незаконная рубка лесных насаждений);

ст. 261 (уничтожение или повреждение лесных насаждений);

ст. 262 (нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов)⁴.

Многие из статей, указанных выше, являются ссыльно-банкетными, и для квалификации деяния необходимо обращаться к иным нормативно-правовым актам. Например, чтобы установить, является ли совершенное деяние преступлением, предусмотренным ст. 258.1 УК РФ, необходимо будет изучить постановление Правительства РФ от 31.10.2013 № 978 «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей ст. 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». Для квалификации деяния также необходимо руководствоваться постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об

⁴ Ерофеев Б.В. Указ. соч. – С. 150.

ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Составы преступлений, перечисленные в главе 26 УК РФ, являются специальными экологическими. В других главах УК РФ содержатся статьи, в которых дополнительным объектом преступления могут являться при определенных обстоятельствах общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Это ст. 140 (отказ в предоставлении гражданину информации), ст. 215 (нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики), ст. 216 (нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ), ст. 220 (незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами), ст. 237 (сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей), ст. 243 (уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей), ст. 243.1 (нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо выявленных объектов культурного наследия), ст. 245 (жестокое обращение с животными). В УК РФ 1996 г. появился новый состав, закрепленный в ст. 358 Экоцид, предусматривающий ответственность за массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Это преступление можно считать экологическим, но законодатель поместил эту статью в главу 34 «Преступления против мира и безопасности человечества», так как общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности здесь являются дополнительным объектом. По степени общественной опасности это особо тяжкое преступление и санкция за его совершение предусматривает лишение свободы на срок от 12 до 20 лет.

По данным МВД РФ количество зарегистрированных экологических преступлений неуклонно сокращается. В январе–декабре 2014 г. зарегистрировано 25,53 тыс. экологических преступлений, в январе–декабре 2013 г. – 24,73 тыс., в январе–декабре 2012 г. – 27,58 тыс., в январе–декабре 2011 г. – 29,15 тыс. экологических преступлений⁵.

Административная ответственность за экологические правонарушения.

⁵ URL: www.mvd.ru

Административная ответственность регулируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ субъектами Российской Федерации могут приниматься свои Кодексы об административных правонарушениях. Многие субъекты РФ воспользовались такой возможностью, например, в Нижегородской области действует «Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях» от 20.05.2003 № 34-З, в г. Москве действует Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», в г. Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», в Краснодарском крае действует Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» и т.д. Субъекты РФ могут включать в кодексы об административных правонарушениях составы административных правонарушений, не охваченные КоАП РФ.

В КоАП РФ содержится глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», в которой закреплены основные экологические правонарушения. Помимо главы 8, экологические правонарушения содержатся и в других главах КоАП РФ, например, в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности». Поскольку в большинстве своем экологические правонарушения содержатся в главе 8 КоАП РФ, мы приведем их классификацию:

правонарушения в сфере использования и охраны земель – ст. 8.6 (порча земель), ст. 8.7 (невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв), ст. 8.8 (использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению);

правонарушения в сфере использования и охраны недр – ст. 8.9 (нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов), ст. 8.10 (нарушение требований по рациональному использованию недр), ст. 8.11 (нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр);

правонарушения в сфере использования и охраны вод – ст. 8.12 (нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах), ст. 8.12.1 (несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе), ст. 8.13 (нарушение правил охраны водных объектов), ст. 8.14 (нарушение правил водопользования), ст. 8.15 (нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств), ч. 1 ст. 8.16 (невыполнение правил ведения судовых документов), ст. 8.42 (нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта,

водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения), ст. 8.45 (невыполнение требований по оборудованию хозяйственных и иных объектов, расположенных в границах водоохранных зон, сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод);

правонарушения в области использования и охраны внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны – ст. 8.17 (нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море стандартов (норм, правил) или условий лицензии), ст. 8.18 (нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации), ст. 8.19 (нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации), ст. 8.20 (незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации);

правонарушения в области охраны атмосферного воздуха – ст. 8.21 (нарушение правил охраны атмосферного воздуха), ст. 8.22 (выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума), ст. 8.23 (эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума);

правонарушения в области использования и охраны лесов – ст. 8.24 (нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования), ст. 8.25 (нарушение правил использования лесов), ст. 8.26 (самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов), ст. 8.27 (нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства), ст. 8.28 (незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан), ст. 8.28.1 (нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней), 8.30 (уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ), ст. 8.31 (нарушение правил санитарной безопасности в лесах), ст. 8.32 (нарушение правил пожарной безопасности в лесах);

правонарушения в области использования и охраны объектов животного мира – ст. 8.29 (уничтожение мест обитания животных), ст. 8.33

(нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов), ст. 8.34 (нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций), ст. 8.35 (уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений), ст. 8.36 (нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов), ст. 8.37 (нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира), ст. 8.38 (нарушение правил охраны водных биологических ресурсов);

правонарушения в сфере действующих экологических требований и правил природопользования и охраны окружающей среды – ст. 8.1 (несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), ст. 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами), ст. 8.3 (нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами), ст. 8.4 (нарушение законодательства об экологической экспертизе), ст. 8.40 (нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды и активных воздействий на метеорологические и другие геофизические процессы);

правонарушения в области использования территорий с особым правовым режимом охраны – ст. 8.39 (нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях), ст. 8.43 (нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления), ст. 8.44 (нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления, подтопления);

иные экологические правонарушения – ст. 8.5 (сокрытие или искажение экологической информации), ст. 8.41 (невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду), ст. 8.46 (невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представлению сведений для актуализации учетных сведений).

В главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» КоАП РФ содержатся следующие экологические правонарушения: ст. 7.2 (уничтожение или повреждение специальных знаков), ст. 7.3 (пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов), ст. 7.4 (самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых), ст. 7.5 (самовольная добыча янтаря), ст. 7.6

(самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий), ст. 7.7 (повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения), ст. 7.9 (самовольное занятие лесных участков), ст. 7.10 (самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом), ст. 7.11 (пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения), ст. 7.13 (нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, их территорий либо несоблюдение ограничений, установленных в границах их зон охраны), ч. 1, 2 ст. 7.14.1 (уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения). В главе 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель» КоАП РФ также содержатся правонарушения, обладающие экологическими характеристиками, – ст. 10.6 (нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил), ст. 10.7 (сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных), ч. 1, 3 ст. 10.8 (нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства).

Субъектами административной ответственности могут являться физические лица, должностные лица и юридические лица. За совершение экологических правонарушений наиболее часто применяются такие виды санкций, как административный штраф, административное приостановление деятельности, также применяются конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (например, ч. 5 ст. 8.28.1 – конфискация древесины и транспортных средств, являющихся орудием совершения правонарушения), лишение специального права (например, ч. 1.1–1.3 ст. 8.37 – лишение права осуществлять охоту), предупреждение (например, ст. 8.1). Размеры штрафов, применяемых за совершение экологических правонарушений, для физических лиц могут достигать 50 тысяч рублей (ст. 8.7, ч. 3 и 4 ст. 8.8) и 300 тысяч рублей (ст. 7.13), для должностных лиц размер штрафа при общем подходе составляет 50 тысяч рублей, но в некоторых случаях (ст. 7.13) может достигать 600 тысяч рублей, для должностных лиц максимальный размер штрафа – 5 миллионов рублей (ч. 1 ст. 7.13).

Органы внутренних дел рассматривают дела об экологических правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22 (выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума) и 8.23 (эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов

уровня шума). Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени ОВД вправе: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель; старшие государственные инспекторы безопасности дорожного движения, государственные инспекторы безопасности дорожного движения, которые вправе назначать административные наказания гражданам и должностным лицам за совершенные правонарушения. Иные дела об экологических правонарушениях рассматриваются судьями, пограничными органами, органами и иными специально-уполномоченными органами исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Гражданско-правовая ответственность в экологической сфере.

Основания, условия и порядок привлечения к ответственности за вред, причиненный окружающей среде и здоровью человека, регламентируется гражданским законодательством.

Для того чтобы уяснить особенности привлечения к гражданско-правовой ответственности, выделим объекты, которым может быть причинен вред, и источники причинения вреда.

Объекты экологических отношений, которым может быть причинен вред:

- *окружающая среда;*
- *здоровье человека;*
- *имущество (имущественные интересы).*

Источники причинения вреда:

- *противоправное деяние;*
- *источник повышенной опасности;*
- *правомерное деяние.*

Вред может быть причинен одному или нескольким объектам экологических отношений одновременно. Первым объектом экологических отношений, которым может быть причинен вред, мы выделили окружающую среду. Необходимо понимать, что, как правило, всей окружающей среде вред не может быть причинен, так как она выступает в качестве некоего обобщенного объекта. Объектом причинения вреда являются один или несколько компонентов окружающей среды, например водный объект и земельный участок (почва). В соответствии с ч. 1 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов,

деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Для исчисления ущерба, причиненного окружающей среде, используются таксы или методики. Таксы применяются тогда, когда объекты, которым причинен вред, можно посчитать «поштучно», например, за незаконный вылов амурского осетра взыскивается 8350 рублей за 1 экземпляр независимо от размера и веса⁶. Таксы утверждаются органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Применяются следующие таксы: постановление Правительства РФ от 25.05.1994 № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов», постановление Правительства РФ от 26.09.2000 № 724 «Об изменении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам» (данное постановление утверждены таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу РФ, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации), постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» (вместе с «Методикой исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства»), приказ Минприроды РФ от 01.08.2011 № 658 «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования» и т.д.

Методики для исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде, применяются тогда, когда речь идет о загрязнении (уничтожении) объектов окружающей среды, которые посчитать «поштучно» нельзя, например водные объекты, почва. При расчете размера ущерба по методикам используются формулы. В экологической сфере применяются следующие методики: приказ Минприроды России от 13.04.2009 № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», «Методика определения

⁶ Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов : постановление Правительства РФ от 25.05.1994 № 515.

ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах» (утв. Минтопэнерго РФ 01.11.1995) и т.д.

При отсутствии такс и методик вред, причиненный окружающей среде, возмещается исходя из фактических затрат, понесенных на восстановление окружающей среды. В соответствии с ч. 3 ст. 77 вред возмещается в полном объеме, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Причинитель вреда (физическое или юридическое лицо) возмещает вред добровольно либо по решению суда. Восстановление окружающей среды может осуществляться либо собственником (пользователем) окружающей среды, либо виновным лицом за свой счет.

Можно выделить следующие **способы возмещения вреда, причиненного окружающей среде:**

- в денежном выражении;
- в натуре.

В ст. 1082 «Способы возмещения вреда» Гражданского кодекса РФ законодатель под возмещением вреда в натуре понимает предоставление вещи того же рода и качества, исправление поврежденной вещи и т.п. Применение такого способа возможно, например, при восстановлении плодородного слоя почвы или посадке срубленных деревьев виновным лицом.

В соответствии со ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» *срок исковой давности о компенсации вреда, причиненного окружающей среде, составляет 20 лет.*

Вторым объектом экологических отношений, которому может быть причинен вред, мы выделили здоровье человека. В соответствии с п. 1 ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности и имуществу гражданина, возмещается в полном объеме. Законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда.

При причинении гражданину увечья или ином повреждении его здоровья возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь, а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение⁷.

Возмещение вреда, причиненного имуществу гражданина, осуществляется в полном объеме, в том числе с учетом упущенной выгоды. Возмещение вреда возможно в денежном выражении или в натуре.

Первым источником причинения вреда мы назвали совершение

⁷ П. 1 ст. 1085 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.

противоправного деяния. Когда речь идет о совершении лицом преступления, правонарушения и проступка, его привлекают к уголовной, административной и трудовой ответственности соответственно. Если же в результате совершенных им противоправных действий был причинен вред окружающей среде, имуществу и (или) здоровью человека, причинителя вреда привлекают также и к гражданско-правовой ответственности. В случае привлечения виновного к уголовной ответственности за совершение экологического преступления потерпевший может предъявить гражданский иск о возмещении вреда после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного уголовного дела в суде первой инстанции⁸.

На основании ст. 1079, 1083 ГК РФ в случае причинения вреда источником повышенной опасности его владелец обязан возместить вред, причиненный источником повышенной опасности. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден от возмещения вреда в случаях:

- действия непреодолимой силы;
- умысла потерпевшего;
- если источник повышенной опасности выбыл из его владения.

Третьим источником причинения вреда объектам экологических отношений мы назвали правомерное поведение лица. В экологических правоотношениях иногда возникают ситуации, когда субъект своими действиями не нарушает требований закона, но, тем не менее, причиняет вред. В качестве характерного примера можно привести ситуацию, когда работающее предприятие осуществляет выбросы и сбросы вредных веществ в атмосферный воздух и в водный объект, таким образом оказывая негативное воздействие на окружающую среду. У любого действующего предприятия в этом случае должны быть установлены лимиты на выбросы и сбросы вредных веществ. Лимиты должны устанавливаться таким образом, чтобы при попадании этих вредных веществ не приносился вред окружающей среде, но в некоторых случаях играет свою роль так называемый «накопительный эффект», когда при долговременном систематическом попадании в окружающую среду вредные вещества накапливаются в большой концентрации. Это приводит к выражению негативного воздействия на окружающую среду вове, т.е. речь идет о причинении вреда окружающей среде. В этом случае мы можем говорить о невиновном причинении вреда, так как субъект (предприятие) действовал в рамках закона, совершал правомерные действия, потому что у него имелись разрешения на выбросы и сбросы вредных веществ.

Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические проступки.

⁸ Ч. 2 ст.44 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

Привлечение к дисциплинарной и материальной ответственности осуществляется в соответствии с трудовым законодательством, поэтому мы рассмотрим их в одном параграфе.

Основания привлечения к дисциплинарной ответственности закреплены в ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации⁹:

- неисполнение исполнением работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания;
- ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания.

Субъектами дисциплинарной ответственности являются работодатель и работник. Для привлечения к дисциплинарной ответственности за экологические проступки работник должен совершить деяние, направленное на нарушение требований, норм и правил в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды при осуществлении своей профессиональной деятельности. К работнику могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий:

- замечание;
- выговор;
- увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания, например, в соответствии со ст. 50 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к сотруднику полиции могут применяться такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел.

В соответствии со ст. 193 ТК РФ до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если в течение двух дней данное объяснение работником не предоставлено, то должен быть составлен соответствующий акт, так как непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание может быть применено не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не могут применять позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Если проступок обнаружен в ходе ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

проверки, то по результатам этой проверки возможно привлечение работника к дисциплинарной ответственности не позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания должен быть объявлен работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт.

Основания привлечения к материальной ответственности закреплены в главе 39 «Материальная ответственность работника» Трудового кодекса. В соответствии со ст. 238 ТК РФ Субъектами материальной ответственности являются работник и работодатель. Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Законодатель под прямым действительным ущербом понимает реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества. Работник за причиненный ущерб несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено ТК или иными федеральными законами. В ст. 243 ТК указаны случаи полной материальной ответственности работника:

- 1) когда в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами на работника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;
- 2) недостача ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;
- 3) умышленное причинение ущерба;
- 4) причинение ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- 5) причинение ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;
- 6) причинение ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;
- 7) разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;
- 8) причинение ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Помимо вышеуказанных случаев, материальная ответственность в полном размере причиненного работодателю ущерба может быть установлена трудовым договором.

Порядок взыскания причиненного ущерба с виновного работника закреплен в ст. 248 ТК РФ. В течение месяца с момента установления окончательного суммы ущерба работодатель издает распоряжение о взыскании с виновного работника этой суммы. Необходимо отметить, что

взыскать ущерб по распоряжению работодателя возможно только в случае, если сумма ущерба не превышает среднего месячного заработка работника. В случае если работник не согласен возмещать ущерб, или сумма ущерба превышает средний месячный заработок работника, или истек месячный срок, то взыскание ущерба может осуществляться только по решению суда.

Работник может возместить причиненный ущерб работодателю добровольно. В этом случае работник представляет работодателю письменное обязательство о возмещении ущерба с указанием конкретных сроков платежей. В случае увольнения работника, который дал письменное обязательство о добровольном возмещении ущерба, но отказался возместить указанный ущерб, непогашенная задолженность взыскивается в судебном порядке.

Возмещение ущерба осуществляется независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за деяния, которыми был причинен ущерб работодателю.

В соответствии со ст. 240, 241 ТК РФ работодатель имеет право с учетом конкретных обстоятельств, при которых был причинен ущерб, полностью или частично отказаться от его взыскания с виновного работника. Материальная ответственность работника исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

5. Управление природопользованием и охраной окружающей среды.

Понятие, виды и функции управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды – это совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.

Основы управления в области охраны окружающей среды регламентируются главой II ФЗ «Об охране окружающей среды». Обратим внимание, что в названном нормативно-правовом акте речь идет только об управлении охраной окружающей среды. Однако, кроме этого, существует еще и управление природопользованием. Как правило, на практике управление охраной окружающей средой и управление природопользованием тесно взаимосвязаны.

Выделяют следующие *виды управления природопользованием и охраной окружающей среды:*

1. Государственное, в том числе ведомственное (или отраслевое).
2. Муниципальное.
3. Производственное.

4. Общественное.

Важнейшими видами управления природопользованием и охраной окружающей среды являются государственное и муниципальное. О них пойдет речь чуть позже.

Производственное управление осуществляется на предприятиях и является неотъемлемым компонентом управления ими вообще. Особенности производственного экологического управления напрямую обуславливаются профилем и спецификой деятельности самого предприятия. Субъектами управления в данном случае являются руководитель предприятия, специально уполномоченные лица или особые экологические службы.

Особенностью *общественного экологического управления* является его опосредованный характер. Решения общественных органов не обладают юридической силой и не являются обязательными для субъектов права. Как правило, общественное экологическое управление состоит в участии его субъектов (граждан и представителей различного рода общественных организаций) в общественной экологической экспертизе и в мероприятиях, связанных с проведением общественного экологического контроля.

Как и любая другая целенаправленная деятельность, управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды базируется на определенных принципах, т.е. базовых, основополагающих идеях.

Основные принципы экологического управления:

1. *Принцип законности.* Он лежит в основе всех отраслей российского права и любого нормативно урегулированного вида деятельности и заключается в неукоснительном соблюдении всеми субъектами экологических отношений требований нормативно-правовых актов.

2. *Принцип приоритета охраны окружающей среды.* Подразумевает, что в случае конфликта экономических или иных интересов с экологическими приоритет отдается охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

3. *Принцип комплексности.* Предполагает при принятии управленческих решений в экологической сфере учет совокупности факторов, обуславливающих его принятие и учет последствий экологического, экономического и иного характера.

Функции экологического управления федеральных органов государственной власти (ст. 5 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей

среды в зонах экологического бедствия;

- организация и проведение государственного экологического мониторинга;

- организации и проведение федерального государственного экологического надзора;

- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;

- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

- установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;

- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;

- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

- утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществление контроля за правильностью ее исчисления, полнотой и своевременностью ее внесения и определения ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициентов к ним;

- организация и проведение государственной экологической экспертизы;

- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;

- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;

- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;

- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование Перечня объектов природного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;

- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;
- экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, природных и природно-антропогенных объектов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;
- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;
- государственное регулирование обращения озоноразрушающих веществ;
- установление перечня загрязняющих веществ.

Существуют и иные функции экологического управления федеральных органов государственной власти.

Функции экологического управления органов государственной власти субъектов РФ (ст. 6 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

- участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;
- участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;
- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;
- принятие и реализация региональных программ в области охраны окружающей среды;
- участие в осуществлении государственного экологического мониторинга;
- осуществление регионального государственного экологического надзора;
- установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;
- организация и развитие системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;
- обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору;
- ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;
- образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;
- участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;
- право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.

Кроме того, в соответствии со ст. 5.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» некоторые функции экологического управления, присущие федеральным органам власти, могут передавать органам власти субъектов РФ.

Компетенция органов местного самоуправления в экологической сфере. Органы местного самоуправления наделены достаточно широкими полномочиями в экологической сфере. К ним относятся:

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;
- управление и распоряжение обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;
- введение ограничений на пользование участками недр на территории муниципального образования;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых;
- введение режима особо охраняемых природных территорий местного значения;
- организация сбора, вывоза, утилизации и захоронения отходов.

Данный перечень не является исчерпывающим. Органы местного самоуправления могут обладать и иными полномочиями в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Как правило, они делегируются федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ или закрепляются в нормативных актах органов местного самоуправления.

В ст. 7 ФЗ «Об охране окружающей среды» законодатель установил некоторые полномочия органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды в зависимости от вида муниципального образования. Так, организация сбора бытовых отходов и мусора относится к вопросам местного значения городских, сельских поселений; организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды и организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов – к вопросам местного значения муниципального района, а организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа и организация

сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов – к вопросам местного значения городского округа.

Система органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды состоят из трех групп:

- 1) органов общей компетенции;
- 2) органов специальной компетенции;
- 3) органов, на которые возложены отдельные функции по экологическому управлению.

Органами общей компетенции в сфере экологического управления являются Президент РФ, Правительство РФ и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ (правительства или администрации субъектов РФ). Особенностью органов общей компетенции является то, что они обладают широким кругом управленческих полномочий в различных сферах жизни общества (экономической, социальной, культурной и других), а управление природопользованием и охраной окружающей среды является лишь одним из направлений их деятельности.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ). Соответственно он выступает и в качестве гаранта экологических прав и свобод граждан. К полномочиям Президента РФ относится определение основных направлений внутренней и внешней политики России, в том числе внутренней и внешней политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Также Президент РФ издает указы, занимающие высшее место в иерархии подзаконных актов. К числу наиболее важных указов Президента РФ в сфере экологических отношений можно отнести Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и др.

На основании п. ж) ст. 83 Конституции РФ Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ. В соответствии с п. 1 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденного указом Президента РФ от 6 мая 2011 № 590, Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по ряду вопросов, в том числе и экологической безопасности. В целях реализации возложенных на Совет Безопасности РФ задач в области обеспечения экологической безопасности в России действует Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности.

П. 3 Положения о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности устанавливает следующие функции названной комиссии:

- выявление и оценка внутренних и внешних угроз экологической безопасности Российской Федерации, подготовка предложений Совету Безопасности по их нейтрализации;
- оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности Российской Федерации;
- подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности промышленных объектов, транспорта, сельскохозяйственного производства и других отраслей экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблагоприятия на территории Российской Федерации;
- рассмотрение проектов федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, оценка их эффективности, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;
- анализ информации о состоянии экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;
- подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по проектам его решений, а также подготовка информационно-аналитических материалов к заседаниям Совета Безопасности по вопросам обеспечения экологической безопасности Российской Федерации;
- подготовка предложений Совету Безопасности по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях решения оперативных, среднесрочных и долгосрочных задач разработки и реализации концептуальных и доктринальных документов в области экологической безопасности Российской Федерации;
- участие в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации;
- анализ эффективности работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Совета Безопасности, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации, подготовка соответствующих предложений и рекомендаций Совету Безопасности;
- подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности по разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации;
- организация проведения по поручению Совета Безопасности экспертизы проектов решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся экологической безопасности Российской Федерации.

Так как в функции Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности входит рассмотрение исключительно вопросов экологического характера, то формально возникают основания для отнесения ее к органам специальной компетенции в сфере экологического управления. Однако это было бы не вполне корректным в связи с тем, что данная комиссия является всего лишь одним из рабочих инструментов Совета Безопасности РФ, а Совет Безопасности РФ, в свою очередь, представляет собой совещательный орган при Президенте РФ. Следовательно, Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности, как и Совет Безопасности РФ в целом, не являются именно органами управления. Они – часть механизма, обеспечивающего деятельности органа общей компетенции – Президента РФ.

Следующим органом общей компетенции в сфере природопользования и охраны окружающей среды является *Правительство РФ*. В соответствии со ст. 18 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ обладает следующими полномочиями в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

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

Кроме этого, п. г) ч. 1 ст. 114 Конституции РФ наделяет Правительство РФ полномочиями по управлению федеральной собственностью. Соответственно речь идет и о природных ресурсах, находящихся в федеральной собственности (недра и большинство полезных ископаемых, земли лесного фонда РФ, большинство водных объектов и др.).

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ как органы общей компетенции также обладают рядом полномочий в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды. Они установлены в ст. 72–73 Конституции РФ, ст. 21 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и других документах и в основном дублируют полномочия Правительства РФ на региональном уровне (реализация экологической политики государства, защита прав и свобод граждан в области природопользования и охраны окружающей среды, управление природными

ресурсами и др.).

Органами специальной компетенции в сфере экологического управления на федеральном уровне в соответствии с указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» являются:

1. *Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России).*

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

2. *Министерство сельского хозяйства РФ.*

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).

Наиболее важным и обладающим самыми широкими полномочиями органом специальной компетенции в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды является *Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России)*. В п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», установлено, что «Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы».

Министерству природных ресурсов и экологии РФ подведомственны две федеральные службы (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования) и три федеральных агентства (Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию и Федеральное агентство лесного хозяйства).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» *Росгидромет* осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 № 370» *Росприроднадзор* осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» *Росводресурсы* осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденном постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736, *Рослесхоз* осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Наконец, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» *Роснедра* осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Органом специальной компетенции в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды является *Министерство сельского хозяйства РФ*. В постановлении Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» закрепляются его функции (выработка государственной

политики и нормативно-правовое регулирование в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; в сфере рыбного хозяйства и рыбоводства; в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по их государственному мониторингу и др.).

В ведении Министерства сельского хозяйства РФ находятся Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» *Россельхознадзор* осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» *Росрыболовство* осуществляет функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации (за некоторым исключением), по управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства) и др.

Органы, на которые возложены отдельные функции по экологическому управлению:

1. *Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России)*. Одной из функций Минздрава России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» является выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

2. *Министерство энергетики РФ (Минэнерго России)*. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» в функции данного министерства входит выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, возобновляемых источников энергии, освоения

месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности; в сфере энергосбережения и др.

3. *Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)*. Одной из важнейших функций МЧС России является защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что закреплено в указе Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

4. *Министерство внутренних дел РФ (МВД России)*. Об экологической функции органов полиции шла речь в главе 3 данного учебника. По этой причине здесь мы не останавливаемся на этой проблеме.

5. *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)* находится в подчинении Правительства РФ. В число ее функций входят выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере технологического и атомного надзора, контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения и др., что закреплено в постановлении Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

6. *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)* находится в подчинении Правительства РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» направлениями деятельности Роспотребнадзора являются выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов и др.

7. *Федеральная таможенная служба (ФТС России)* находится в подчинении Правительства РФ. К полномочиям этого государственного органа в соответствии постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» (вместе с «Положением о Федеральной таможенной службе») относятся проведение санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора.

8. *Федеральная служба безопасности (ФСБ России)* – находится в подчинении Президента РФ. Указом Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» определяется, что в число полномочий ФСБ России входят охрана государственной границы РФ, охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны,

континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов и др.

9. *Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)* находится в подчинении министерства экономического развития РФ. В ведении Росреестра в соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») находятся вопросы ведения государственного кадастра недвижимости, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, государственного земельного надзора и др.

10. *Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)* находится в подчинении министерства экономического развития РФ. Росимущество обеспечивает поступление в федеральный бюджет средств от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, продажи права на заключение договора аренды земельного участка на торгах (аукционах, конкурсах) и др. (п. 5.32 постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»).

Государственный экологический надзор.

Организация и осуществление государственного экологического надзора является одной из важнейших функций государственного экологического управления. От качества ее реализации во многом зависит эффективность охраны окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов.

В ч. 1 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды» предпринята попытка дать определение государственного экологического надзора: «Под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных

нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности».

Очевидно, что легальная дефиниция государственного экологического надзора является слишком громоздкой и трудно воспринимаемой. Поэтому сократим определение данного понятия до нижеследующего.

Государственный экологический надзор – это деятельность уполномоченных государственных органов:

1) по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований нормативно-правовых актов путем проведения проверок;

2) по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований субъектами права при осуществлении ими своей деятельности.

Виды государственного экологического надзора (ч. 2 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

– государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

– государственный земельный надзор;

– государственный надзор в области обращения с отходами;

– государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;

– государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;

– государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;

– государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

– государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

– государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;

– федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана);

– федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

– федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

– федеральный государственный охотничий надзор;

– государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

– государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.

Государственный экологический надзор проводится уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный

государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор).

В соответствии с ч. 6 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды», «Федеральный государственный экологический надзор организуется и осуществляется при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень».

Федеральный государственный экологический надзор проводится на основе Положения о федеральном государственном экологическом надзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами в пределах своей компетенции.

В соответствии с п. 2 Положения о федеральном государственном экологическом надзоре «Федеральный государственный экологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в области охраны окружающей среды, установленных международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений». Он проводится посредством организации и проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок в соответствии с ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 9–14).

Региональный государственный экологический надзор проводится органами исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору. Исключение составляют объекты, подлежащие федеральному экологическому надзору.

Ч. 8 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды» специально оговаривает ситуацию, которая может возникнуть в сфере надзора при строительстве или реконструкции объектов капитального строительства. Так, если при строительстве или реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной

деятельности.

Основную категорию должностных лиц, осуществляющих государственный экологический надзор, составляют государственные инспекторы в области охраны окружающей среды. Ч. 1 ст. 66 ФЗ «Об охране окружающей среды» наделяет их широким кругом прав.

Права государственных инспекторов в области охраны окружающей среды:

- запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки посещать и обследовать используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания, помещения, сооружения, в том числе очистные сооружения, обследовать другие обезвреживающие устройства, средства контроля, технические и транспортные средства, оборудование и материалы, а также проводить необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю;

- выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

- направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

- предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Также в соответствии с ч. 2 ст. 66 ФЗ «Об охране окружающей среды» «Органы государственного надзора могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее

компонентам, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований».

Наряду с государственным экологическим надзором законодательством РФ предусматриваются еще две формы контроля в области охраны окружающей среды, а именно производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) и общественный экологический контроль.

В ч. 1 ст. 67 ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляется, что *производственный экологический контроль* проводится в следующих целях:

- обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды;
- рационального использования и восстановления природных ресурсов;
- соблюдения требований в области охраны окружающей среды.

Программа экологического контроля разрабатывается, утверждается и реализуется хозяйствующими субъектами. В программе должны содержаться следующие сведения (ч. 2 ст. 67 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

- об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников;
- об инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и их источников;
- об инвентаризации отходов производства и потребления и объектов их размещения;
- о подразделениях и (или) должностных лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля;
- о собственных и (или) привлекаемых испытательных лабораториях (центрах), аккредитованных в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации;
- о периодичности и методах осуществления производственного экологического контроля, местах отбора проб и методиках (методах) измерений.

Естественно, не все перечисленные выше пункты должны содержаться в программе производственного экологического контроля конкретного предприятия – многое зависит от профиля, специализации, особенностей предприятия и категорий объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Требования к содержанию программы контроля каждого предприятия, срокам предоставления отчетов об организации, документации о результатах производственного экологического контроля определяются Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

В документах, содержащих сведения о результатах производственного экологического контроля, должна содержаться информация:

- о технологических процессах, технологиях, об оборудовании для производства продукции (товара), о выполненных работах, об оказанных услугах, о применяемых топливе, сырье и материалах, об образовании отходов производства и потребления;

- о фактических объеме или массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, об уровнях физического воздействия и о методиках (методах) измерений;
- об обращении с отходами производства и потребления;
- о состоянии окружающей среды, местах отбора проб, методиках (методах) измерений.

В соответствии с ч. 1 ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» *«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».*

Субъектами общественного экологического контроля являются общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами. Кроме того, в качестве субъектов экологического контроля в области охраны окружающей среды могут выступать граждане.

Оформленные надлежащим образом результаты общественного экологического контроля в случае их предоставления в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению.

6. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды

Экологическая экспертиза.

Основным нормативно-правовым актом в области экологической экспертизы является Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – ФЗ «Об экологической экспертизе»). Данный закон закрепляет понятие и принципы экологической экспертизы, виды экологической экспертизы и особенности их проведения, ответственность за нарушения законодательства об экологической экспертизе.

В соответствии с ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 1) **экологическая экспертиза** – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Таким образом, когда речь идет об экологической экспертизе, мы должны четко понимать, что данная процедура проводится в отношении только *намечаемой деятельности*, а не уже реализуемой, соответственно, происходит проверка не самой деятельности, так как

фактически она еще не осуществляется, а документов (проектной документации).

Цель экологической экспертизы в ФЗ «Об экологической экспертизе» не указана, но исходя из смысла определения, ее можно определить как проверку намечаемой деятельности на соответствие экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Принципы экологической экспертизы закреплены в ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе»:

- *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 среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- *обязательности* учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- *достоверности и полноты информации*, представляемой 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.

Рассмотрим принципы экологической экспертизы более подробно.

Первый принцип звучит как презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Его смысл заключается в следующем: любая хозяйственная деятельность является потенциально опасной для окружающей среды и человека, и пока по результатам экологической экспертизы не будет подтверждено, что данная намечаемая хозяйственная или иная деятельность соответствует экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, она априори считается опасной.

Второй принцип – обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы. Законодателем установлен запрет на реализацию любой хозяйственной и иной деятельности, если она относится к перечню,

указанному в ст. 11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», до того момента, пока не будет принято положительное заключение государственной экологической экспертизы. В обязанность субъекта, планирующего реализацию хозяйственной и иной деятельности (в ФЗ «Об экологической экспертизе» это заказчик документации, подлежащей государственной экологической экспертизе), вменяется обязанность подготовить и передать в специально уполномоченный орган в области экологической экспертизы полный комплект документов (документации) для проведения государственной экологической экспертизы. В гл. VII ФЗ «Об экологической экспертизе» законодатель предусматривает привлечение к юридической ответственности заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, за нарушение данного требования.

Третий принцип – комплексность оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий. Для того чтобы понять суть данного принципа, необходимо в общих чертах пояснить, каков порядок проведения государственной экологической экспертизы. Заказчик материалов, подлежащих экспертизе, передает их в орган, осуществляющий проведение государственной экологической экспертизы. Для осуществления ее проведения создается экспертная комиссия, в состав которой могут входить несколько экспертов. В соответствии со ст. 16 ФЗ «Об экологической экспертизе» экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии. Каждый из экспертов, являясь специалистом в своей области, составляет свое заключение по тому перечню вопросов, которые перед ним поставили. Для принятия решения о том, какое будет заключение экологической экспертизы, положительное или отрицательное, необходимо учитывать мнение каждого эксперта и по их результатам составить единое заключение, оценив в комплексе весь предоставленный заказчиком материал. Принцип комплексности, на наш взгляд, также обязывает органы государственной экологической экспертизы оценивать полноту масштабов и видов воздействий на окружающую среду в процессе реализации объекта экологической экспертизы.

Четвертый принцип – обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы. По нашему мнению, речь идет о проверке намечаемой хозяйственной или иной деятельности субъектами эколого-экспертного процесса на соответствие требованиям к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, влияющих на состояние природной среды. Экспертам необходимо также установить, будут ли соблюдаться нормативы качества окружающей среды при осуществлении планируемой хозяйственной или иной

деятельности, так как их несоблюдение может повлечь причинение вреда окружающей среде и здоровью человека.

Пятый принцип – достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу. Данный принцип, прежде всего, обязывает заказчика экологической экспертизы предоставить достоверную, неискаженную информацию об объекте экспертизы в органы, осуществляющие проведение экологической экспертизы. Информацию необходимо предоставить в объеме, достаточном для проведения экспертизы. Если же в ходе проведения экологической экспертизы выяснится, что информация была предоставлена не в полном объеме либо недостоверная, то эколого-экспертный орган вправе запросить недостающую либо достоверную информацию, либо вернуть документ заказчику на доработку.

Шестой принцип – независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы. В соответствии со ст. 16 ФЗ «Об экологической экспертизе» экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы в таких договорных отношениях. Данный принцип необходим для того, чтобы заказчик не мог оказывать влияния на эксперта (экспертов) и результаты экологической экспертизы.

Седьмой принцип – научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы. Данный принцип закрепляет требования к работе экспертов. Эксперт обязан осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации в области охраны окружающей среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, нормативно-техническим документам и предоставлять заключения по таким материалам.

Восьмой принцип – гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения. Участие граждан в обсуждении вопросов, касающихся реализации намечаемой деятельности заказчиком, начинается еще до начала экспертизы – на этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы в соответствии со ст. 19 ФЗ «Об экологической экспертизе» имеют право:

– выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

– направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

– получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения и т.д. В рамках данного принципа граждане, общественные организации также могут инициировать проведение общественной экологической экспертизы.

Девятый принцип – ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы. По смыслу данного принципа все участники экологической экспертизы, виновные в нарушении законодательства об экологической экспертизе, могут быть привлечены к уголовной, административной, гражданско-правовой и материальной ответственности в зависимости от тяжести совершенного правонарушения. Глава VII ФЗ «Об экологической экспертизе» содержит перечень нарушений законодательства об экологической экспертизе. Например, заказчик может быть привлечен к юридической ответственности за фальсификацию материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения или за реализацию объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы. Руководители федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководители экспертных комиссий государственной экологической экспертизы ответственны в случае нарушения установленных правил и порядка проведения государственной экологической экспертизы или за несоответствие оплаты выполненных работ их объему и качеству. К юридической ответственности за нарушения законодательства в области экологической экспертизы могут быть привлечены также должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, например, за фальсификацию сведений и данных о результатах проведения экологической экспертизы либо за выдачу разрешений на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы. Эксперты экологической экспертизы могут быть привлечены за нарушение требований законодательства об экологической экспертизе, об охране окружающей среды и т.д. в случае необоснованности выводов заключения экологической

экспертизы и (или) фальсификации выводов заключения экологической экспертизы и т.д. Законодательство об экологической экспертизе накладывает определенные обязательства на юридических и физических лиц, осуществляющих финансирование и кредитование реализации объекта экологической экспертизы: эти лица не вправе осуществлять финансирование и кредитование намечаемой хозяйственной деятельности без положительного заключения государственной экологической экспертизы, в противном случае они должны быть привлечены к юридической ответственности.

Виды экологических экспертиз. ФЗ «Об экологической экспертизе» называет два вида экологических экспертиз: *государственная экологическая экспертиза* и *общественная экологическая экспертиза*.

В ФЗ «Об экологической экспертизе» не дано определения общественной экологической экспертизы, указаны лишь некоторые отличия государственной экологической экспертизы от общественной. 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 среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении всех объектов экологической экспертизы, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться либо до проведения государственной экологической экспертизы, либо одновременно с ней.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в том же объеме, как и предоставляемая на государственную экологическую экспертизу;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической

экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным. В заявлении общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизы должны быть приведены наименование, юридический адрес и адрес (место нахождения), характер предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения общественной экологической экспертизы.

При наличии заявлений о проведении общественной экологической экспертизы одного объекта экологической экспертизы от двух и более общественных организаций (объединений) допускается создание единой экспертной комиссии.

Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

ФЗ «Об экологической экспертизе» в ст. 24 закрепил исчерпывающий перечень оснований для отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;
- заявление о проведении общественной экологической экспертизы было подано в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- общественная организация (объединение) не зарегистрирована на день обращения за государственной регистрацией заявления о проведении общественной экологической экспертизы и т.д.

В случае незаконного отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ.

Необходимо отметить, что заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу только после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам.

Особенности проведения государственной экологической экспертизы, субъекты, сроки и т.д. закреплены в главе III ФЗ «Об экологической экспертизе».

Объекты государственной экологической экспертизы. Государственная экологическая экспертиза проводится в отношении объектов экспертизы федерального и регионального уровня, перечень которых закреплен в ст. 11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», в частности, к ним относятся:

1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

2) проекты федеральных целевых программ, целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) проекты соглашений о разделе продукции;

4) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии;

5) проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;

6) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального, регионального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

7) материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки;

8) объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;

9) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, на Байкальской природной территории, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается

осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

10) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности;

11) проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации;

12) проект ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности;

13) объект государственной экологической экспертизы, указанный выше и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы,

- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию,

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы,

- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Необходимо отметить, что перечень объектов государственной экологической экспертизы существенно уже, чем перечень объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня.

Субъекты государственной экологической экспертизы. Субъектами государственной экологической экспертизы являются федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, которая находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии (на федеральном уровне) и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на региональном уровне).

Процедура проведения государственной экологической экспертизы. Порядок проведения государственной экологической экспертизы закреплён ФЗ «Об экологической экспертизе», постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении

Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы», приказом Минприроды России от 06.05.2014 № 204 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня» и иными нормативно-правовыми актами.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям ФЗ «Об экологической экспертизе», установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе. В документах, предоставляемых на государственную экологическую экспертизу, необходимо наличие (ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе»):

- материалов ОВОС;
- положительных заключений и (или) документов согласований исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления и т.д.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации в полном объеме и в порядке, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать три месяца и может быть продлен на один месяц по заявлению заказчика, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.

В соответствии со ст. 15 ФЗ «Об экологической экспертизе» в состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, по согласованию с ними, и в некоторых случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Число членов экспертной комиссии должно быть нечетным.

Назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии, формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы при участии ее руководителя и утверждение ее персонального состава осуществляются федеральным органом

исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Руководитель экспертной комиссии и ответственный секретарь назначаются из числа сотрудников органа исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Работа экспертной комиссии начинается с проведения организационного заседания, на котором присутствуют руководитель экспертной комиссии, ответственный секретарь, члены экспертной комиссии, а также могут присутствовать заявитель или его представители и при необходимости представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации).

Ответственный секретарь уведомляет заявителя о дате и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии посредством почтового отправления, телефонограммы или сообщения, направленного с использованием информационных систем общего пользования. Представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации) уведомляются о дате и месте проведения организационного заседания экспертной комиссии при наличии запроса об участии в заседании в установленном порядке.

В ходе организационного заседания:

- определяется календарный план работы экспертной комиссии, экспертных групп (при их создании) и экспертов;
- определяются сроки подготовки групповых (при наличии экспертных групп) и индивидуальных экспертных заключений;
- определяется срок подготовки проекта заключения экспертной комиссии;
- осуществляется передача членам экспертной комиссии документации, являющейся объектом экспертизы, и т.д.

В процессе работы экспертной комиссии:

- подготавливаются индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии;
- проводятся заседания экспертной комиссии, в том числе с участием заявителя и (или) его представителей, в целях реализации прав, предусмотренных ст. 26 ФЗ «Об экологической экспертизе»;
- рассматриваются на заседаниях экспертной комиссии индивидуальные и групповые (при наличии экспертных групп) экспертные заключения;
- руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии составляется проект заключения экспертной комиссии на основании индивидуальных и групповых экспертных заключений.

Результаты заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, подписываемыми руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии с приложением явочных листов с подписями участников заседаний.

На заключительном заседании экспертной комиссии, на котором могут присутствовать заявитель и (или) его представители, а также представители иных заинтересованных сторон (органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные организации):

- обсуждается проект заключения экспертной комиссии;
- руководитель экспертной комиссии докладывает о результатах работы экспертной комиссии и выводах проекта заключения;
- проект заключения подписывается руководителем экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и т.д.

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение государственной экологической экспертизы. Заключение является документ, подготовленный экспертной комиссией, содержащий обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, одобренный квалифицированным большинством (2/3 от общего количества) списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, не может быть изменено без согласия лиц, его подписавших.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением. Особое мнение оформляется экспертом в виде документа, содержащего обоснование причин несогласия эксперта с выводами заключения и указание конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам, установленным в соответствии с техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. Заключение, подготовленное экспертной комиссией, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия, после чего утверждается федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации и приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Заключение государственной экологической экспертизы может быть

положительным или отрицательным. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случаях (ст. 18 ФЗ «Об экологической экспертизе»):

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды;
- реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

После указных процедур заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный экологический надзор (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Оценка воздействия на окружающую среду.

Одним из этапов подготовки документов (документации) для проведения государственной экологической экспертизы является осуществление оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС). Как указывалось ранее, материалы ОВОС входят в перечень документов, предоставляемых в обязательном порядке на государственную экологическую экспертизу. Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим проведение ОВОС, является приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (далее – Положение). Данное Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации регламентирует процесс проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовку соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы. Что же собой представляет ОВОС? На сегодняшний день в законодательстве закреплены два определения ОВОС. В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» (ст. 1) дано следующее определение: ***оценка воздействия на окружающую среду*** – вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. В Положении закреплено такое понятие: ***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.

В Положении закреплена цель ОВОС: предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Таким образом, мы можем сделать вывод, что ОВОС проводится для выявления возможных негативных последствий намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровья человека, для учета мнения граждан, общественных организаций (объединений), а также для разработки оптимальных (с экологической точки зрения) вариантов реализации намечаемой деятельности.

Хотелось бы акцентировать внимание на том, что общего в ОВОС и экологической экспертизе и в чем их различия. И ОВОС, и экологическая экспертиза направлены на то, чтобы обеспечить реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду, которое закреплено в ст. 42 Конституции РФ. По большому счету, конечная цель этих процедур – не допустить реализации хозяйственной деятельности, которая будет причинять вред окружающей среде и здоровью человека. Различие же между ними заключается в том, что ОВОС призвана спрогнозировать возможные негативные воздействия на окружающую среду и здоровье человека, разработав при этом возможные (может быть, лучшие) варианты реализации намечаемой деятельности и меры по уменьшению негативного воздействия. Экологическая экспертиза, на наш взгляд, имеет несколько иную цель – проверить намечаемую хозяйственную деятельность на соответствие экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. В отличие от Положения, где закреплена цель ОВОС, в ФЗ «Об экологической экспертизе» цель экологической экспертизы законодатель по каким-то причинам не сформулировал.

Вернемся к процедуре ОВОС. В разделе II Положения закреплены пять принципов ОВОС:

- принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы;
- принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы;
- принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу.

Как мы видим, принципы ОВОС дублируют принципы экологической экспертизы. Это связано с тем, что у них схожие цели. Дадим их краткую характеристику.

Первый принцип – принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности. Смысл данного принципа в том, что при проведении оценки воздействия на окружающую среду необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности. Необходимо помнить, что одна из целей ОВОС – недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Второй принцип – принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы. Проведение оценки воздействия

на окружающую среду обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу. Еще раз напомним, что материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, входят в состав документации, представляемой на экспертизу.

Третий принцип – принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы. Обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, является неотъемлемой частью процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду. Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду. Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

Четвертый принцип – принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов.

Пятый принцип – принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу. Заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации.

Субъекты ОВОС. Субъектами ОВОС являются заказчик и исполнитель. Заказчик – 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). Законодатель допускает, что заказчик может сам являться исполнителем, т.е. самостоятельно провести ОВОС. Это

возможно в тех случаях, когда проведение ОВОС не представляет особой сложности.

Этапы проведения ОВОС. Проведение ОВОС состоит из трех этапов. *Первый этап* – уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду, в ходе которого заказчик:

- подготавливает и представляет в органы власти обосновывающую документацию, содержащую общее описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализации; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами;

- информирует общественность. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие. Дополнительное информирование участников процесса оценки воздействия на окружающую среду может осуществляться путем распространения информации по радио, на телевидении, в периодической печати, через Интернет;

- проводит предварительную оценку и документирует ее результаты;

- проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса оценки воздействия на окружающую среду, в том числе заинтересованной общественности.

В ходе предварительной оценки воздействия на окружающую среду заказчик собирает и документирует информацию:

- о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая цель ее реализации, возможные альтернативы, сроки осуществления и предполагаемое место размещения, затрагиваемые административные территории, возможность трансграничного воздействия, соответствие территориальным и отраслевым планам и программам;

- о состоянии окружающей среды, которая может подвергнуться воздействию, и ее наиболее уязвимых компонентах;

- о возможных значимых воздействиях на окружающую среду (потребности в земельных ресурсах, отходы, нагрузки на транспортную и иные инфраструктуры, источники выбросов и сбросов) и мерах по уменьшению или предотвращению этих воздействий.

На основании результатов предварительной оценки воздействия заказчик составляет техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду, которое содержит:

- наименование и адрес заказчика (исполнителя);

- сроки проведения оценки воздействия на окружающую среду;

– основные методы проведения оценки воздействия на окружающую среду, в том числе план проведения консультации с общественностью и т.д.

При составлении технического задания заказчик учитывает требования специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, а также мнения других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду.

Второй этап – проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Заказчик (исполнитель) проводит исследования по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с техническим заданием с учетом альтернатив реализации, целей деятельности, способов их достижения и подготавливает предварительный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Исследования по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности включают следующее:

- определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);
- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);
- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;
- оценка воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);
- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации и т.д.

Заказчик предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и представить свои замечания.

Третий этап – подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

Окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от участников процесса оценки воздействия на окружающую среду на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились). Окончательный вариант материалов по оценке

воздействия на окружающую среду утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится). Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по оценке воздействия на окружающую среду в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

Необходимо отметить, что участие общественности при подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду может осуществляться:

- на этапе представления первоначальной информации;
- на этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду и подготовки обосновывающей документации.

Нормирование в области охраны окружающей среды.

Общество в процессе своей хозяйственной деятельности не может не воздействовать на окружающую среду, не оказывать влияние на ее состояние, и далеко не всегда это воздействие является благотворным. В ходе становления и дальнейшего развития экологического законодательства активно разрабатываются законодателями, учеными возможные пределы негативного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду. Одним из механизмов такого ограничения, сдерживания является нормирование в области охраны окружающей среды (природоохранное нормирование). В соответствии со ст.19 ФЗ «Об охране окружающей среды» целью нормирования является государственное регулирование воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующее сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Основополагающим нормативно-правовым актом в области нормирования является Федеральный закон № 7 от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» (глава V). Некоторые специальные требования по экологическому нормированию содержатся Водном кодексе РФ (ст. 43), Земельном кодексе РФ (ст. 13), Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 30), в Федеральном законе от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 13), Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 18) и т.д.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 19 закреплено, что **нормирование в области охраны окружающей среды** заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны

окружающей среды. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. К нормативно-правовым актам, регулирующим природоохранное нормирование, относятся постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах», постановление Правительства РФ от 28.06.2008 № 484 «О порядке разработки и утверждения нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения», постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей», постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ», постановление Правительства РФ от 10.03.2000 № 208 «Об утверждении Правил разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации» и т.д.

ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 20) закрепил требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды. В соответствии с данным законом разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Нормативы в области охраны окружающей среды должны разрабатываться и устанавливаться таким образом, чтобы при их соблюдении

обеспечивалось устойчивое функционирование естественных экосистем и сохранялось биологическое разнообразие.

В систему экологических нормативов входят:

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;
- иные нормативы в области окружающей среды, а также нормативные документы в области охраны окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды. К нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

- иные нормативы качества окружающей среды.

Нормативы качества окружающей среды выполняют несколько важных функций. Во-первых, они устанавливают предельные величины вредных физических, химических, биологических и иных воздействий на окружающую природную среду. Во-вторых, нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов. Это означает, что если в компоненте окружающей среды, например, воздухе, содержание какого-либо вещества (химического, биологического и т.д.) не превышает норматива предельной концентрации, то состояние воздуха не представляет угрозы для живых организмов, в том числе для здоровья человека. Например, предельно допустимая концентрация (ПДК) оксида азота составляет 0,06 мг/м³, оксида углерода – 3 мг/м³, хлора – 0,03 мг/м³ и т.д.¹⁰. Аналогичные нормативы качества разработаны и для определения предельно допустимых концентраций (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования, например в Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 30.04.2003 № 78 «О введении в действие ГН 2.1.5.1315-03» (вместе с «ГН 2.1.5.1315-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических

¹⁰ О введении в действие ГН 2.1.6.1338-03 (вместе с «ГН 2.1.6.1338-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест. Гигиенические нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 21.05.2003) : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.05.2003 № 114.

веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования. Гигиенические нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 27.04.2003). В соответствии с данным постановлением содержание нефти должно быть не более 0,3 мл/л, керосина технического – не более 0,01 мл/л, бензина – не более 0,1 мг/л и т.д. Содержание ПДК вредных веществ в почве регламентируется Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 № 1 «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06» (вместе с «ГН 2.1.7.2041-06. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве. Гигиенические нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19.01.2006), и т.д. Таким образом, нормативы качества окружающей среды служат критерием для определения состояния окружающей природной среды. Если состояние водных объектов, атмосферного воздуха, почв соответствует установленным нормативам качества, то это свидетельствует об эффективности действия механизма охраны окружающей среды.

В-третьих, нормативы должны учитываться при оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, при развитии населенных пунктов.

К нормативам, устанавливаемым в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла, можно отнести такие, как нормы радиационной безопасности, утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 07.07.2009 № 47 «Об утверждении СанПиН 2.6.1.2523-09» (вместе с «НРБ-99/2009. СанПиН 2.6.1.2523-09. Нормы радиационной безопасности. Санитарные правила и нормативы»). К нормативам, установленным в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также к нормативам предельно допустимых концентраций микроорганизмов, можно отнести предельно допустимые концентрации микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и т.д., утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 06.03.2007 № 9 «Об утверждении гигиенических нормативов ГН 2.1.6.2177-07» (вместе с «Гигиеническими нормативами «Предельно допустимые концентрации (ПДК) микроорганизмов-продуцентов, бактериальных препаратов и их компонентов в атмосферном воздухе населенных мест. ГН 2.1.6.2177-07»).

Также необходимо отметить, что нормативы качества окружающей среды являются едиными для всей территории российской Федерации, но в некоторых случаях допускается установление более жестких нормативов предельно допустимых концентраций, если состояние окружающей среды

крайне неблагоприятно, либо территория представляет собой культурную, эстетическую, природную и иную ценность (заповедники, заказники и т.п.).

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы допустимого воздействия (НДВ) на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий. Таким образом, смысл нормативов допустимого воздействия заключается в том, чтобы не допустить превышение нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК).

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей устанавливаются следующие *нормативы допустимого воздействия* на окружающую среду (ст. 22–28 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

Разберем каждый из нормативов допустимого воздействия на окружающую среду более подробно.

Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Таким образом, государство, исходя из экономической целесообразности, разрешает хозяйствующим субъектам превышать нормативы допустимых выбросов и сбросов. Экономическая

целесообразность, заключающаяся в выдаче разрешений на основании лимитов, а не в пределах указанных нормативов, состоит в том, что некоторые хозяйствующие субъекты не имеют финансовой возможности приобрести более современное и безопасное оборудование (устройства и т.п.), но их деятельность необходима обществу, и этом случае государство дает некоторые послабления, таким образом, по сути, легализуя противоправную деятельность. Необходимо уточнить, что обязательным условием установления лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. На практике это требование практически не выполняется, так как закон не установил максимальные сроки реализации данных планов. В связи с этим в настоящий момент законодательные органы готовят реформирование законодательства в сфере природоохранного нормирования.

Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. За выдачу разрешений на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду уплачивается государственная пошлина.

Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством. За выдачу документа об утверждении нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение уплачивается государственная пошлина.

Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательствами, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны

окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях. При установлении нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Иные нормативы в области охраны окружающей среды устанавливаются в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Мониторинг окружающей среды.

Одной из важных функций государства в сфере управления природопользованием является осуществление государственного мониторинга окружающей среды. ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 63 определил *государственный экологический мониторинг* (государственный мониторинг окружающей среды) как комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды. Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской

Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных. На наш взгляд, основной целью государственного мониторинга являются долгосрочные наблюдения за состоянием окружающей среды, в ходе которых выявляются и фиксируются происходящие в ней изменения, на основании которых прогнозируется состояние окружающей среды и осуществляется ее оценка.

Правовое регулирование государственного экологического мониторинга осуществляется, в первую очередь, Конституцией РФ (ст. 42), в которой закреплено право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит главу X «Государственный экологический мониторинг» (ст. 63–63.2), которой закреплены общие положения, касающиеся единой системы государственного экологического мониторинга и фонда данных государственного экологического мониторинга. Правовая регламентация отдельных видов мониторинга содержится в Водном кодексе РФ (ст. 30), Земельном кодексе РФ (ст. 67), Лесном кодексе РФ (ст. 56, 61.1), Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 23) и т.д.

В научной литературе встречается несколько классификаций видов мониторинга. Выделяют *виды мониторинга по территории охвата (масштабов системы мониторинга)*:

- глобальный;
- национальный;
- региональный;
- местный.

Глобальный мониторинг осуществляется ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде) при участии всех стран ООН. ЮНЕП осуществляет глобальную систему мониторинга окружающей среды (ГСМОС) при участии все стран, входящих в ООН. При анализе информации, предоставляемой этими странами, формируется общая картина состояния окружающей среды на нашей планете, о чем на сессии Совета управляющих делаются доклады.

Национальный мониторинг окружающей среды осуществляется в пределах территории государства. В Российской Федерации функции по мониторингу окружающей среды осуществляет Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Росгидромет, взаимодействуя с другими федеральными агентствами, службами и органами государственной власти, формирует государственный фонд данных. На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, Министерство природных ресурсов и экологии подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды.

Региональный мониторинг осуществляется в границах отдельного региона (субъекта РФ).

Локальный мониторинг может осуществляться в границах населенного пункта, отдельного природного объекта (например, заповедника) или иного объекта (например, завода).

Можно выделить виды мониторинга *по объекту наблюдения* – водных объектов, почвы, лесов, воздуха и т.д.

Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды устанавливается в форме Единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), который создается в целях обеспечения охраны окружающей среды.

Задачами Единой системы государственного экологического мониторинга (далее – ЕСГЭМ) являются (ст. 63.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»):

- регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

- хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

- анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

- обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

ЕСГЭМ включает в себя подсистемы:

- государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;

- государственного мониторинга атмосферного воздуха;

- государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации;

- государственного мониторинга земель;

- государственного мониторинга объектов животного мира;

- государственного лесопатологического мониторинга;

- государственного мониторинга воспроизводства лесов;

- государственного мониторинга состояния недр;

- государственного мониторинга водных объектов;

- государственного мониторинга водных биологических ресурсов;

- государственного мониторинга внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;

- государственного мониторинга исключительной экономической зоны Российской Федерации;

- государственного мониторинга континентального шельфа Российской Федерации;

- государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;

- государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Дадим краткую характеристику каждой из подсистем.

Государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды. Объектами данной подсистемы ЕСГЭМ являются атмосферный воздух, почвы, поверхностные воды водных объектов (в том числе по гидробиологическим показателям), озоновый слой атмосферы, ионосфера и околоземное космическое пространство. В рамках данной подсистемы осуществляется проведение наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды, оценку происходящих в ней изменений, а также прогнозирование следующих опасных явлений и факторов:

- опасные природные явления, приводящие к стихийным бедствиям;
- неблагоприятные природные условия для отдельных направлений хозяйственной деятельности;
- химическое, радиоактивное и тепловое загрязнение, физические, химические и биологические (для поверхностных водных объектов) процессы;
- изменение компонентов природной среды, приводящее, в том числе, к изменению климата¹¹.

Государственный мониторинг атмосферного воздуха. Объектом данного вида мониторинга является атмосферный воздух, в рамках которого осуществляются наблюдения за качеством атмосферного воздуха, содержанием в нем вредных веществ, а также оказываемом на него антропогенным воздействием стационарных и передвижных источников. Забор проб воздуха осуществляется с помощью передвижных и стационарных пунктов наблюдений.

Государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации осуществляется в целях своевременного выявления изменений радиационной обстановки, оценки, прогнозирования и предупреждения возможных негативных последствий радиационного воздействия для населения и окружающей среды, а также в целях систематического представления соответствующей оперативной информации в органы государственной власти и специально уполномоченные государственные органы для принятия необходимых мер по предотвращению или снижению радиационного воздействия. Данные о радиационной обстановке на территории РФ получают либо с передвижных и стационарных пунктов наблюдений, находящихся в ведении Росгидромета, либо с локальных систем наблюдений в районах размещения ядерных установок, радиационных источников или пунктах хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктах хранения, хранилищах радиоактивных

¹¹ Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» (вместе с «Положением о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды») : постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477.

отходов на особых территориях (санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения).

Государственный мониторинг земель. Объектом данного вида мониторинга являются земли (почвы) в пределах территории Российской Федерации. В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» и приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», в рамках государственного мониторинга земель осуществляются систематические наблюдения за фактическим состоянием и использованием земель, выявление изменений состояния земель, оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов, оценка плодородия земель (для категории земель сельскохозяйственного назначения), оценка и прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель. Субъектами данного вида мониторинга являются Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии РФ (Росреестр) и Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз) для земель категории сельскохозяйственного назначения.

Государственный мониторинг объектов животного мира. Объектом мониторинга является животный мир. Государственный мониторинг объектов животного мира представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания¹².

Государственный лесопатологический мониторинг включает в себя сбор, анализ и использование информации о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам. Целями государственного лесопатологического мониторинга являются своевременное обнаружение, оценка и прогноз изменений санитарного и лесопатологического состояния лесов для осуществления управления в области защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности в лесах¹³.

¹² Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира : приказ Минприроды РФ от 22.12.2011 № 963.

¹³ Об утверждении Порядка организации и осуществления государственного лесопатологического мониторинга : приказ Минприроды России от 04.08.2015 № 340.

Государственный мониторинг воспроизводства лесов включает в себя оценку изменения площади земель, занятых лесными насаждениями, выявление земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, оценку характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов, оценку характеристик используемых при воспроизводстве лесов семян лесных растений и посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), оценку эффективности воспроизводства лесов. Мониторинг осуществляется путем наблюдения за воспроизводством лесов с использованием наземных, авиационных или космических средств, а также путем сбора и анализа информации о воспроизводстве лесов из государственного лесного реестра, из данных государственного лесопатологического мониторинга, из лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков) и т.д.¹⁴.

Государственный мониторинг состояния недр или геологической среды представляет собой систему регулярных наблюдений, сбора, накопления, обработки и анализа информации, оценки состояния геологической среды и прогноза ее изменений под влиянием естественных природных факторов, недропользования и других видов хозяйственной деятельности. Основными задачами данного вида мониторинга являются:

- получение, обработка и анализ данных о состоянии недр;
- оценка состояния недр и прогнозирование его изменений;
- своевременное выявление и прогнозирование развития природных и техногенных процессов, влияющих на состояние недр;
- учет состояния недр по объектам недропользования, запасов подземных вод и их движения;
- разработка, обеспечение реализации и анализ эффективности мероприятий по обеспечению экологически безопасного недропользования и охраны недр, а также по предотвращению или снижению негативного воздействия опасных геологических процессов и т.д.¹⁵

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц. Мониторинг включает в себя:

- регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохраных зон, зон затопления, подтопления;
- сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений;

¹⁴ Об утверждении порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов : приказ Минприроды России от 19.02.2015 № 59.

¹⁵ Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации : приказ Минприроды России от 21.05.2001 № 433.

– внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр;

– оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов¹⁶.

Государственный мониторинг водных биологических ресурсов представляет собой систему регулярных наблюдений за распределением, численностью, качеством и воспроизводством водных биоресурсов, являющихся объектами рыболовства, а также средой их обитания, а также рыболовством и сохранением водных биоресурсов¹⁷.

Государственный мониторинг внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации представляет собой систему регулярных наблюдений за состоянием морской среды и донных отложений по физическим, химическим, гидробиологическим и микробиологическим показателям, а также оценку и прогноз их изменений под влиянием природных и антропогенных факторов¹⁸.

Государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал представляет собой систему регулярных наблюдений за состоянием водной среды и донных отложений по физическим, химическим, гидробиологическим и микробиологическим показателям, оценку и прогноз их изменений под влиянием природных и антропогенных факторов, а также оценку состояния прибрежных зон.

Государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания представляет собой систему регулярных наблюдений за численностью и распространением охотничьих ресурсов, размещением их в среде обитания, состоянием охотничьих ресурсов и динамикой их изменения по видам, состоянием среды обитания охотничьих ресурсов и охотничьих угодий¹⁹.

Организацию и осуществление государственного экологического мониторинга осуществляют различные федеральные органы исполнительной власти. Например, основные полномочия по осуществлению государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды принадлежат Росгидромету, основным субъектом государственного мониторинга атмосферного воздуха является Росгидромет²⁰, а также в

¹⁶ Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов : постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 219.

¹⁷ Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных : постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 994.

¹⁸ Ст. 36 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; ст. 29 Федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; ст. 33 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

¹⁹ Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных : приказ Минприроды РФ от 06.09.2010 № 344.

²⁰ Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды (вместе с «Положением о государственном мониторинге состояния и

соответствии с Приказом Росгидромета от 15.07.2013 № 375 «О выполнении постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды», владельцами объектов, деятельность которых связана с загрязнением атмосферы и другие субъекты. Субъектами, осуществляющими мониторинг радиационной обстановки, являются Росгидромет и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»²¹. Субъектами государственного мониторинга земель являются Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии РФ (Росреестр) и Министерство сельского хозяйства РФ (для земель категории сельскохозяйственного назначения) и т.д. Осуществление мониторинга также может осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, владельцами объектов, деятельность которых связана с загрязнением окружающей среды, общественными объединениями.

Одним из основных результатов осуществления государственного мониторинга окружающей среды является получение сведений о ее состоянии. Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного экологического мониторинга, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующие в осуществлении государственного экологического мониторинга, обязаны направлять получаемую в ходе осуществления соответствующего мониторинга информацию в государственный фонд данных. В соответствии со ст. 63.2 ФЗ «Об охране окружающей среды» в Российской Федерации государственный фонд данных является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя:

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;
- данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, Министерство природных ресурсов и экологии РФ подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды, порядок подготовки и распространения которого устанавливается постановлением Правительства РФ от 24.09.2012 № 966 «О подготовке и

загрязнения окружающей среды») : постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477.

²¹ О государственном мониторинге радиационной обстановки на территории Российской Федерации (вместе с «Правилами организации и ведения единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и ее функциональных подсистем») : постановление Правительства РФ от 10.07.2014 № 639.

распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды» (вместе с «Положением о подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды»).

Постановление Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с «Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)») устанавливает порядок осуществления государственного экологического мониторинга, порядок организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга, порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, перечень видов информации, включаемой в государственный фонд, порядок и условия предоставления включаемой в него информации, а также порядок обмена такой информацией.