

Алексей Андреевич Демичев, Оксана Сергеевна Грачева

Экологическое право

© А. А. Демичев, О. С Грачева, 2017

© Издательство «Прометей», 2017 \* \* \*

Предисловие

Учебная дисциплина «Экологическое право» является неотъемлемым компонентом получения высшего профессионального образования, входит в блок общепрофессиональных дисциплин, представляет собой дисциплину базовой (обязательной) части профессионального цикла, предусматривается Государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования по направлениям подготовки (специальностям) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение экологической безопасности».

Целями изучения курса являются выработка у студентов системного представления об отрасли экологического права в целом, а также получение знаний об основных институтах общей и особенной части экологического права.

Входные знания, умения и компетенции обучающегося, необходимые для изучения дисциплины «Экологическое право», основываются на следующих, ранее изученных дисциплинах профессионального цикла:

- «Теория государства и права», в рамках которой изучались основополагающие категории и принципы правового регулирования общественных отношений, в том числе применимые к сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- «Конституционное право», в рамках которой рассматривались структура и содержание Конституции РФ, права и обязанности граждан (в том числе экологические), разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;
- «Земельное право», в рамках которой рассматривались вопросы, связанные с охраной, и использование такого компонента окружающей среды, как земля;
- «Международное право», в рамках которой изучались вопросы источников международного права, структура и функции международных организаций, международно-правовая ответственность;
- «Административное право», в рамках которой рассматривались вопросы административной ответственности, в том числе и за нарушения в экологической сфере;
- «Уголовное право», в рамках которой изучались вопросы уголовной ответственности, в том числе и за экологические преступления;
- «Гражданское право», в рамках которой изучались вопросы гражданско-правовой

ответственности, в том числе и в сфере причинения вреда окружающей среде.

Дисциплина «Экологическое право» является одной из дисциплин, завершающих профессиональную подготовку студентов. К моменту начала изучения дисциплины студент должен

знать :

– основные понятия теории государства и права, конституционного, международного, земельного, административного, уголовного и гражданского права;

– особенности уголовной, административной, гражданско-правовой и международно-правовой ответственности;

уметь :

– использовать принципы, законы и методы гуманитарных, социальных и отраслевых юридических наук для решения социальных и профессиональных задач;

– ориентироваться в мировом историческом процессе и географическом пространстве, анализировать процессы и явления, происходящие в обществе;

– оценивать факты и явления профессиональной деятельности с нравственной точки зрения;

– осуществлять с позиции этики и морали выбор норм поведения в конкретных служебных ситуациях.

После изучения курса экологического права студент должен обладать совокупностью следующих знаний, умений и навыков:

–

знания : предмет, система, источники экологического права; право природопользования; управление природопользованием и охраной окружающей среды; экологическая функция правоохранительных органов, организационно-правовой и экономико-правовой механизмы природопользования и охраны окружающей среды; сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов экологических правоотношений; особенности правового режима использования и охраны различных видов природных ресурсов; юридическая ответственность за правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

– умения : оперировать юридическими понятиями и категориями в области экологического права; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними экологические правоотношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом; применять теоретические знания при решении практических задач;

–

навыки : владения юридической терминологией; работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами; анализа различных правовых явлений в сфере природопользования и охраны окружающей среды; анализа правоприменительной и правоохранительной практики; разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм права в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Содержание учебника соответствует требованиям действующих Государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям

подготовки (специальностям) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение экологической безопасности» и ориентировано на бакалавров, специалистов и магистров.

В настоящем учебнике на основе анализа действующего законодательства, материалов правоприменительной практики и научной литературы в доступной форме излагаются основные вопросы экологического права. К каждой главе приводятся списки вопросов для самоконтроля, рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы.

## Глава 1

Предмет, метод, система экологического права. Источники экологического права

### 1.1. 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 определяют 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.

## 1.2. 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 закрепленного 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...».

## Контрольные вопросы к главе 1

1. Дайте определение предмета «Экологическое право».
2. Охарактеризуйте основные группы методов правового регулирования экологических отношений.
3. Назовите специфические черты отрасли экологического права.
4. Охарактеризуйте систему экологического права.
5. Дайте определение источника экологического права.
6. Охарактеризуйте нормативно-правовой акт как основной источник экологического права РФ.
7. Дайте характеристику правовому обычаю как источнику экологического права РФ.

8. Охарактеризуйте доктрины, концепции и целевые программы как вспомогательные источники экологического права.

9. Выскажите и аргументируйте свое мнение по вопросу о том, является ли судебная практика источником экологического права Российской Федерации.

Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

3. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

4. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации». Литература

1

. Бринчук М. М. Принципы экологического права: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 208 с.

2.

Жочкина И. Н. Нормы права в механизме правового регулирования регионального государственного экологического управления // Экологическое право. – 2015. – № 5. – С. 6—13.

3.

Краснова И. О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. – 2014. – № 5. – С. 543–555.

4. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова и др.; под ред. Н. Г. Жаворонковой. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 160 с.

5

. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. – 172 с.

6

. Шубин Ю. П. Судебный прецедент как источник экологического права // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 1. – С. 134–144.

7. Экологизация современного государства и права / под ред. А. В. Захарова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 208 с.

Глава 2

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

## 2.1. 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 природопользователя 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 природопользования 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.

## 2.2. 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 пользовании 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 выступить правоохранительные органы (в первую очередь, прокуратура).

. 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.

2.3. 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 «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.



## Контрольные вопросы к главе 2

1. В каких значениях используется в экологическом праве понятие «право природопользования»?
2. Охарактеризуйте субъект, объект и содержание права природопользования.
3. Приведите классификации видов права природопользования. Какие критерии лежат в их основе?
4. Назовите основания возникновения права природопользования.
5. Перечислите основания прекращения права природопользования.
6. Назовите основания изменения права природопользования.
7. Дайте понятие экономико-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды. Выделите специфические черты этого механизма.
8. Охарактеризуйте основные методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды.
9. Какие существуют виды негативного воздействия на окружающую среду?
10. Охарактеризуйте меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды.

### Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы

#### Нормативные правовые акты

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
7. Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».
8. Постановление 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» Литература

1

. Авхадеев В. Р. . Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В. Р. Авхадеев, С. Б. Бальхаева, Ю. В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. – М.: ИЗИСП: ИНФРА-М, 2014. – 320 с.

2

. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // *Lex russica*. – 2014. – № 4. – С. 421–428.

3

. Пономарев М. В. Человек как субъект и объект экологических правоотношений // *Журнал российского права*. – 2016. – № 1. – С. 147–153.

4

. Аносова М. М. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М. М. Аносова, А. А. Аюрова, Ю. Н. Беляева и др.; отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2015. – 272 с.

5

. 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.: ИЗиСП: Статут, 2015. – 400 с.

6

. Агафонов В. Б. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова и др.; под ред. Н. Г. Жаворонковой. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 60 с.

7. Акимов Л. Ю. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. – 928 с.

8

. Ялбулганов А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // *Реформы и право*. – 2016. – № 1. – С. 27–32.

## Глава 3

### Экологическая функция правоохранительных органов

#### 3.1. 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 регламентируются 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, чьи действия 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 вероятность их совершения.

В литературе выделяется три вида профилактических мероприятий: 1) предварительная профилактика (осуществляется до совершения правонарушения); 2) пресекающая профилактика (осуществляется в условиях продолжающегося правонарушения); 3) профилактика по свершившемуся факту[2].

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 оперуполномоченных, работников природоохранных прокуратур МЧС.

### 3.2. 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 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 прокурор 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 межрегиональному природоохранному прокурору, 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.

### 3.3. 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 оперуполномоченных 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 оперуполномоченных 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-розыскную 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 соответствии 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.

### Контрольные вопросы к главе 3

1. Дайте определение экологической функции правоохранительных органов. Какие основные задачи выполняют правоохранительные органы в экологической сфере?
2. Перечислите правоохранительные органы, выполняющие, в той или иной степени, экологические функции. На какие правоохранительные органы ложится основная нагрузка в экологической сфере?
3. Каким образом осуществляется координация и взаимодействие правоохранительных органов в экологической сфере?
4. Какими возможностями обладают граждане в сфере защиты своих экологических прав? Какие существуют механизмы защиты экологических прав граждан?



5. Какими полномочиями обладает Конституционный Суд Российской Федерации» в плане защиты экологических прав граждан?
6. Охарактеризуйте природоохранную деятельность органов прокуратуры.
7. Охарактеризуйте природоохранную деятельность Следственного комитета РФ.
8. Охарактеризуйте природоохранную деятельность органов внутренних дел.
9. Используя УПК РФ и УК РФ, определите подследственность экологических преступлений.
10. Каким образом правоохранительные органы принимают участие в ликвидации последствий экологических катастроф?

#### Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы

##### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Литература

1.

Абанина Е. Н. Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики // Современное право. – 2014. – № 7. – С. 38–44.

2.

Бастрыкин А. И. Защита конституционных прав граждан как основополагающая функция Следственного комитета Российской Федерации // Российский следователь. – 2015. – № 11. – С. 3–6.

3.

Бессарабов В. Г., Добрецов Д. Г., Суслова Н. В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. – 2014. – № 9. – С. 9–14.

4.

Бывальцева С. Г., Белых Л. А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, менеджмент и право. – 2013. – № 1. – С. 132–135.

5.

Демичев А. А. Природоохранная деятельность полиции // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 1 (35). – С. 31–36.

6.

Курилова Е. В. К вопросу об организации учета работы органов прокуратуры, органов административной юрисдикции по привлечению к административной ответственности в экологической сфере // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 66–68.

7.

Курилова Е. В. Система органов власти, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере при осуществлении прокурорского надзора // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1085–1090.

8.

Охлопков С. А. Дышать не вредно. Исполнение законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании – на контроле прокуратуры Свердловской области // Прокурор. – 2013. – № 3. – С. 84–87.

9.

Паламарчук А. В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. – 2012. – № 4. – С. 14–19.

10.

Таловеров С. Ю. Роль органов правопорядка в обеспечении экологической безопасности на современном этапе развития России // Юридический мир. – 2009. – № 10. – С. 78–80.

11.

Щербаков А. В. Прокурорский надзор в сфере охраны водных объектов // Законность. – 2015. – № 8. – С. 22–25.

12.

Юнкина О. П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 46–50.

## Глава 4

### Юридическая ответственность за экологические правонарушения

#### 4.1. 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 права[3].

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 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.

#### 4.2. 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 (незаконная 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 ссылочно-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 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 преступлений[5].

#### 4.3. Административная ответственность за экологические правонарушения

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 водоохраных 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 водоохраных 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 водоохраных 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 экологическое 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.

#### 4.4. 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 веса[6]. 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 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 получение[7].

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 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 инстанции[8].

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 вовне, 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.

#### 4.5. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические проступки

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 Федерации[9]:

- 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 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 окончательной 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.

#### Контрольные вопросы к главе 4

1. Дайте определение юридической ответственности за экологические преступления.
2. Охарактеризуйте элементы состава экологического правонарушения.
3. Сформулируйте понятие экологического правонарушения.
4. Охарактеризуйте административную ответственность за экологические правонарушения.
5. Охарактеризуйте уголовную ответственность за экологические преступления.
6. Охарактеризуйте дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения.
7. Охарактеризуйте материальную ответственность за экологические правонарушения.
8. Охарактеризуйте гражданско-правовую ответственность за экологические правонарушения.

#### Список основных рекомендуемых нормативных правовых актов и литературы

##### Нормативные правовые акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
6. 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». Литература

1.

Боголюбов С. А . Административное воздействие на экономику и экологию // Законодательство и экономика. – 2015. – № 3.

2.

Бринчук М. М . Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности //

Lex russica. – 2016. – № 6. – С. 26–47.

3.

Викторов Д. В. Уголовная ответственность за преступления против экологической безопасности и природной среды // Российская юстиция. – 2013. – № 7. – С. 23–26.

4.

Гаевская Е. Ю. Уголовное право как средство обеспечения экологической безопасности // Российский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 117–123.

5.

Грачева О. С. Некоторые проблемные аспекты возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вопросы международного и частного права. – 2016. – № 7. – С. 116–125.

6.

Данилова Н. В. . Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. – 2015. – № 3. – С. 3–6.

7.

Дубовик О. Л. Эволюция развития института административной ответственности за экологические правонарушения // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 66–70.

8.

Игнатьева И. А. . Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. – 2016. – № 4. – С. 10–17.

9.

Князькин А. Д. . Особенности компенсации морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями // Экологическое право. – 2013. – № 4. – С. 12–17.

10.

Максимов А. М. . Международно-правовые стандарты охраны животного мира, их влияние на развитие российского уголовного и экологического права // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2014. – № 5. – С. 12–14.

11.

Максимов А. М. . Ответственность за нарушение правил охраны охотничьих ресурсов и среды их обитания в результате незаконного осуществления хозяйственной и иной деятельности // Российский следователь. – 2014. – № 10. – С. 27–30.

12.

Симонов А. Г. Уголовно-правовая характеристика субъекта уничтожения или повреждения лесных и иных насаждений // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 5. – С. 874–879.



13.

Фаткулин С. Т. Уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления // Законность. – 2012. – № 11. – С. 7—10.

## Глава 5

### Управление природопользованием и охраной окружающей среды

#### 5.1. 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.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, перейдя по ссылке [https://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=24055886&from=329574480](https://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=24055886&from=329574480) и купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.

Примечания

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.: ИЗИСП: Статут, 2015. – 400 с.

2

См.:

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

3

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

4

Ерофеев Б. В. Указ. соч. – С. 150.

5

URL: [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru)

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.

7

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

8

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

9

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.