

Раздел 5. Правовые основы охраны окружающей среды

План

- 1. Понятие, предмет и метод экологического права.**
- 2. Система экологического права.**
- 3. Источники экологического права.**
- 4. Принципы экологического права.**
- 5. Понятие экологических правоотношений и их виды.**
- 6. Объекты и субъекты экологических правоотношений.**
- 7. Ответственность за экологические правонарушения.**

1. Понятие, предмет и метод экологического права.

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

Так или иначе любые общественные отношения должны осуществляться посредством правового регулирования. И сегодня экологическое право является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, прошедшей свой этап формирования и развития. Кроме того, экологическое право является наукой и учебной дисциплиной. С принятием и вступлением в силу Федерального закона «Об охране окружающей среды», интенсивным развитием земельного законодательства, наступил новый этап в развитии экологического права.

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

Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Система экологического права.

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

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

- земли, недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;

- леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

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

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

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

3. Источники экологического права.

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

Под источником права в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными. То или иное правило поведения, чтобы стать юридически обязательным, должно быть облечено в определенную правовую форму. Оно должно быть выражено в виде закона, указа, постановления, решения, приказа, инструкции или в иной установленной форме.

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

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

Важнейшим источником, в том числе и экологического права в России является Конституция. Нормы Конституции России можно разбить на две группы: первая - непосредственно посвященная экологическим отношениям, вторая - опосредованно участвующая в их регулировании. К первой относятся ст. 9, 36, 42, 58, 72; ко второй - ст. 1, 2, 7, 8, 17 - 19, 45 - 48, 57. Согласно Конституции России каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории России.

Нормы экологического права, закреплённые в Конституции России, нуждаются в конкретизации, поскольку не являются непосредственно действующими. Необходимо установление механизмов для поддержания благоприятной среды. Сюда относится формирование органов, которые будут следить, чтобы благоприятная среда не нарушалась, законодательное закрепление стандартов в области охраны окружающей природной среды, установление ответственности за неисполнение таких стандартов. Такие механизмы зафиксированы в первую очередь на федеральном уровне. Так, Федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» даёт определение понятия «радиационная безопасность»; разграничивает полномочия России и её субъектов в области радиационной безопасности; устанавливает систему органов, которые должны заниматься обеспечением радиационной безопасности; устанавливает основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории России в результате использования источников ионизирующего излучения. Федеральный закон РФ от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного

воздуха» построен по тому же принципу, что и Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», однако наряду с общими требованиями не содержит нормативов по выбросам ядовитых веществ в воздух, а только определяет органы, которые вправе разрабатывать такие нормативы, как на федеральном, так и региональном уровне. Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» также имеет скорее декларативный, чем конкретно направленный характер. Однако в нём присутствует тщательно разработанная терминологическая база, что является немаловажным для законодателя, распределены полномочия в области охраны окружающей среды между центром, регионами и органами местного самоуправления, устанавливается принцип платности за вредное воздействие на окружающую среду.

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

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

Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического

благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

4. Принципы экологического права.

Основные принципы охраны окружающей среды сформулированы в ст. 3 Федерального закона РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которые представляют собой, как известно, основополагающие начала, положения, подходы к решению вопросов, к мероприятиям, содержанию, концепции, целям и задачам. Сформулированные в настоящем Законе нормы-принципы являются стержнем всей системы права в данной сфере. Они выражают сущность охраны окружающей среды, основу ее правового регулирования и осуществления. Данные принципы должны соблюдаться всеми субъектами, участвующими в отношениях по охране окружающей среды.

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

Понятие «благоприятная», применительно к окружающей среде может означать такое её состояние, в котором возможны достойная жизнь и здоровье человека. Благоприятная окружающая среда характеризуется также способностью удовлетворять эстетические и другие потребности человека к сохранению видового разнообразия. Кроме того, окружающая среда является благоприятной, если её состояние соответствует установленным в природоохранном законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся её чистоты (незагрязненности), ресурсоёмкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства. России как государство, осуществляя свои управленческие функции в области использования природных объектов, обязана согласовывать свою позицию с отдельным человеком и не причинять ущерб гражданам своей страны как настоящего, так и будущего поколений. Эта обязанность заложена в ст. 2 Конституции России, согласно которой государство обязано признавать, соблюдать и защищать право каждого гражданина, в том числе и природопользователя, на благоприятную окружающую среду. Государство должно жёстко регулировать и контролировать природопользование, разработать научно обоснованные, предельно допустимые показатели изменения природной среды и следить за соблюдением их всеми природопользователями. В свою очередь, за не разработку их, бесконтрольность, нарушение природопользования государство обязано

предусмотреть эффективные меры ответственности, а также и меры предупреждения этих нарушений. Право граждан на благоприятную окружающую природную среду обеспечивается проводимыми государством мерами по мониторингу окружающей среды, планированию мероприятий по её охране, предотвращению экологически вредной деятельности и мерами по оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных, резервных и иных экологических фондов, организацией медицинского обслуживания населения, государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства.

Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека следует скорее воспринимать в качестве цели, к которой стремится Российское государство и всё мировое сообщество, чем реально действующий. Реализация данного принципа будет осуществляться в случае реализации всех закреплённых в комментируемом Законе принципов, поэтому подробно на нём останавливаться не будем.

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

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

соответствующие природе общественного строя, высказываются различные точки зрения.

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

Целью введения в систему природоресурсных платежей платы за загрязнение окружающей среды является совершенствование хозяйственного механизма природопользования. Плата выполняет функцию ресурсосбережения, включая в себя платежи за каждый ингредиент загрязнения, вид вредного воздействия, что ведёт к оздоровлению окружающей среды и снижению природоёмкости национального дохода. Данная плата взимается за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Принцип независимости контроля в области охраны окружающей среды.

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

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

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

Принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности необходимо рассматривать совместно с принципами обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности и обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, поскольку они являются взаимосвязанными.

Принцип обеспечения интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности заключается в том, что осуществляемая и планируемая деятельность способна оказывать различное воздействие на природу, в связи с чем необходимо индивидуально подходить к установлению требований для её осуществления. В частности, необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе. Деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от неё значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе, а в случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности чётко не установлено, она не должна предприниматься. Деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка её возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить её возможные вредные последствия.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» также закрепляет и такой важный принцип охраны окружающей среды как ***принцип сохранения биологического разнообразия***. Совокупность всех видов живых организмов - от млекопитающих до микроскопических вирусов и микробов, от насекомых до цветов и деревьев, от рыб, птиц и обезьян до человека - всё это составляет биологическое разнообразие планеты, которое учёные определяют одним словом - биота. Термин «биоразнообразие» обозначает богатство видов, обитающих на определённой территории в определённый период времени. Установлено, что при всём необъятном многообразии все биологические виды и все экосистемы взаимосвязаны. Начиная от молекулы ДНК и кончая региональными экосистемами и планетарной биосферой в целом. Всё, чем живёт наша планета и что определяет деятельность человека, зависит от биологического разнообразия. Именно оно определяет основные экологические функции, такие, например, как предохранение почвы от разрушения, именно оно предоставляет человеку практически все исходное сырьё для производства пищи, одежды, лекарств, строительных и иных материалов и т.д.

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

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

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

Принцип запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды.

Деятельность, способная оказывать вредное воздействие на природу, должна контролироваться, и следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других

вредных последствий для природы. Однако, во всех случаях должна запрещаться деятельность, способная нанести непоправимый ущерб природе.

Принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством, является одним из основных гарантов. Нормы о праве на получение экологической информации содержатся во многих действующих российских законах. Так, в Конституции России (ч. 2 ст. 24) говорится об обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Некоторые комментаторы считают, что это положение относится лишь к тем случаям, когда на гражданина где-то собрана информация о его частной жизни и он желает с ней ознакомиться. Думается, сфера действия данной нормы гораздо шире. Например, если возле дома гражданина на огороженной высоким забором стройплощадке начали возводить какой-то объект, то он вправе требовать информации об этом объекте именно на основании ч. 2 ст. 24 Конституции России. Данное положение корреспондируется и с ч. 4 ст. 29 Конституции России, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (в том числе и экологическую).

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

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

Субъектами юридической ответственности являются правонарушители. Но государство предъявляет различные требования к ним. Так, субъектом такого вида юридической ответственности, как уголовная, может быть лицо, достигшее 14 лет. Возраст наступления административной ответственности составляет 16 лет. Субъектами административной ответственности как одного из видов юридической ответственности могут быть не только граждане, достигшие 14-летнего возраста и вменяемые, но и юридические лица. По законодательству России субъектами преступлений могут быть только физические лица.

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

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

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

Принцип участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды является проявлением демократизации российского права окружающей среды и средством реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Право граждан на доступ к информации и участие в принятии решений в основе своей является конституционным правом и закреплено в Конституции России (ст. 3, 29, 31, 32, 33). Осуществление этих прав предполагает возможность каждого участвовать в решении вопросов государственного управления, которые его затрагивают. Для этого любой человек должен иметь возможность получить исчерпывающую информацию по интересующим вопросам. Государство, претендующее на статус правового, обязано обеспечить эти важнейшие условия.

5. Понятие экологических правоотношений и их виды

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

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

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

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам, то есть по участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др.

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

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

- экологические правоотношения в сфере учёта природных ресурсов. Сюда включаются правоотношения по ведению экологического

государственного мониторинга, земельного, лесного, водного кадастров, кадастра объектов животного мира и др.;

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

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

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

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

- правоотношения по приобретению природных объектов или определенных элементов этих объектов в собственность. Например, купля-продажа земельных участков, приватизация земель в установленном законом порядке, передача государством в собственность гражданину или юридическому лицу части земельного массива с находящимися на нём природными объектами (водоёмами, лесными участками и др.);

- правоотношения по осуществлению собственником своих правомочий по эксплуатации земельного участка и находящихся на нём природных ресурсов;

- правоотношения по прекращению права собственности на тот или иной природный объект, осуществляемые путем сделок купли-продажи, мены и других сделок, а также изъятием и принудительным выкупом нерационально используемых земель.

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

3. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере вещных прав на землю и находящиеся на нём природные ресурсы, которые выражаются либо в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, либо в праве постоянного (бессрочного) пользования им, либо в праве ограниченного пользования (сервитута) соседним земельным участком.

В отличие от экологических правоотношений, складывающихся в сфере осуществления правомочий собственника, данная группа правоотношений не относится к числу абсолютных правоотношений. Правомочия землевладельцев

и землепользователей в отношении своих земель и расположенных на них природных ресурсах значительно уже правомочий собственника.

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

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

Процессуальные экологические правоотношения складываются по поводу обеспечения порядка природоохранной деятельности.

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

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

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

5. Объекты и субъекты экологических правоотношений.

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

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

- а) природные объекты в виде их элементов, целостных объектов, природных комплексов и окружающей природной среды в целом;
- б) порядок эксплуатации и охраны этих объектов.

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

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

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

закон природы, выражающийся в миграционных перемещениях дикой фауны по определенным местностям.

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

а) основные виды природных объектов, характеризующиеся однородными свойствами: земли, воды, леса, недра, дикая фауна. В силу однородности этих объектов и однородности отношений, складывающихся по поводу этих объектов, экологические правоотношения можно подразделить на земельно-правовые, водно-правовые, лесо-правовые и т. д. Правовое регулирование их использования и охраны урегулировано системно, каждую из систем законодательства (земельного, водного, лесного и др.) венчает головной нормативно-правовой акт (Земельный, Водный, Лесной кодексы и т. д.);

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

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

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

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

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

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

Особенности объектов экологических правоотношений оказывают влияние на содержание данных правоотношений, основу которых составляют правомочия субъектов. Так, в зависимости от степени нарушения почвенного покрова земли, землепользователь обязан применять либо противоэрозионные мероприятия, если почва поражена эрозией, либо почвенно-восстановительные

(рекультивационные) - если допущено механическое нарушение этого покрова, либо мелиоративные - если ухудшились природные свойства почв.

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

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

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

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

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

Субъектом же экологического правоотношения может быть не любое, а лишь то лицо, которому законом дан допуск к участию в тех или иных экологических правоотношениях. Например, субъектами правоотношений по приоритетному пользованию животным миром могут быть лишь граждане, принадлежащие к группам населения коренных малочисленных народов, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования животного мира.

Субъекты экологического права - это лица, уполномоченные законом на совершение определенного поведения, носящего природоохранительный характер. Они могут реализовывать это поведение самостоятельно, не вступая в правовые связи с другими субъектами экологического права. Например, свои обязанности не допускать ухудшения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира водопользователи осуществляют и без каких-либо взаимоотношений с другими лицами, самостоятельно. Однако, если для реализации своих природоохранительных обязанностей, им приходится обращаться за оказанием услуг к другим лицам (например, к водохозяйственной организации для

строительства берегоукрепительных сооружений), то из субъекта экологического права этот водопользователь превращается в субъект экологического правоотношения.

Субъекты экологических правоотношений можно подразделить на две основные группы: управомоченные и обязанные. Существование этих групп является обязательным признаком экологического правоотношения по неизбежной схеме - каждому управомоченному субъекту соответствует наличие обязанного субъекта.

Управомоченные субъекты экологических правоотношений выполняют в этих правоотношениях роль носителей определенных субъективных прав, реализация которых зависит от свободы воли этих субъектов.

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

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

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

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

7. Ответственность за экологические правонарушения.

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

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

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

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

Любой из указанных видов контроля должен проводиться в целях:

- обеспечения соответствующими органами, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды;
- соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;
- обеспечения экологической безопасности.

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

допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; иные определенные законодательством полномочия.

Экологический контроль является одним из средств управления охраной окружающей среды.

Основные признаки государственного экологического контроля следующие:

- 1) осуществляется от имени государства;
- 2) осуществляется специально уполномоченными на то органами и должностными лицами;
- 3) носит вне- и надведомственный характер;
- 4) представляет собой одну из функций государственного экологического управления;
- 5) сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения

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

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

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

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

Субъективная сторона - как умышленная, так и неосторожная вина.

Кроме уголовной может наступать и административная ответственность.

К правонарушителям в области административного производства применяются следующие виды административных наказаний: штраф, предупреждение, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу. Наложение штрафа не освобождает

виновных от обязанности возмещения причиненного вреда и устранения последствий административного правонарушения.

Лекция подготовлена на основе следующих материалов:

1. Нормативно-правовые документы в области охраны окружающей среды России.
2. Батычко В.Т. Экологическое право. Краткий конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2009.
3. Веденин Н.Н. Экологическое право: Учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Право и закон, 2000. С. 18.
4. Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование. Аналитический обзор федерального законодательства / Под ред. А.С. Шестакова. М.: КМК, 2003. С. 1.
5. Такое понимание благоприятной экологической среды поддерживается большинством ведущих российских ученых. См., например: Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование. - М.: Наука, 1999. С. 11-12; Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Юрист. 2003; Гейт Н.А. Излечит ли государство экологические язвы?//Национальные интересы. 2004. № 5.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. – М.: Юриспруденция, 2000. С. 89.