

Министерство образования и науки Российской Федерации
Омский государственный педагогический университет

Н. Н. Сорока

**ОСНОВЫ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Учебное пособие

Омск
Издательство ОмГПУ
2016

УДК 349.6
ББК 67.625я723
С65

Печатается по решению редакционно-издательского совета Омского государственного педагогического университета

Рецензенты:

Е. Ю. Навойчик, канд. филос. наук, доцент;

Е. А. Конюх, канд. юрид. наук, доцент

Сорока, Н. Н.

С65 Основы экологической культуры и экологического права : учебное пособие / Н. Н. Сорока. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2016. – 168 с.

ISBN 978-5-8268-2007-0

В учебном пособии рассмотрены основные подходы к понятию «экологическая культура», цели, задачи и правовые основы ее формирования. Освещены основные разделы экологического права: понятие, принципы, источники, экологические права и обязанности граждан, эколого-правовой механизм охраны окружающей среды, особенности правового регулирования отношений по рациональному природопользованию, основные виды юридической ответственности за экологические правонарушения.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 44.03.05 «Педагогическое образование» (профили «Право и история», «История и обществознание»).

УДК 349.6
ББК 67.625я723

ISBN 978-5-8268-2007-0

© Сорока Н. Н., 2016

© Омский государственный педагогический университет, 2016

Предисловие

В современном мире проблема экологической культуры является общепризнанной. В настоящее время экологическое направление в системе высшего образования в процессе формирования экологической культуры студентов педагогических вузов становится заметным фактором, появляется необходимость интеграции экологического и естественно-научного педагогического образования: происходит радикальная смена ценностных систем, культурных норм и идеалов у современной молодежи, недостаточно рассматриваются проблемы формирования экологической культуры у студентов педвузов. В Государственном образовательном стандарте профессионального педагогического образования выделена задача – сформировать личность учителя с высокой экологической культурой, которая стремилась бы к оптимальному взаимодействию с природной средой, личность, отличающуюся наличием убеждений, потребностью в деятельности по улучшению окружающей среды. Одним из неоспоримых фактов при этом стала необходимость ведущей роли и ответственности будущего учителя в решении проблем формирования экологической культуры у подрастающего поколения, которая способна сформировать личность, отличающуюся наличием убеждений бережного отношения к природе. Поэтому актуальным на социально-педагогическом уровне становится необходимость усиления внимания к вопросам формирования экологической культуры студентов педвузов – будущих учителей в сочетании с изучением основ экологического права.

Экологическое право представляет собой не только комплексную отрасль российского права, но и учебную дисциплину, отрасль науки, сферу знаний. Экологическое право состоит из собственно природоохранного права, включающего общие для охраны окружающей среды институты и нормы, и природоресурсного права, занимающегося охраной конкретных природных ресурсов. В соответствии с этим в учебном пособии рассмотрены не только предмет, но и методы экологического права, определяющие его необходимость, обоснованность и автономность от других отраслей права.

В регулировании отношений по охране окружающей среды применяются правовые средства других отраслей в той мере, в какой

то или иное законодательство регулирует отношения, затрагивающие экологические права и интересы человека, гражданина, общества и государства. При этом студентам следует помнить о динамичности процесса развития всех отраслей права на современном этапе и проявлять интерес к выявлению в нем новых экологических требований.

Немаловажное значение имеют принципы охраны окружающей среды, которые, получая юридическое закрепление, приобретают обязательную юридическую силу для всех субъектов экологических отношений.

Основной смысл охраны окружающей среды заключается в обеспечении достойных условий для жизнедеятельности человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации прав каждого на благоприятную окружающую среду. Этой теме посвящена глава об экологических правах и обязанностях физических и юридических лиц.

В соответствии с программой автором рассмотрены основы эколого-правового механизма, включающий такие элементы, как экологический мониторинг, государственная и общественная экспертиза, лицензирование в области охраны окружающей среды, экологическая сертификация и экологический аудит.

Отдельное внимание уделено уровням, характеристикам и приемам экологического контроля – государственного, производственного и общественного, их взаимоотношениям и взаимодействию, координации между собой.

Эффективность государственного управления в области охраны окружающей среды, экологического контроля обусловлена возможностями привлечения правонарушителей к юридической ответственности – дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой. В настоящем учебном пособии перечислены основные экологические административные правонарушения и экологические преступления, за которые в Кодексе об административных правонарушениях РФ и Уголовном кодексе РФ установлены соответствующие меры административного и уголовного воздействия.

Учебное пособие написано исходя из современных тенденций развития отечественной эколого-правовой доктрины. Оно основано

также на анализе базовых эколого-правовых актов – федеральных законов: «Об охране окружающей среды», «О недрах», «Об экологической экспертизе», «О животном мире» и т. д., Земельного, Водного, Лесного кодексов, нормативно-правовых актов, принимаемых Президентом РФ, Правительством РФ, субъектами РФ, Министерством природных ресурсов, иными специально уполномоченными органами управления использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды.

Раздел I.

Основы экологической культуры

Глава 1. Предмет и содержание курса «Основы экологической культуры»

1.1. Основные подходы к понятию «экологическая культура»

Влияние человечества на естественную природную среду в настоящее время является одним из существенных факторов эволюции биосферы, изменяя не только ее локальные, но и глобальные характеристики. Важным фактором в оптимизации отношений в системе «человек – природа – общество» выступает экологическая культура.

Моментом становления экологической культуры как особой отрасли философско-культурологического знания следует считать вторую половину XIX в.¹ Методологическую основу экологической культуры составили труды А. Ле Шателье, К. Ф. Брауна, Б. Коммонера, В. И. Вернадского, которые впервые проработали термин «биосфера», занимались проблемами человеческого фактора в существовании мира. Так, в частности, в 1880-х гг. был сформулирован А. Ле Шателье и обоснован К. Брауном принцип, согласно которому внешнее воздействие, выводящее систему из равновесия, стимулирует в ней процессы, стремящиеся ослабить результаты этого воздействия. Этот принцип действует и в экосистемах – биосистемах, состоящих из сообщества живых организмов (биоценоз), среды их обитания (биотоп), системы связей, осуществляющей обмен веществом и энергией между ними.

¹ Касьянов Г. А. Философские основания экологической культуры : автореф. дис. ... канд. филос. наук. – СПб., 2006.

Указанный принцип действует лишь до тех пор, пока внешнее воздействие не превышает некоторого порогового значения, после чего происходит саморазрушение системы. Принцип Ле Шателье – Брауна в биосфере есть инструмент сохранения ее устойчивости и стабильности.

Американский эколог Барри Коммонер одним из первых среди ученых обратил внимание на высокую экологическую «стоимость» технического развития, сформулировав в 1974 г. четыре закона экологии:

Первый закон. Все связано со всем. Это закон об экосистемах и биосфере, обращающий внимание на всеобщую связь процессов и явлений в природе. Он призван предостеречь человека от необдуманного воздействия на отдельные части экосистем, что может привести к непредвиденным последствиям, в частности, осушение болот приводит к обмелению рек.

Второй закон. Все должно куда-то деваться. Это закон о хозяйственной деятельности человека, отходы от которой неизбежны, и потому необходимо думать как об уменьшении их количества, так и о последующем их использовании.

Третий закон. Природа «знает» лучше. Это закон разумного, сознательного природопользования. Нельзя забывать, что человек – тоже биологический вид, что он – часть природы, а не ее властелин. Это означает, что нельзя пытаться покорить природу, а нужно сотрудничать с ней. Пока мы не имеем полной информации о механизмах и функциях природы, а без точного знания последствий преобразования природы недопустимы никакие ее «улучшения».

Четвертый закон. Ничто не дается даром. Это закон рационального природопользования, согласно которому глобальная экосистема представляет собой единое целое, в рамках которого ничего не может быть выиграно или потеряно и которое не может являться объектом всеобщего улучшения. Платить нужно энергией за дополнительную очистку отходов, удобрением – за повышение урожая, санаториями и лекарствами – за ухудшение здоровья человека и т. д.²

² Коммонер Б. Замыкающийся круг. – Л. : Гидрометеиздат, 1974. – С. 32.

Важную роль в осмыслении феномена экологической культуры представляет идея В. И. Вернадского об универсальном эволюционизме, согласно которому все эволюционные процессы, происходящие в мире, рассматриваются как целостный процесс самоорганизации всего сущего, подчиняющийся общим фундаментальным закономерностям. В. И. Вернадский использовал понятие «ноосфера» для обозначения будущего этапа в развитии биосферы, когда станет возможным объединение всего человечества на основе гуманистических принципов, а человеческий разум будет выступать доминирующим фактором дальнейшей эволюции человечества в органическом единстве с природой³.

В целом экологическая культура в работах вышеназванных исследователей понималась как отражение определенного вида социальных отношений, а именно – отношение между обществом и природой, в котором осмыслению подвергается уровень восприятия людьми природы, окружающего мира и оценка своего положения во Вселенной.

В теоретическом плане экологическая культура начала формироваться как учение и система знаний о закономерностях развития природы, общества и мышления с начала 1980-х гг. Проблемы становления культуры как воплощенного единства с природой получили развитие в трудах Е. В. Никоноровой, Э. В. Гирусова, Н. Н. Моисеева, А. Д. Урсула, В. И. Данилова-Данильяна, О. Н. Яницкого и др. Соответственно, закрепляется и само понятие «экологическая культура». Его введение в научный обиход связано с работами культуролога Л. Н. Когана, который под экологической культурой понимал особый вид культуры, характеризующийся совокупностью системы знаний и умений по экологии, гуманистическим отношением к окружающей среде⁴. По мнению исследователя, экологическая культура дает понимание ценности живой природы, позволяет осознавать экологические последствия деятельности и выбирать пути наименьшего ущерба для окружающей среды.

³ *Вернадский В. И.* Биосфера и ноосфера. – М. : Наука, 1989. – С. 9.

⁴ *Коган Л. Н.* Теория культуры : учеб. пособие. – Екатеринбург : УрГУ, 1993. – С. 12.

В социально-философской литературе утвердилось двоякое понимание термина «экологическая культура»:

- во-первых, в онтологическом смысле она трактуется как определенный аспект культурной жизни общества, т. е. как умозрительно выделяемый из всего многообразия культурной реальности объект или предмет исследования;
- во-вторых, в гносеологическом смысле экологическая культура рассматривается как отдельная отрасль знаний, наряду с экологической этикой, направленная на изучение тех закономерностей, стереотипов и форм культурной жизни общества, которые определяют способы взаимодействия людей с природой.

Несмотря на определенные различия, оба этих смысла тесно связаны между собой, представляя по сути две диалектически взаимосвязанные и взаимодействующие стороны целостного по своей природе явления.

Большинство современных исследователей приходят к выводу, что экологическая культура заключается во внутренних свойствах личности, гармонизирующих отношения между человеком и природой и обеспечивающих самореализацию человека в экологических рамках. Так, например, Н. Н. Моисеев связывал экологическую культуру с необходимостью глубокой моральной перестройки самого духа и смысла человеческой культуры. По его мнению, экология оказывается инструментом, формирующим мировоззрение экологического этапа развития общечеловеческой культуры⁵.

Показательно в этом отношении и определение, данное О. Н. Яницким, который под экологической культурой в самом общем виде понимал ценностное отношение некоторого социального субъекта (индивид, группа, сообщество) к среде своего обитания: локальной, национальной, глобальной. Это отношение формируется в ходе практического освоения мира человеком (познавательных, хозяйственных, обучающих и иных практик), фиксируется

⁵ *Моисеев Н. Н.* Козволюция природы и общества. Пути ноосферогенеза // Экология и жизнь. – 1997. – № 2–3. – URL: <http://www.ecolife.ru/journal/echo/1997-2-1.shtml> (дата обращения: 15.06.2015).

в нормативно-ценностных системах и реализуется в действиях социальных субъектов и институтов⁶.

В русле данной аксиологической традиции высказывается А. О. Лагутин, трактующий экологическую культуру как «открытую, динамичную систему высоконравственных и ценностных установок, цель которой – сохранение и развитие природно-социального потенциала человеческого общества, формирование “устойчивой” экологической сферы общества»⁷.

Говоря об экологической культуре, И. Н. Ремизов предлагает рассматривать ее во взаимосвязи с термином «экологическая сфера общества», которая представляет собой систему диалектически взаимосвязанных элементов – экологической деятельности, экологических отношений, экологической формы общественного сознания, экологического субъекта, специализированных управленческих структур и специализированной материально-технической базы⁸. Из данного определения следует, что экологическая культура не возникает и не может существовать вне общества. Ее следует рассматривать как целостный социальный феномен человеческого бытия, как определенную социоприродную целостность в системе общественной жизни.

Со второй половины XX в. экологическая культура формируется в качестве специфической подсистемы общества, выступая конкретно-историческим проявлением процесса коэволюции (взаимовыгодного единства) общества и природы. Экологическая культура призвана характеризовать способы взаимодействия не только с природной, но и с социально-исторической средой, поэтому выполняет интегративную роль во взаимосвязях и взаимодействии материальной и духовной культур.

⁶ Яницкий О. Н. Экологическая культура России XX века: очерк социокультурной динамики // История и современность. – 2005. – № 1. – С. 137–138.

⁷ Лагутин А. О. Экологическая культура как фактор устойчивого развития общества : автореф. дис. ... канд. культурологии. – Краснодар, 2001. – С. 15.

⁸ Ремизов И. Н. Экологическая сфера общества: современные тенденции и перспективы развития. – Краснодар : КГМА, 1998. – С. 16.

Воспитание экологической культуры у человека есть формирование сознательного восприятия окружающей среды, убежденности в необходимости бережного отношения к природе, разумного использования природных богатств, понимания важности приумножения естественных ресурсов.

В отношении сущности экологической культуры в исследовательской литературе сформировалось несколько определений: процесс сохранения, восстановления и развития всей совокупности общественно-природных ценностей; деятельность человека в природе, практическое отношение к ней; способ регуляции системы взаимоотношений человека и природы; характер взаимодействия общества с социально-исторической средой; органическое единство экологически развитых сознания, эмоционально-психических состояний и научно обоснованной волевой утилитарно-практической деятельности и т. д.

В отдельных исследованиях понятие «экологическая культура» соединяет в себе знание основных законов природы и понимание необходимости считаться с этими законами, руководствоваться ими в индивидуальной и коллективной деятельности; стремление к оптимальности в процессе личного и производственного природопользования; выработку чувства ответственного отношения к природе, окружающей человека среде, здоровью людей.

Формирование экологической культуры рассматривается как процесс, направленный на синтез следующих элементов: экологических знаний, экологического отношения к природе и культуры экологически оправданного поведения.

Основными компонентами экологической культуры являются:

А. Когнитивный компонент, ключевым элементом которого в системе целостного знания будущего педагога выступает синтезированная гамма экологических знаний и умений, практических навыков, определяющая результаты.

Когнитивная регуляция характеризуется согласованием внутренних средств и способов деятельности (сенсорных, эталонов, предметных и концептуальных значений, образов, оперативных единиц восприятия и памяти, образно-концептуальных моделей реальности, моторных схем и программ) с целями и задачами

деятельности, со сложившимся представлением об объективном значении экологических проблем в мире и России, а также тех преобразований, которые должны быть произведены для достижения их разрешения. В данном случае речь идет о достижении целостности формируемого экологического знания. Это положение подтверждается совокупностью следующих элементов:

- экологическое знание, понимаемое как запоминание и воспроизведение изученного материала;
- понимание, характеризующееся способностью интерпретировать учебный материал, преобразовывать его из одной формы выражения в другую;
- применение, означающее возможность использования изученного материала в новых ситуациях и условиях;
- анализ, характеризующийся способностью разбить материал на составляющие так, чтобы ясно проступала его структура;
- синтез, означающий способность комбинировать элементы, чтобы получить целое, обладающее новизной;
- оценка, означающая способность оценивания значения того или иного материала.

Б. *Эмоционально-мотивационный компонент* образует личностно-смысловое поле целостного экологического знания будущего учителя, которое проецируется на педагогическую деятельность (выстроенный образ «я») и поведение в ней и реализуется в дальнейшем в профессиональной деятельности. Основное предназначение данного компонента – формирование способности чувствовать и воспринимать окружающую среду.

В. *Творческо-деятельностный компонент* реализуется в системе формирования целостного эколого-правового знания будущих учителей через интеграцию мотивационного, деятельностного и когнитивного компонентов и включает:

- глубокое понимание важности овладения целостным знанием;
- осознание целостного эколого-правового знания как неотъемлемой части профессионально-педагогической ценности;
- умение конструировать различные эколого-правовые ситуации и их разрешение на основе целостного экологического знания;

- умение критически оценивать уровень овладения целостным эколого-правовым знанием и его применения в создаваемых ситуациях;
- умение прогнозировать и планировать дальнейшее развитие своих знаний с целью формирования осознанно-правильного отношения к окружающей среде и закрепления соответствующих поступков в практической деятельности.

В функциональной форме экологическая культура включает в себя следующие подсистемы:

- природно-преобразующую подсистему, включающую технико-технологические программы экологической деятельности;
- когнитивную подсистему, которая обеспечивает возможность получения объективных знаний о системе «общество – биосфера»;
- регулятивно-аксиологическую подсистему, сущность которой заключается в ориентации личности на социально-экологические ценности.

1.2. Цели и задачи формирования экологической культуры

Основная цель формирования экологической культуры на настоящем этапе заключается в формировании экологически ответственного мировоззрения населения всех возрастов. Для этого необходимо решение следующих взаимосвязанных задач:

- экологическое просвещение;
- дошкольное, школьное и внешкольное экологическое образование;
- профессиональная переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов, ответственных за принятие решений в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности населения;
- непрерывная и целеустремленная работа на всех уровнях и структурах исполнительной и законодательной власти по созданию экономико-правового механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности населения;
- распространение экологических знаний;

- привлечение внимания средств массовой информации к проблеме сохранения и улучшения окружающей среды.

С точки зрения интересов жителей крупных населенных пунктов формирование экологической культуры должно содействовать улучшению условий проживания нынешнего и будущего поколений за счет осознанного бережного отношения к окружающей среде; спокойствию и уверенности за здоровье детей вследствие уменьшения уровня техногенного воздействия на городскую среду; консолидации усилий жителей на решение проблем улучшения и сохранения окружающей среды.

Формирование экологической культуры базируется на следующих принципах:

- учет интересов не только нынешнего, но и будущих поколений;
- подход к решению задач экологической культуры как составной части экологической политики города;
- учет региональных особенностей, включая природные условия и ресурсы, экологическую ситуацию, демографическую обстановку, культурно-исторические и религиозные традиции населения, особенности системы расселения, образовательный уровень, качество жизни, интеллектуальный и духовный потенциал населения;
- использование основных положений государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности;
- соблюдение демократических норм и требований, приоритета гражданских прав и свобод человека;
- связь образовательных и воспитательных действий с практикой решения природоохранных проблем;
- культивирование гуманистического отношения к природе;
- открытость и доступность экологической информации для населения;
- вовлечение предпринимателей, общественных и иных некоммерческих объединений в решение задач по формированию экологической культуры;
- использование исторического опыта решения задач экологического образования и просвещения, а также опыта других регионов России и зарубежных стран;

- **соблюдение экологического законодательства и наступление ответственности за его нарушение.**

В процессе формирования экологической культуры населения важная роль принадлежит взглядам, представлениям, установкам, чувствам, привычкам людей. От того, какими ценностями и идеалами руководствуются люди, во многом зависит характер их взаимодействия с окружающей средой. В связи с этим особое значение приобретает непрерывная целеустремленная работа всех структур обучения, воспитания и образования, прежде всего подрастающего поколения, чтобы бережное, заботливое отношение к природным объектам, к эколого-санитарному состоянию мест проживания становилось органичной частью мировоззрения, установкой, привычкой горожан.

Формирование экологической культуры зависит от общего духовно-нравственного и социально-психологического климата общества, от ценностей и норм, которые преобладают среди представителей власти, крупного бизнеса, культуры и транслируются населению посредством массовых каналов телевидения и радио, газетно-журнальных изданий, сети Интернет.

Экологическая культура должна формироваться на протяжении всей жизни человека, и прежде всего в системе образования – в школе, средних специальных и высших учебных заведениях, в центрах профессионального обучения и повышения квалификации, а также в трудовых коллективах и по месту жительства.

1.3. Основные функции экологической культуры и ее структура

Экологическая культура представляет собой своеобразный механизм, выполняющий определенные функции, к числу которых можно отнести следующие:

А. Адаптивная функция экологической культуры.

Культура вообще выступает как специфический способ адаптации человека к природе. Экологическая культура представляет собой дальнейшее развитие этой функции культуры в условиях, когда прежние способы адаптации к природе обнаружили свою недостаточность, иррациональность и дисфункциональность.

Б. Ценностно-нормативная и регулятивная функция культуры.

Культура представляет собой способ ценностного освоения действительности, производства новых смыслов, знаний, ценностей их сохранения и передачи. Ценности – это узлы сопричастности человека с человеком и общества с природой, идеальные проекты разрешения существующих противоречий между обществом и природой. Фундаментальная переоценка существующей системы ценностей, изменение ценностного отношения к природе и утверждение на этой основе новой системы норм, регулирующих отношение к природе, – одна из важнейших задач экологической культуры.

В. Интегрирующе-дифференцирующая функция культуры.

Система общепринятых ценностей является условием социальной интеграции и идентификации. Характер этих ценностей и уровень овладения ими позволяют говорить о различии экологических культур и субкультур.

Г. Коммуникативная функция культуры.

Коммуникация – это процесс обмена информацией между людьми с помощью знаков и знаковых систем. Человек, как существо социальное, для достижения различных целей нуждается в общении с другими людьми. Именно с помощью коммуникации происходит координация сложных действий. Основные каналы коммуникации – зрительный, речевой, осязательный – обеспечивают достижение взаимопонимания в процессе обмена информацией между субъектами природопользования на основе единых ценностей, способствуя их интеграции, координации и консолидации. Посредством коммуникативной функции обеспечивается передача социально значимой информации от поколения к поколению и историческая идентификация этноса.

Д. Защитная функция экологической культуры является следствием необходимости поддержания определенных сбалансированных отношений человека и окружающей среды, как природной, так и социальной. Расширение сфер человеческой деятельности неизбежно влечет за собой появление все новых и новых опасностей, что требует от культуры создания адекватных механизмов защиты (медицина, органы общественного порядка, технические и технологические достижения и т. п.). Причем необходимость одного вида защиты

стимулирует появление других. Так, в частности, истребление сельскохозяйственных вредителей наносит ущерб экологии и требует, в свою очередь, средств экологической защиты. Угроза экологической катастрофы в настоящее время выводит защитную функцию культуры в разряд первостепенных. Среди средств культурной защиты не только совершенствование техники безопасности – очистка отходов производства, синтезирование новых лекарств и т. п., – но и создание правовых норм охраны природы.

Е. *Нормативная функция экологической культуры* обусловлена необходимостью поддерживать равновесие при взаимодействии общества и природы, приводить в соответствие с общественными потребностями и интересами действия различных социальных групп и индивидов по распоряжению природными ресурсами. Функция общезначимых норм, признанных в той или иной культуре, направлена на обеспечение определенности, понятности, предсказуемости поведения. Данная функция обеспечивается посредством реализации следующих норм: во-первых, юридических, направленных на регулирование взаимоотношений между людьми, социальными институтами, отдельными людьми и социальными институтами и, во-вторых, технических, направленных на наиболее целесообразное обращение людей с предметами природы, орудиями труда, различными техническими средствами. Назначение технических норм состоит в правильном использовании сил природы, техники наиболее экономичным и экологически безвредным способом.

С точки зрения способа бытия экологической культуры В. И. Залунин выделяет следующие формы реализации культуры:

- **во-первых, субъективный, идеальный способ существования культуры** в личном и массовом, обыденном и теоретическом сознании;
- **во-вторых, знаково-символические формы выражения и закрепления экологических знаний, оценок, ценностей, идеалов;**
- **в-третьих, нормативный порядок осуществления различных форм деятельности, общения, познания, формирования личности, т. е. принципы, правила, нормы, требования, процедуры, технологии, стереотипы;**

• в-четвертых, опредмеченные, вещественные и невещественные результаты человеческой деятельности⁹.

В ходе реализации культурного процесса в целом и экологического в частности обозначенная выше структура экологической культуры получает дальнейшее развитие и приобретает следующий вид:

а) экологическое сознание, в котором основополагающее значение принадлежит экологическим ценностям как ядру экологической культуры;

б) знаково-символические формы выражения экологического сознания;

в) возникающие на основе экологических знаний и ценностей экологические нормы, правила, требования;

г) механизм экологической социализации как способ внегенетической передачи экологической информации, экологических ценностей и экологических норм;

д) механизм социального наблюдения и контроля за исполнением норм, процессом их интернализации, сохранения и своевременного изменения¹⁰.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какая отрасль знания рассматривала экологическую культуру как отражение определенного вида социальных отношений?

2. Сформулируйте законы экологии Барри Коммонера. Потеряли ли они актуальность в настоящее время?

3. Какова роль В. И. Вернадского в осмыслении феномена экологической культуры?

4. Может ли экологическая культура существовать вне общества?

5. В чем заключается сущность экологической культуры?

6. Охарактеризуйте основные компоненты экологической культуры.

⁹ Залуни В. И. Социальная экология : учеб. пособие / ред. В. В. Прищепа. – Владивосток : Изд-во ДВГТУ, 2003. – С. 203.

¹⁰ Там же.

7. Раскройте сущность подсистем экологической культуры. В чем их практическое назначение?

8. На каких принципах базируется формирование экологической культуры? Какие принципы, на ваш взгляд, являются определяющими?

9. Каковы основные функции экологической культуры? Как они связаны между собой?

10. Что представляет собой структура экологической культуры? Каким образом в практической деятельности реализуются ее отдельные элементы?

Литература:

1. *Вернадский В. И.* Биосфера и ноосфера. – М. : Наука, 1989. – 261 с.

2. *Залунин В. И.* Социальная экология : учеб. пособие / ред. В. В. Прищепа. – Владивосток : Изд-во ДВГТУ, 2003. – 245 с.

3. *Касьянов Г. А.* Философские основания экологической культуры : автореф. дис. ... канд. филос. наук. – СПб., 2006. – 24 с.

4. *Коган Л. Н.* Теория культуры : учеб. пособие. – Екатеринбург : УрГУ, 1993. – 160 с.

5. *Коммонер Б.* Замыкающийся круг. – Л. : Гидрометеиздат, 1974. – 280 с.

6. *Лагутин А. О.* Экологическая культура как фактор устойчивого развития общества : автореф. дис. ... канд. культурологии. – Краснодар, 2001. – 22 с.

7. *Моисеев Н. Н.* Козволюция природы и общества. Пути ноосферогенеза // Экология и жизнь. – 1997. – № 2–3. – URL: <http://www.ecolife.ru/jornal/echo/1997-2-1.shtml> (дата обращения: 15.06.2015).

8. *Ремизов И. Н.* Экологическая сфера общества: современные тенденции и перспективы развития. – Краснодар : КГМА, 1998. – 143 с.

9. *Яницкий О. Н.* Экологическая культура России XX века: очерк социокультурной динамики // История и современность. – 2005. – № 1. – С. 136–161.

Глава 2. Правовые основы формирования экологической культуры

2.1. Экологическое образование и воспитание как основа формирования экологической культуры.

Законодательное закрепление системы непрерывного экологического образования

Осуществление конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности как важнейшей государственной задачи требует высокой экологической культуры граждан, достигаемой в процессе непрерывного экологического образования.

Экологическое образование – целенаправленный процесс формирования ценностных ориентаций и норм поведения, воспитания и обучения населения основам экологических знаний, умениям и навыкам в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущего поколений, укрепления правопорядка и обеспечения экологической безопасности.

Актуальность данной проблематике придает ряд обстоятельств.

Во-первых, продолжающийся экологический кризис и возрастание ресурсопотребления влекут за собой трансформацию правосознания практически всех слоев общества, формируя нигилистическое поведение во взаимоотношениях с окружающей средой. Не случайно, что включение в ст. 71, 73–74 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды)¹¹ соответствующих норм как раз и направлено на формирование позитивного экологического правосознания в целях оптимизации деятельности государственных служащих, предпринимателей всех форм собствен-

¹¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

ности, граждан и учета ими в своей деятельности экологических требований.

Во-вторых, охрану окружающей среды невозможно обеспечить бессистемными воспитательными мерами, требованиями и запретами. Доведение до широкого общественного сознания эколого-правовых знаний карательного характера, посвященного ответственности за экологические правонарушения, также не позволяет достигнуть надлежащего эффекта в деле повышения уровня эколого-правовой культуры населения. Соответственно, только комплексное, сбалансированное эколого-воспитательное воздействие на сознание молодого поколения как наиболее социально активной части общества позволит сформировать внутреннюю убежденность в недопустимости причинения вредных последствий окружающей среде.

Построение системы экологического образования базируется на ряде методологических принципов, сформулированных еще в 1980-х гг. такими учеными, как С. Н. Глазачев, А. Н. Захлебный, И. Д. Зверев, Е. С. Слостенина, И. Т. Суравегина. Исходными являются представления, согласно которым человечество связано с природой своим происхождением, существованием и своим будущим; человеческая история – часть истории природы; целостность природной среды выступает естественной основой жизни в биосфере; качество экологически здоровой окружающей среды наряду с социальными условиями – основа физического и духовного здоровья человека; труд – основа взаимодействия человека и общества с природой, фактор ее изменения; изменение природной среды неизбежно, но оно имеет пределы, поэтому цели разумной человеческой деятельности должны всесторонне учитывать проявление законов природы и др.

Впоследствии учеными были разработаны специфические принципы экологического образования: принцип единства познания-переживания-действия; принцип непрерывности; принцип взаимосвязи глобального, национального и краеведческого подхода к анализу экологических проблем и путей их решения; принцип междисциплинарности и др., которые наряду с широко действующими в дидактике составили основу экологического образования.

Так, в частности, первый принцип из группы специфических ориентирует педагогов на сочетание рационального познания при-

роды и места в ней человека с чувственно-эмоциональным воздействием на обучающегося как непосредственного общения с окружающей природной средой, так и художественно-образных средств искусства. Недооценка этого принципа приводит либо к чистому интеллектуализму, либо к бездоказательной мечтательности, либо к расчетливому «узкому» практицизму. Принцип непрерывности рассматривается как организационно-педагогическое условие, обеспечивающее процесс становления и развития ответственного отношения к окружающей среде обучающихся всех возрастов как в системе классно-урочных (аудиторных) и внеклассных (внеаудиторных) занятий, так и во всех видах общественно полезного труда.

Ядром системы экологического образования выступают четыре взаимосвязанных компонента:

а) *познавательный компонент*, в основе которого лежат ключевые идеи о характере взаимодействия общества и природы, о глобальных экологических проблемах и способах их разрешения;

б) *ценностный компонент*, предполагающий ценностную ориентацию на многостороннюю общественную и личную значимость природы;

в) *нормативный компонент*, содержащий основы нравственных и правовых норм природопользования, правила поведения в окружающей среде;

г) *деятельностный компонент*, который включает в себя виды и способы деятельности обучающихся, направленные на формирование познавательных и практических умений экологического характера¹².

Факт глобального экологического кризиса требует не только закрепления в образовании и воспитании необходимых знаний и навыков, вытекающих из современных проблем охраны природы, но и формирования нового миропонимания, основой которого является замена представления системы «природа и общество» на представление об объективном существовании иной системы «природа – общество». Научно-техническая революция, мощное усиле-

¹² Экологическое образование и воспитание // Библиотекарь.Ру : [сайт]. – URL: <http://www.bibliotekar.ru/socialnaya-ecologia/58.htm> (дата обращения: 16.07.2015).

ние технической вооруженности человека в жесткой форме выявляет его полную зависимость от ресурсов живой и неживой природы. Эта драматическая ситуация должна быть в центре внимания как педагогического работника, так и обучающегося.

В наше время вся живая природа планеты вовлечена в само жизнеобеспечение человеческого общества. В таком положении вещей сокрыт другой важнейший приоритет современного экологического образования: обеднение генофонда, безвозвратные потери видов животных и растительного мира разрушают живую природу постепенно. И это разрушение не так очевидно, оно как бы нас и не касается. Если, скажем, последствия загрязнения водоемов производственными отходами совершенно наглядны, то это позволяет рассматривать данную тему на начальных этапах образовательного процесса. Более затруднено понимание того, что чистота природных вод, газовый состав атмосферы, переработка бытовых и производственных отходов, их возвращение в систему биологического кругооборота, восстановление нарушенных биосферных сообществ обеспечиваются живыми организмами. Включение в образовательный процесс представления о том, что основным условием эффективности названных процессов является многообразие форм жизни, – весьма непростая, требующая высокого мировоззренческого уровня и педагогического мастерства, но совершенно необходимая задача современного экологического образования.

Важнейшим аспектом современного экологического образования является научная пропаганда того, что экологические законы касаются и материальной, и духовной культуры и таким образом влияют на социальные процессы. Охрана природы через обратную связь возвращается к нам охраной благополучия человека. Придерживаясь столь однозначной формулировки, нельзя, однако, позволить себе впасть в «новый антропоцентризм» и упустить проблему гуманной заботы о природе. Необходимы широкий подход к теме «человек – общество – природа» и знания не только общей экологии, но и социальной экологии, включение этого предмета в весь объем просветительского и образовательного процесса.

В силу жизненной важности экологической проблематики обязательным принципом методологии экологического образования

является принцип его непрерывности. Экологическое образование в настоящее время принято рассматривать как единую систему, основными компонентами которой выступают формальное (дошкольное, школьное, среднее специальное и высшее) образование и неформальное образование взрослого населения.

Мировоззренческой основой экологического образования являются два взаимосвязанных подхода: биоцентрический и антропоцентрический, которые позволяют сформировать представления о единстве природы и человека, о путях гармонизации их взаимодействия, о коэволюции природы и общества как единственно возможном пути развития современной цивилизации, а также о структуре личности, отвечающей требованиям экологической этики.

Высшими государственными органами осознается проблема, связанная с неспособностью населения адекватно воспринимать современное экологическое состояние в стране. Поэтому вырабатываются определенные правовые меры, направленные на ее решение. На законодательном уровне требования о необходимости формирования экологической культуры и повышения уровня экологического правосознания были сформулированы еще в проекте Федерального закона «О государственной политике в области экологического образования», разработанном Комитетом Государственной Думы по экологии и принятом Государственной Думой в 1995 г.¹³ В соответствии с данным законопроектом реализация конституционных прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду рассматривалась как важнейшая государственная задача, достигаемая в процессе непрерывного экологического образования и просвещения. С учетом ранее действовавшего Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой инфор-

¹³ Проект Федерального закона «О государственной политике в области экологического образования». Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 октября 1995 г. № 1168-1 ГД // BestPravo : [сайт]. – URL: <http://bestpravo.ru/rossijskoje/rf-pravo/r7o.htm> (дата обращения: 16.07.2015).

мации»¹⁴ система непрерывного экологического образования и просвещения представляла собой:

- совокупность преемственных экологических образовательных программ (основных и дополнительных), соответствующих государственным образовательным стандартам;
- сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от организационно-правовых форм;
- информационное экологообразовательное пространство Российской Федерации, элементами которого провозглашались: особо охраняемые природные территории и историко-архитектурные комплексы; антропогенные ландшафты; сферы науки и искусства, культуры и отдыха, спорта и туризма; иные сферы жизнедеятельности людей, служащие целям формирования экологической культуры каждого индивида и общества в целом;
- управление непрерывным экологическим образованием и просвещением.

Однако, несмотря на актуальность данного законопроекта, признание его в качестве модельного закона для стран Содружества Независимых Государств, закрепление его основных положений в шестнадцати региональных правовых актах страны, он по-прежнему не имеет поддержки властных структур.

Вопросы экологического образования и экологического воспитания нашли свое закрепление и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300¹⁵.

Низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения страны определены как один из факторов

¹⁴ Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (действующая редакция от 2 июля 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // Совет Безопасности Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html> (дата обращения: 17.07.2015). Утратила силу в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

деградации природной среды и Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р¹⁶. Основной целью формирования нового типа взаимоотношений человека и природы на современном этапе является повышение образовательного уровня населения, профессиональных навыков и знаний в области экологии. Указанная цель может быть достигнута посредством реализации следующих задач:

- создание государственных и негосударственных систем непрерывного экологического образования и просвещения;
- включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;
- подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения, в том числе по вопросам устойчивого развития Российской Федерации;
- включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;
- государственная поддержка деятельности системы образования и просвещения, осуществляющей экологическое просвещение и образование;
- разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации, и т. д.

Рост негативных изменений в окружающей среде, отсутствие единой концепции формирования органов управления в области экологического образования и просвещения, а также соответствующей единой системы нормативно-правовых актов и единых

¹⁶ Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Совет Безопасности Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/24.html> (дата обращения: 16.07.2015).

государственных критериев по уровню и порядку финансирования экологических образовательных программ также не способствуют формированию экологической культуры всех слоев общества. Отчасти данную проблему призван разрешить Закон об охране окружающей среды, заложивший нормы экологического образования, воспитания, просвещения и формирования экологической культуры в целом. Так, в частности, ст. 71 декларирует создание системы всеобщего и комплексного экологического образования, включающей в себя общее образование, среднее профессиональное образование, высшее образование и дополнительное профессиональное образование специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма. Статьей 72 Закона также предусматривалось преподавание основ экологических знаний в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования. Однако с 1 сентября 2013 г. данная статья утратила юридическую силу.

Вопросам экологического образования особое внимание уделялось и в проекте Федерального закона «Об экологической культуре»¹⁷. Так, в частности, одним из основных принципов государственного регулирования в области экологической культуры декларировалось создание системы комплексного и непрерывного образования, предусматривающего формирование у обучающихся ценностных ориентаций и нравственных норм поведения, получение знаний и практических навыков в области охраны окружающей среды, экологической безопасности и рационального природопользования.

На уровне субъектов Российской Федерации также принимаются специальные законы об экологическом образовании (Волгоградская область, Республика Дагестан, Приморский край и т. д.), в которых определяются цели и задачи экологического образования, воспитания с учетом региональных особенностей. Для решения на

¹⁷ Проект Федерального закона № 90060840-3 «Об экологической культуре» // СПС «КонсультантПлюс».

региональном уровне экологических вопросов при исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации создаются межведомственные комиссии по экологическому образованию населения (Саратовская, Амурская, Астраханская и т. д. области), принимаются региональные целевые программы как общего, так и специального характера. Так, в частности, в Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2020 г. целью политики в сфере охраны окружающей среды является формирование благоприятных экологических условий проживания и отдыха населения, улучшение экологической обстановки, предотвращение возможных экологических угроз и стихийных бедствий. Одной из приоритетных задач, посредством которой будет возможной реализация заявленной цели, провозглашена организация и развитие системы экологического образования¹⁸.

Несмотря на принимаемые меры, состояние экологического образования и воспитания вызывает серьезную озабоченность и тревогу, что объясняется недооценкой обществом экологических проблем, экологическим нигилизмом, экологической безграмотностью, отсутствием эффективного государственного управления экологическим образованием и надлежущей координации данного процесса с негосударственными структурами. Последнее обстоятельство приобретает особую значимость потому, что отличительной особенностью современного периода является усиление роли негосударственного сектора на всех уровнях.

2.2. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях

Подготовка высококвалифицированных специалистов соответствующего профиля и уровня, конкурентоспособных на рынке

¹⁸ Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2020 г. Приложение к Указу Губернатора Омской области от 13 февраля 2006 г. № 18 // Омская губерния : [сайт]. – URL: <http://www.omskportal.ru/ru/government> (дата обращения: 18.07.2015).

труда, в современных экономических и политических условиях немыслима без глубоких экологических знаний.

Процесс создания системы экологического образования начинается с принятием Закона РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР»¹⁹. Указанным законом предусматривалась двухступенчатая система преподавания основ охраны природы в учебных заведениях. Для этого согласно ст. 18 в школьные программы и соответствующие разделы учебников естествознания, географии и химии было включено преподавание основ охраны природы, а в высших и специальных средних учебных заведениях вводились обязательные курсы охраны природы и воспроизводства ее ресурсов.

Существенным этапом в развитии экологического образования в стране стала Первая межправительственная конференция по образованию в области окружающей среды, созванная ЮНЕСКО совместно с ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде) в Тбилиси осенью 1977 г., которая приняла всеобъемлющую стратегию развития образования в области окружающей среды на национальном уровне, а также выработала более 40 конкретных рекомендаций по совершенствованию экологического (природоохранительного) просвещения применительно к разным стадиям образования и разным категориям населения. По мнению участников конференции, цель образования в области охраны окружающей среды – дать человеку необходимые знания о том, как пользоваться природой и ее ресурсами, как управлять качеством окружающей среды²⁰.

Международное сотрудничество в области экологического образования было продолжено на конференциях в Найроби (1982), Бече (1983), Москве (1987) и др.

¹⁹ Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР». Документ утратил силу в связи с изданием Постановления ВС РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2061-1 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Митрюшкин К. П., Шапошников Л. К. Просвещение в области охраны природы // Российская академия наук : [сайт]. – URL: <http://www.ras.ru/FSStorage/download> (дата обращения: 16.07.2015).

В период 1970–1980-х гг., когда сложилось понимание универсальной значимости экологического образования, были сформулированы его основные принципы:

- междисциплинарный подход в формировании экологической культуры обучающихся;
- систематичность и непрерывность изучения экологического материала;
- единство интеллектуального и эмоционально-волевого начал в деятельности обучающихся по изучению и улучшению окружающей природной среды;
- взаимосвязь глобального, национального и краеведческого раскрытия экологических проблем в учебном процессе.

Указанные принципы реализовывались при решении ряда специфических задач, в первую очередь школьного экологического образования:

- усвоение ключевых идей, понятий и научных фактов о природе, что позволяло определить оптимальное воздействие человека на природу сообразно ее законам;
- понимание материальной и духовной ценности природы для общества и отдельного человека;
- овладение практическими знаниями и умениями изучать и оценивать состояние окружающей среды, принимать правильные решения по ее улучшению, предвидеть возможные последствия своих действий и не допускать негативных воздействий на природу во всех видах трудовой деятельности;
- развитие потребности общения с природой, восприятия ее облагораживающего воздействия, стремление к познанию реального мира в единстве с нравственно-эстетическими переживаниями;
- сознательное соблюдение норм поведения в природе, исключение нанесения ей вреда или ущерба, загрязнение или разрушение окружающей природной среды;
- активизация деятельности по улучшению окружающей природной и преобразованной (антропогенной) среды, участие в пропаганде современных идей охраны природы.

Большую роль в развитии системы экологического образования и воспитания сыграл Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1

«Об охране окружающей природной среды»²¹, который в ст. 73–76 сформулировал основы экологического воспитания и образования. Данным законом закреплялась обязательность преподавания основ экологических знаний во всех дошкольных, средних и высших учебных заведениях независимо от их профиля. В соответствии с профилем в специальных средних и высших учебных заведениях предусматривалось преподавание специальных курсов по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию. Данные статьи развивали положения ст. 43 Конституции РФ, гарантирующей право каждого на образование.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» понимает под образованием единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов²². Особое место среди различных видов и форм образования занимает экологическое образование.

Система экологического образования – достаточная для реализации целей и задач непрерывного экологического образования совокупность необходимых и взаимодействующих организационных форм, включающих в себя инфраструктуру экологического образования, управление, кадровое обеспечение, нормативно-правовое регулирование, научно-методическое, информационное

²¹ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Охрана труда в России : [сайт]. – URL: http://ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ (дата обращения: 15.07.2015). Утратил юридическую силу в соответствии со ст. 84 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

²² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

обеспечение, а также распространение экологических знаний через средства массовой информации, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма.

Экологическое образование как один из элементов общего образования и профессиональной подготовки кадров представляет собой единую систему всеобщего и комплексного экологического образования, включающую:

- дошкольное образование;
- начальное и среднее образование учащихся общеобразовательных организаций и учреждений дополнительного образования детей;
- подготовку специалистов в сфере охраны окружающей среды со средним специальным и высшим образованием;
- природоохранную подготовку специалистов различных профессий;
- повышение квалификации и переподготовку должностных лиц, педагогических работников в системе высшего образования (специалитет, магистратура, подготовка кадров высшей квалификации);
- подготовку специалистов в сфере экологического просвещения.

Важное место в формировании основ экологических знаний принадлежит дошкольным образовательным учреждениям (ДОУ). Однако новые нормативные документы, регламентирующие деятельность ДОУ, вводят дополнительные ограничения в организацию взаимодействия с природой. В СанПиН 2.4.1.2660-10 в п. 6.13 раскрываются требования к организации уголков и комнат природы, фитогорода, фитобара, согласно которым они могут быть организованы только в отдельных помещениях или в отдельно выделенных местах. Уборка за животными и уход за растениями могут осуществляться только персоналом дошкольной организации. Дети могут осуществлять только полив растений. Размещение аквариумов, животных, птиц в групповых помещениях не допускается. Учитывая, что в настоящее время остро стоит проблема нехватки мест в дошкольных учреждениях, выделение специальных территорий для организации комнат природы является проблематичным. Таким образом, актуальным становится поиск стратегий и технологий, методов работы с дошкольниками

ми, эффективных в условиях ограничения возможности общения детей с природой²³.

К числу методик, которые призваны способствовать формированию целостной картины мира, расширять кругозор детей дошкольного возраста, относится экологически ориентированная деятельность, в содержании которой выделяются следующие ее виды: познавательная, практическая, ценностно-ориентированная. К познавательной эколого-ориентированной деятельности относятся: наблюдение, экспериментирование, моделирование, коллекционирование. Практическая экологически ориентированная деятельность в ДОУ связана с формированием стратегий непрагматического взаимодействия с природой. К ней можно отнести труд в природе, природопользование, природоохранную деятельность, организованную (экологически ориентированную) игровую, речевую, художественную деятельность. Ценностно-ориентированная деятельность в природе направлена на приобретение опыта ценностных ориентаций и оценочных суждений (критическая оценка состояния окружающей среды, обсуждение последствий деятельности человека, выбор решения, поведения).

Формирование экологического отношения начинается с накопления опыта в эмоционально-перцептивной сфере через непосредственный контакт с естественной природой («вчувствование»). Благодаря эколого-субкультурным практикам у ребенка формируется круг экологических интересов и культурно-экологических потребностей, которые он стремится удовлетворить самостоятельно либо с помощью сверстников или взрослых²⁴.

В профессиональных образовательных организациях осуществляется эколого-ориентированная подготовка специалистов путем введения соответствующих курсов и вовлечения обучающихся в практическую природоохранную деятельность, в том чис-

²³ *Зебзеева В. А.* Эколого-субкультурные практики детства : моногр. – М. : Сфера, 2012.

²⁴ *Зебзеева В. А.* Экологическое образование детей дошкольного возраста: новые подходы и требования // Молодой ученый : [сайт]. – URL: <http://www.moluch.ru/conf/ped/archive/63/2798> (дата обращения: 15.06.2015).

ле посредством создания научных экологических школ, проведения семинаров, конференций, конкурсов, защиты проектов по эколого-правовой проблематике, а также профессиональная подготовка бакалавров-экологов на специальных курсах и факультетах.

Основы природопользования преподаются во всех образовательных организациях независимо от их формы собственности и профиля. Данная дисциплина получает и другие названия: экология; основы экологии; право, правовые основы охраны природы и природопользования и т. д. В общеобразовательных организациях указанная тематика охватывается такими дисциплинами, как биология и обществознание. В специальных средних и образовательных организациях высшего образования вводятся курсы по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, содержание которых зависит от профиля данного учебного заведения.

Так, в частности, в структуре основной образовательной программы подготовки бакалавров по направлению «Педагогическое образование», профили «Право и история», «История и обществознание, «Государственное и муниципальное управление», профиль «Государственная и муниципальная служба», экологическое образование в Омском государственном педагогическом университете осуществляется посредством изучения ряда дисциплин: основы экологической культуры и экологического права, экологическое право и экологические проблемы региона, земельное право. Указанные курсы преследуют следующие цели: во-первых, овладение знаниями о живой природе, общими методами ее изучения; во-вторых, формирование на базе знаний и умений научно обоснованной экологической картины мира как компонента общечеловеческой культуры; в-третьих, подготовка экологически грамотных потенциальных работников образования, знающих экологические закономерности, связи между живыми организмами и окружающей природой, пути установления гармоничных отношений со всем живым как главной ценностью на Земле²⁵.

²⁵ *Сорока Н. Н.* Правовые основы формирования экологической культуры // Политика, право, образование: история и современность : сб. науч. тр. кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета. Вып. 6. – Омск : Полиграф. центр КАН, 2014. – С. 26.

Преподавание экологических знаний в организациях, осуществляющих обучение, предполагает обязательность разработки полноценных учебных программ, охватывающих как минимум основы экологических знаний, необходимые не только обучающимся, но и каждому гражданину, обязанному соблюдать возлагаемые на него ст. 58 Конституции требования: сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам²⁶.

Основными организационными формами экологического образования являются: очная, очно-заочная, заочная формы, семейное образование, самообразование, надомное обучение, стажировка; эколого-просветительская работа, в том числе через средства массовой информации, учреждения культуры, организации спорта и туризма; экологическая пропаганда.

2.3. Роль экологического просвещения в формировании экологической культуры

На современном этапе развития человечество достигло такой стадии, когда антропогенное воздействие на окружающую среду приобрело необратимый характер, что привело к резкому обострению противоречий между возрастающими потребностями общества и оскудевающими возможностями природы. В сложившейся ситуации экологическое образование было выдвинуто ЮНЕСКО и Программой ООН по охране окружающей среды в разряд основных средств гармонизации взаимодействия человека и природы.

Стокгольмская конференция по охране окружающей среды в 1972 г. приняла рекомендацию о создании международной программы по образованию в области окружающей среды. В целях

²⁶ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).

выживания человечеству необходимо переосмыслить суть взаимоотношений человека, общества и природы на основе новых подходов и идей. Практическая реализация идей устойчивого развития связана с изменением стереотипа культуры взаимоотношений человека и природы. По признанию отечественной и мировой обществу, одним из основополагающих факторов в решении проблем взаимоотношений «человек – общество – природа» становится экологическое просвещение.

Экологическое просвещение – это распространение экологических знаний об экологической безопасности, здоровом образе жизни человека, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов в целях формирования экологической культуры в обществе.

Экологическое просвещение, составным элементом которого является получение экологической информации, вытекает из ст. 42 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гражданину гарантировано право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии²⁷.

Значение эколого-правового просвещения состоит в непрерывном контакте с проблемами охраны природы посредством научно-популярной и художественной литературы, СМИ, привлечения граждан к решению конкретных экологических проблем. Основной целью таких мероприятий является не только усвоение навыков самостоятельного наблюдения, оценки и прогноза возможных изменений в окружающей среде под воздействием хозяйственной и иной деятельности человека, но и формирование экологического мировоззрения общества в целом.

Субъектами экологического просвещения являются лица, способные осуществлять просветительскую деятельность, которой присущи эколого-нормативные черты. В числе таких субъектов – государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц, церковь, общественные организации, СМИ, организации граждан, осуществляющих деятельность в сфере эколого-правового просвещения.

²⁷ Конституция Российской Федерации...

Средствами экологического просвещения являются СМИ, художественная литература, семинары и лекции. Экологическое просвещение населения обеспечивается через эколого-просветительские центры, экологические инициативы, акции, проекты. Так, например, на базе Омской станции юных натуралистов регулярно проводятся такие конкурсы, как «Моя малая родина: природа, культура, этнос Омской области», «В гармонии с природой», «Зеленая школа» и т. д. Целями подобных просветительских акций являются укрепление экологических ценностей, содействие экологическому воспитанию и развитию познавательной мотивации в области экологии.

Процессы эколого-правового просвещения, воспитания и образования осуществляются и в таких мероприятиях экологического характера, как посадка деревьев и кустарников, озеленение территорий и т. д. Так, на протяжении 2012 г. множество активистов, которые представляли школьные лесничества со всей Омской области, провели посадку самых разнообразных лесных культур. Площадь территории, выделенной под посадку деревьев, составила свыше 8 га. В грунт были высажены саженцы хвойных и лиственных пород деревьев в общем количестве свыше 6 тыс. единиц. Подобные акции способствуют развитию трудолюбия и бережного отношения к окружающей среде.

Центрами распространения и пропаганды экологических знаний являются и библиотеки, которые на протяжении 20 лет занимаются поиском эффективных путей формирования экологической культуры населения. Для решения этой задачи в распоряжении библиотечного сообщества находятся информационные базы на бумажных и электронных носителях; разветвленная библиотечная сеть, в которой работают специалисты, способные собирать и систематизировать информацию, обеспечивать к ней доступ, создавать новые информационные ресурсы по заданной тематике.

Библиотеки как наиболее доступные населению информационно-культурные центры, предоставляющие возможность широкого и открытого пользования информацией, делают многое для пропаганды экологических принципов и распространения экологических знаний.

В 2002 г. в целях систематизации на федеральном уровне библиотечной эколого-просветительской работы был создан Всероссийский научно-методический центр экологической культуры (ВЦЭК), основными задачами которого являются:

- научно-методическое руководство эколого-просветительской работой библиотек;
- разработка программ и проектов в сфере экологического просвещения населения;
- создание в библиотеках центров экологической информации и культуры, экспериментальных площадок, лабораторий по направлениям экологического просвещения;
- организация и проведение мероприятий по повышению квалификации библиотекарей в области экологического образования.

При ВЦЭК работает научный совет, который рассматривает направления деятельности библиотек России в области экологического просвещения и формирования экологической культуры населения, принципы создания в библиотеках центров экологической культуры и информации, обобщает и распространяет инновационную практику в этой области.

С 2002 г. действует веб-сайт ВЦЭК «Экокультура», на котором можно найти разнообразную информацию о деятельности библиотек в области экологического просвещения: направления деятельности, актуальный опыт работы, координаты библиотечных экологических центров, материалы смотров-конкурсов, нормативно-правовые документы, статьи и доклады ученых и библиотечных специалистов, экологический глоссарий.

Библиотеки целенаправленно проводят мероприятия по экологическому просвещению населения в соответствии с их профилем. Так, например, в Псковской области начиная с 2007 г. областной универсальной научной библиотекой реализуется областная программа «Нет правды без любви к природе», цель которой – активизация деятельности библиотек в экологическом просвещении населения, привлечение внимания общественности к бережному отношению к природе родного края, формирование у населения активной жизненной позиции по защите окружающей среды.

Совместно с Управлением Росприроднадзора по Псковской области и проектом WWF «Псковский модельный лес» областная библиотека принимает активное участие в экологической кампании «Твой след на Земле». Цель кампании – воспитание экологической культуры и нравственного отношения к окружающему миру населения Псковской области. Значимость данного проекта заключается в том, что он направлен на активизацию участия населения в практической природоохранной деятельности, связанной с оздоровлением экологии своих городов, поселков – посадкой зеленых насаждений, охраной родников, рек, птиц, очисткой парков, туристических троп, созданием экологических троп. Кампания имеет важную миссию – помочь каждому жителю применить экологические знания для выработки собственных норм поведения²⁸.

В целях обеспечения общественности своевременной, полной и достоверной экологической информацией издаются общероссийские экологические газеты: «Берегиня», «ГРИН СИТИ», «Зеленый мир», «Экологическая газета». Основные их рубрики имеют экологическую и социально-правовую тематику. Они посвящены новостям и акциям зеленого движения, защите прав на здоровую окружающую среду, защите водных ресурсов, охране живой природы, химической и атомной безопасности, альтернативам в быту, энергетике, сельском хозяйстве, зависимости здоровья от состояния окружающей среды, экологическому образованию и воспитанию. В ряде субъектов и городов Российской Федерации печатаются свои экологические издания: «Живая вода» (Самарская область), «Природа» (Казань), «Око» (Кострома), «Зеленый луч» (Рязань), «Зеленый лист» (Петрозаводск) и т. д.

В последнее время появилось огромное количество разнообразных электронных бюллетеней: «Анти-атом Пресс», «Проблемы химической безопасности», «Кислотный дождь», «Лесные новости»

²⁸ Акинфеева О. В. Библиотеки и экологическое просвещение населения // Псковская областная универсальная научная библиотека : [сайт]. – URL: <http://pskovlib.ru/ecology/practices/akinfieva.php> (дата обращения: 15.06.2015).

и др., – а также экологические радио- и телепрограммы: «Катунь» в Алтайском крае, «Акватория» в Новороссийске²⁹.

Важную роль в экологическом просвещении играют и экологические журналы. Так, например, журнал «Охрана окружающей среды и природопользование» освещает вопросы федеральной и региональной экологической политики, информирует о реальном опыте решения экологических проблем в регионах и на предприятиях, изменениях в федеральной и региональной нормативно-правовой базе, природоохранных программах, проектах и технологиях. Журнал «Планета Земля» публикует законодательные и нормативные акты, информационно-аналитические материалы по охране окружающей среды, безопасности жизнедеятельности человека, освещает проблемы рационального использования природных и биологических ресурсов. В журнале «Экология», который в настоящее время является признанным авторитетным российским изданием, публикуются оригинальные научные статьи по проблемам теоретической и экспериментальной экологии. Новости и проблемы защиты окружающей среды в России и мире, новые экологосберегающие технологии, концепции и теории являются центральными рубриками журнала «Эко-хроника». С 1998 г. ЗАО «Юрист» выпускает федеральный экологический журнал «Экологическое право», традиционными разделами которого являются: обзор законодательства, комментарии специалистов, зарубежный опыт, вопросы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды, действие юридического механизма в сфере ее охраны, обеспечение экологической безопасности и т. д.

Процессы эколого-правового просвещения, воспитания и образования осуществляются в заповедниках и национальных парках. На указанных особо охраняемых природных территориях осуществляется подготовка кадров, проводятся конференции, семинары

²⁹ Общие и специализированные экологические СМИ: особенности подачи экологической информации // Международный социально-экологический союз : [сайт]. – URL: <http://www.seu.ru/cgi/lib/books/ecojour/08.htm> (дата обращения: 16.06.2015).

и круглые столы по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Одной из эффективных форм экологического просвещения является экологический туризм – форма устойчивого туризма, сфокусированная на посещениях относительно нетронутых антропогенным воздействием природных территорий³⁰. Сущность экотуризма заключается в том, что он прививает систему ценностей, таких как созерцание природы, духовное обогащение от общения с ней, сопричастность к охране природного наследия и поддержке традиционной культуры местных сообществ. Основными принципами экотуризма являются: знакомство с живой природой, с местными обычаями и культурой; поддержание экологической устойчивости среды; содействие охране природы и местной социокультурной среды; экологическое образование и просвещение и т. д.

Природа России представляет идеальные условия для успешного развития экотуризма за счет разнообразия, уникальности, привлекательности и обширности российских ландшафтов, еще не охваченных процессами урбанизации, интенсивным сельскохозяйственным производством. В настоящее время на территории страны существует 35 национальных парков; 100 государственных природных заповедников общей площадью 33,5 млн га; 68 государственных природных заказников федерального значения общей площадью 12,5 млн га; 2 976 государственных природных заказников регионального значения общей площадью 67,8 млн га; 1 024 памятника природы; 31 природный парк регионального значения общей площадью 13,2 млн га³¹. Посещение указанных территорий обеспечивает наиболее эмоционально окрашенный процесс общения с природой. Например, посещение Сочинского государственного природного национального парка, на территории которого произрастает 165 видов дикорастущих древесных растений, а животный мир парка насчитывает около 70 видов млекопитающих, оставляет

³⁰ Лукичев А. Б. Сущность устойчивого и экологического туризма // Российский журнал экотуризма. – 2011. – №1. – С. 3–6.

³¹ Экологический туризм // Туризм и отдых в России : [сайт]. – URL: <http://7travel.ru/page/index/96> (дата обращения: 17.07.2015).

незабываемые воспоминания большинства людей и лучше всякой агитации стимулирует к соблюдению экологических требований в повседневной деятельности³².

Огромная роль в решении задач экологического просвещения принадлежит органам государственной власти, что закреплено в ст. 5–6 Закона об охране окружающей среды, определяющих в числе полномочий РФ и ее субъектов организацию и развитие экологического образования, формирование экологической культуры. Реализация данных полномочий проявляется в разработке федеральных и региональных целевых программ в области экологического просвещения, в работе по совершенствованию нормативно-правовой базы и системы управления экологическим просвещением и образованием, их кадровому обеспечению.

Определенную роль в экологическом просвещении населения играют ежегодные Государственные доклады о состоянии окружающей среды РФ, а также аналогичные доклады в каждом субъекте РФ. Так, в частности, в докладах об экологической ситуации в Омской области, составляемых специалистами регионального Министерства природных ресурсов и экологии содержатся сведения о качестве атмосферного воздуха, состоянии поверхностных вод, лесных ресурсов, растительного и животного мира, об обращении с отходами производства и потребления, о минерально-сырьевой базе Омского Прииртышья. Несмотря на то, что подобные доклады служит целям обеспечения достоверной экологической информацией органов власти, организаций и населения, тем не менее для них характерен маленький тираж и отсутствие в свободной продаже.

2.4. Научные исследования в области охраны окружающей среды

Согласно п. 1 ст. 70 Закона об охране окружающей среды, научные исследования в рассматриваемой сфере проводятся в целях

³² *Вершок И. Л. Об экологическом правосознании // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 46–47.*

социального, экономического и экологически сбалансированного развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. Закрепление данного направления в Законе об охране окружающей среды имеет огромное значение, поскольку позволяет предотвратить либо снизить до минимума возможные негативные последствия воздействия на окружающую среду. На основании научных исследований осуществляются, например, планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды; разрабатываются нормативы в области охраны окружающей среды.

Указанные общие направления использования научного потенциала российских исследователей получили свое конкретное закрепление в ряде нормативно-правовых актов:

1. Российское экологическое законодательство регламентирует порядок участия представителей науки, обладающих специальными знаниями, в проведении экспертиз в области охраны окружающей среды.

Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» одним из принципов экологической экспертизы является принцип научной обоснованности, объективности и законности ее заключений³³. Для его реализации на специально уполномоченный государственный орган, ответственный за проведение государственной экологической экспертизы, возлагается ряд обязанностей, в том числе по научному и методическому обеспечению ее проведения. В связи с этим экспертом государственной экологической экспертизы признается специалист, обладающий научными или практическими познаниями по рассматриваемому вопросу, привлекаемый к ее проведению по соответствующим направлениям науки, техники, технологии.

³³ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

2. В ряде случаев предусматривается необходимость получения заключения научных организаций как одно из условий получения разрешений компетентных органов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности.

Так, согласно ст. 25 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» акклиматизация новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, а также мероприятия по гибридизации объектов животного мира допускаются только по разрешению специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания при наличии заключения компетентных научных организаций с учетом требований экологической безопасности³⁴.

Статья 1 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» декларирует, что лечебные свойства природных объектов и условий устанавливаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения³⁵.

Согласно пп. 14 п. 3 ст. 96 Лесного кодекса РФ должностные лица, осуществляющие государственный лесной надзор (лесную охрану), имеют право привлекать в установленном законодательством Российской Федерации порядке экспертов и экспертные организации к проведению мероприятий по контролю при проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также к проведению мероприятий по контролю в лесах³⁶.

Указанный перечень не является исчерпывающим.

³⁴ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Кодексы и законы РФ : [сайт]. – URL: <http://www.zakonrf.info> (дата обращения: 12.06.2015).

3. Федеральные законы регулируют вопросы использования различных природных объектов для научных, учебно-воспитательных и иных целей.

Так, в частности, в случае создания государственного природного заповедника полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Например, на территории Омской области по состоянию на 1 января 2015 г. насчитывается 17 особо охраняемых территорий регионального значения³⁷, обладающих уникальными природными характеристиками. К их числу, в частности, относятся:

- геологический памятник природы «Берег Черского» представляет собой опорный разрез неогеновых отложений;
- Государственный природный зоологический заказник «Килейный» характеризуется разнообразной по типам природных сообществ и формами микрорельефа местностью с обилием мелких и средних озер, верховых и низинных осоково-тросниковых и закустаренных болот, лиственных и смешанных лесов. Ценность предлагаемой к расширению территории в том, что через нее проходят основные миграционные пути лося;
- Государственный природный комплексный заказник «Озеро Эбейты», расположенный на пересечении границ Москаленского, Полтавского и Исилькульского муниципальных районов, представляет комплексное месторождение минеральных солей и лечебных грязей, единственное на территории Омской области и одно из крупнейших в Западной Сибири;
- Государственный природный комплексный заказник «Амринская балка», расположенный на пересечении границ Москаленского и Полтавского муниципальных районов, представляет уникальную

³⁷ Доклад об экологической ситуации в Омской области за 2014 г. / М-во природных ресурсов и экологии Омской области. – Омск : Стивэс, 2015. – С. 141.

для Омской области родниково-озерную комплексную экосистему и т. д.³⁸

Одной из задач государственных природных заповедников является организация и проведение научных исследований. Так, в 2014 г. на территории памятника природы регионального значения «Областной дендрологический сад имени Г. И. Гензе» (далее – Дендросад) проводилась научно-исследовательская работа по таким направлениям, как интродукция растений, экологический мониторинг растений, изучение экологических групп растений, ландшафтный дизайн, изучение морфологии и физиологии растений. Начата закладка экологической тропы по Дендросаду. Подготовлен проект экологической тропы «Озеро Линево».

Наряду с осуществлением прикладных и научных исследований в области экологии, биологии, почвоведения, физической географии государственные природные заповедники проводят и мероприятия эколого-просветительского характера. В частности, в 2014 г. дирекцией Дендросада было проведено 460 экскурсий, 388 фотосессий, издано 7 публикаций. Руководством природного заказника «Озеро Линево» организовано 6 экскурсий, издано 7 публикаций и т. д.³⁹

Принцип научной ценности имеет значение при создании практически любой категории особо охраняемых природных территорий, однако регулярная научная работа ведется только в национальных, природных, дендрологических парках.

4. Ряд федеральных законов особо регламентирует порядок использования отдельных природных объектов, ценных в научном отношении.

Статья 22 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» определяет, что любая деятельность, влеку-

³⁸ Доклад об экологической ситуации в Омской области в 2012 г. // М-во природных ресурсов и экологии Омской области : [сайт]. – URL: <http://www.mpr.omskportal.ru> (дата обращения: 16.06.2015).

³⁹ Доклад об экологической ситуации в Омской области за 2014 г. / М-во природных ресурсов и экологии Омской области. – Омск : Стивэс, 2015. – С. 146.

щая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству⁴⁰.

Леса, имеющие научное значение, отнесены ст. 102 Лесного кодекса РФ к ценным лесам (государственные защитные лесные полосы, противозерозионные леса, леса, имеющие научное или историческое значение, лесные плодовые насаждения и т. д.)⁴¹, что обуславливает их не эксплуатационное назначение. Здесь устанавливается запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений.

5. Государство определяет приоритетные направления научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-испытательских работ, создания новой техники и прогрессивных технологий в установленных сферах ведения.

Для координации государственно важных научных исследований создаются научно-технические, экспертные советы, рабочие комиссии и группы, которые вносят изменения, дополнения в федеральные нормы и правила. В связи с этим не удивительно, что ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» возлагает на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, среди прочих обязанностей внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений⁴².

⁴⁰ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Кодексы и законы РФ : [сайт]. – URL: <http://www.zakonrf.info> (дата обращения: 14.07.2015).

⁴² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое экологическая культура, экологическое воспитание и образование? Как соотносятся друг с другом данные понятия?
2. Назовите основные задачи экологического образования.
3. Какими нормативными актами определены меры по формированию экологической культуры, экологическому воспитанию и образованию?
4. Какие меры могут быть приняты субъектами Российской Федерации в целях создания дополнительных условий повышения уровня экологической культуры населения?
5. Разъясните особенности, цели и задачи преподавания основ экологических знаний в образовательных учреждениях.
6. Каковы задачи экологических научных исследований?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Кодексы и законы РФ : [сайт]. – URL: <http://www.zakonrf.info> (дата обращения: 17.07.2015).
3. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СПС «КонсультантПлюс».

7. **Экологическая доктрина Российской Федерации.** Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Совет безопасности Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/24.html> (дата обращения: 16.07.2015).

8. **Доклад об экологической ситуации в Омской области в 2012 г.** // М-во природных ресурсов и экологии Омской области : [сайт]. – URL: <http://www.mpr.omskportal.ru> (дата обращения: 16.06.2015).

9. **Доклад об экологической ситуации в Омской области за 2014 г.** / М-во природных ресурсов и экологии Омской области. – Омск : Стивэс, 2015. – 258 с.

10. *Акинфеева О. В.* Библиотеки и экологическое просвещение населения // Псковская областная универсальная научная библиотека : [сайт]. – URL: <http://pskovlib.ru/ecology/practices/akinfieva.php> (дата обращения: 15.07.2015).

11. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е.* Экологическое право России : учеб. – М. : Юрайт, 2010. – 504 с.

12. *Вершок И. Л.* Об экологическом правосознании // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 42–50.

13. *Зебзеева В. А.* Эколога-субкультурные практики детства : моногр. – М. : Сфера, 2012. – 324 с.

14. *Лукичев А. Б.* Сущность устойчивого и экологического туризма // Российский журнал экотуризма. – 2011. – № 1. – С. 3–6.

15. *Митрюшкин К. П., Шапошников Л. К.* Просвещение в области охраны природы // Российская академия наук : [сайт]. – URL: <http://www.ras.ru/FStorage/download> (дата обращения: 16.07.2015).

16. *Сорока Н. Н.* Правовые основы формирования экологической культуры // Политика, право, образование: история и современность : сб. науч. тр. каф. правоведения, гос. и муницип. управления Ом. гос. пед. ун-та. Вып. 6. – Омск : Полиграф. центр КАН, 2014. – С. 25 – 34.

17. **Экологическое образование и воспитание** // Библиотекарь. Ру : [сайт]. – URL: <http://www.bibliotekar.ru/socialnaya-ecologia/58.htm> (дата обращения: 16.07.2015).

Раздел II.

Основы экологического права

Глава 3. Общая характеристика экологического права как комплексной отрасли российского права

3.1. Экологические функции Российского государства

Экологическая функция государства является одной из самостоятельных функций современного Российского государства и включает в свое содержание следующие виды деятельности: по распоряжению природными ресурсами и рациональному их использованию; охране окружающей среды от деградации ее состояния; соблюдению, охране и защите экологических прав и законных интересов граждан и организаций.

Выделение экологической функции государства в качестве основной и самостоятельной произошло в 1970-е гг., чему способствовала научно-техническая революция, активно вовлекавшая окружающую природную среду в общественное производство и оказывавшая негативное воздействие на экосистему.

Главное назначение экологической функции государства заключается в том, чтобы обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав человека на благоприятную окружающую среду.

Реализуя экологическую функцию, государство использует следующие методы:

- правовые методы, к которым относятся принятие законов и иных нормативно-правовых актов, а также правоприменительная и правоохранительная деятельность;

- организационные методы, включающие в себя нормирование предельно допустимого загрязнения окружающей среды, планирование ее охраны, проведение экологической экспертизы, мониторинга и т. д.

Основными направлениями реализации экологической функции государства являются:

- формирование нового эколого-правового мировоззрения;
- выработка и последовательная реализация государственной экологической политики;
- формирование оптимальной системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- обеспечение оптимального финансирования мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;
- привлечение к природоохранительной деятельности широких слоев населения, квалифицированных специалистов-экологов.

3.2. Понятие экологического права, его предмет и методы правового регулирования экологических отношений

В теории права предмет правового регулирования считается основой выделения правовых норм в определенную отрасль права. Под предметом правового регулирования понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, образующих предмет другой отрасли права. При определении предмета экологического права в научной и учебной литературе выделяют две группы общественных отношений: по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды. При этом указанные группы образуют исключительный предмет отрасли, что находит свое отражение в природоресурсном законодательстве. Так, например, согласно ст. 4 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ водное законодательство регулирует водные отношения. В то же время имущественные отношения, связанные с оборотом водных

объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы Водным кодексом⁴³.

Наряду с общепризнанными группами отношений, современное экологическое право регулирует и иные отношения, к которым относятся:

- **Отношения собственности на природные ресурсы.**

В контексте отношений собственности на природные ресурсы в экологическом праве решаются общественно значимые проблемы владения природными богатствами и распоряжения ими. При регулировании прав собственности учитывается общественный характер объекта собственности, и потому в экологическом праве доминирует государственная, а не частная собственность на природные ресурсы. Владая ими, государство распоряжается природными ресурсами в общественных интересах путем предоставления их в пользование юридическим и физическим лицам.

- **Отношения по природопользованию.**

Данные отношения регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам – земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, растительному миру вне лесов, объектам животного мира. Посредством регулирования таких отношений обеспечивается решение ряда общественно значимых задач, главная из которых – удовлетворение материальных, а также в известной мере эстетических и других потребностей человека, предупреждение разных форм деградации природы. Основной принцип природопользования – экологически обоснованное использование природных ресурсов.

- **Отношения по охране окружающей среды от разных форм деградации.**

Правовое регулирование данного вида отношений, касающееся таких видов воздействий, как химические, физические и биологические, осуществляется с целью сохранения или восстановления благополучного состояния окружающей среды в смысле ее чистоты.

⁴³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

- **Отношения по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.**

Что касается оснований для выделения данных отношений в качестве самостоятельной группы общественных отношений в составе предмета экологического права, то они, по мнению М. М. Бринчука, связаны, с одной стороны, с невозможностью регулирования таких специфических отношений в рамках иных отношений, с другой – с тем, что человек, его здоровье и имущественные интересы являются самостоятельным объектом экологического права наряду с объектами и ресурсами природы. Урегулированные правовыми нормами такие отношения формируются и реализуются в сфере деятельности правоохранительных органов⁴⁴.

Учитывая интересы и потребности человека и гражданина в сфере взаимодействия общества и природы, *предмет экологического права* образуют общественные отношения, складывающиеся по поводу собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от разных форм деградации, по защите экологических прав и законных интересов граждан и организаций, а также обеспечения режима особо охраняемых природных территорий, использования и охраны животного мира.

Особое значение имеют методы правового регулирования как устанавливаемые нормами права специфические способы воздействия на поведение участников правоотношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, по обеспечению рационального природопользования, охраны окружающей среды, экологических прав и интересов граждан и организаций. В экологическом праве преимущественно применяются императивный и диспозитивный методы регулирования.

Императивный метод основывается на использовании административных предписаний, дозволений, запретов, содержащихся в экологическом праве, и опосредуется в форме установления уполномоченным государственным органом допустимых выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, выдачи природополь-

⁴⁴ Бринчук М. М. Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – С. 62.

зователям специальных лицензий на такой выброс, дозволения на принятие решения о строительстве, запрета ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов из других государств, применения мер юридической ответственности.

Диспозитивный метод правового регулирования основывается на равенстве сторон экологических правоотношений, неприкосновенности собственности, свободе договора, обеспечении, восстановлении нарушенных прав, их судебной защите.

Для экологического права характерно применение и *историко-правового метода*, который позволяет оценивать происхождение и динамику решения экологических проблем, понять современное место отрасли в общей системе права, уяснить причины, следствия, масштаб деятельности человека в области загрязнения и охраны окружающей среды.

В области общественных отношений, связанных с охраной окружающей среды, используется и *прогностический метод*, позволяющий составить научно обоснованное предвидение экологического будущего, предсказать изменения, которые могут произойти в окружающей среде, правовом сознании общества, его нравственном уровне в ближайшей и отдаленной перспективе.

3.3. Объект экологических отношений

Под объектом экологических отношений понимаются общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения.

Учитывая реализуемые на практике интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы, в современном экологическом законодательстве в качестве самостоятельных объектов таких отношений выделяются:

А. Окружающая среда.

Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. В Законе об охране окружающей среды определяются и отдельные составляющие этого понятия. При этом

под компонентами природной среды понимаются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. *Природный объект* – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства в глобальном или национальном масштабе. Природные объекты обладают следующими признаками: естественное происхождение, взаимосвязь с экологической системой природы, внешние функции жизнеобеспечения. *Природно-антропогенный объект* – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. *Антропогенный объект* – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Б. *Человек.*

Человек выступает связующим звеном между природой и обществом. Он является неотъемлемой частью того и другого. Сама природа и сущность человека биосоциальны. Однако данный феномен еще недостаточно исследован в науке экологического права. В экологическом законодательстве человек преимущественно рассматривается как субъект права, обладающий определенными правами и установленными законодательством обязанностями.

Одновременно человек как органичный элемент природы является и объектом экологических отношений. С учетом специфики его организма он так же экологически зависим от состояния воды, атмосферного воздуха, как зависимы от них флора и фауна. В загрязненной среде деградирует и человек, и природа. В той степени, в какой человек своим здоровьем и жизнью связан экологически с природной средой, он – часть природы и, соответственно, один из объектов ее охраны.

В. *Отдельные природные объекты и ресурсы.*

Отдельными природными объектами, по поводу которых складываются общественные отношения, регулируемые законодатель-

ством, являются земля, почвы, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир. *Природный ресурс* – более узкое понятие по сравнению с природным объектом – часть природных объектов, используемых человеком при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеющих потребительскую ценность.

Для создания оптимального правового механизма обеспечения рационального использования и охраны природных объектов (ресурсов) они классифицируются на следующие виды: исчерпаемые и неисчерпаемые; возобновимые и невозобновимые; восполнимые и невозполнимые.

Г. *Природные объекты и комплексы*, имеющие особый правовой режим использования и (или) охраны.

В качестве самостоятельных объектов в экологическом законодательстве, в частности, выделены: природные ландшафты, генетический фонд, озоновый слой, континентальный шельф Российской Федерации, особо охраняемые природные территории и т. д.

Главными факторами их выделения в экологическом законодательстве являются масштабы и интенсивность разнообразных негативных воздействий на природу и, как следствие, ее деградация; попытки установления особых правовых режимов с целью оптимизировать воздействия и тем самым сохранить природу.

3.4. Принципы экологического права

Принципы экологического права – исходные идеи и руководящие начала, которые могут помочь правоприменению и укреплению экологического правопорядка.

Экологическое право основано как на общих принципах российского права, так и на принципах данной отрасли.

Общеправовые (конституционные) принципы экологического права в основном закреплены в Конституции РФ и в силу этого представляют собой нормативные предписания, обладающие наивысшей юридической силой. К их числу относятся нижеследующие принципы:

- **Принцип народовластия** предоставляет российскому народу осуществлять свою власть в экологических отношениях непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

- **Принцип гуманизма** выражается в том, что отношения экологического пользования в России строятся с учетом интересов не только настоящего, но и будущего поколений. В силу этого упомянутый принцип имеет две стороны: недопустимость такого порядка использования объектов природы, который бы наносил вред здоровью людей; обязанность каждого субъекта экологических отношений осуществлять свою деятельность таким способом, который бы соответствовал наиболее благоприятному в экологическом отношении обеспечению экологического правопорядка.

- **Принцип законности** предполагает точное и безусловное выполнение всех нормативных предписаний всеми субъектами экологических отношений. Данный принцип включает в себя три составных элемента: принцип всеобщности предполагает распространение всех нормативных предписаний на всех без исключения граждан и организаций, которые вступают в экологические правоотношения; принцип безусловности предполагает недопустимость отступления от выполнения каких-либо нормативных предписаний под предлогом каких-либо обстоятельств, за исключением предусмотренных законом; принцип единства предполагает единообразное применение всех нормативных предписаний всеми субъектами экологических отношений на территории России.

- **Принцип единства прав и обязанностей** субъектов экологических правоотношений выражается в том, что осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей.

- **Принцип гласности** предполагает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ).

Относительно охраны окружающей среды данные принципы определены в ст. 3 Закона об охране окружающей среды. К таким принципам, в частности, относятся:

- **Соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду.** Благоприятная окружающая среда – окружающая среда,

качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Таким образом, право на благоприятную окружающую среду имеет довольно широкое содержание. Каждый вправе требовать соблюдения экологического равновесия не только в районе своего непосредственного проживания, но и в любых регионах планеты.

- **Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.** Данный принцип предполагает создание для каждого человека максимально комфортной жизненной среды не только в экологическом смысле, но и во всех остальных отношениях. Соблюдение данного принципа означает, что совершение любого действия должно оцениваться с точки зрения того, как это влияет на жизнедеятельность других людей.

- **Научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.** Устойчивое развитие как определенный общественный идеал обладает ярко выраженным системным характером. Экологическая составляющая при этом выходит на первый план потому, что именно в концепции устойчивого развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой.

- **Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.** Природные ресурсы используются при осуществлении хозяйственной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства, предметов потребления и имеют потребительскую ценность. В силу этого особую актуальность приобретает их охрана, воспроизводство и рациональное использование. Охрана природных ресурсов – деятельность по их защите от негативного воздействия, предотвращение такого воздействия и устранение его последствий. Воспроизводство – деятельность по восполнению утраченных, израсходованных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов – это такое их потребление, которое не

превышает пределов необходимого, не приводит к необратимому истощению ресурсов, оставляет возможность для восстановления и приумножения.

- **Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде.** В соответствии с данным принципом любое природопользование – хозяйственная деятельность, связанная с использованием природных ресурсов и оказывающая влияние на состояние окружающей среды, – осуществляется только за плату, за исключением общего природопользования граждан, а также случаев, прямо указанных в законодательных актах.

Отраслевые принципы экологического права подразделяются на две группы. Так, принципами общей части экологического права являются: приоритет народов, проживающих на соответствующей территории, и защита прав отдельного человека; принцип строго целевого использования природных объектов; принцип разумного сочетания экологии и экономики; принцип приоритета охранительных мероприятий в использовании природных объектов; принцип комплексного подхода в природопользовании. Принципы особенной части экологического права выражаются в наличии определенных приоритетов в использовании тех или иных природных объектов. В силу этого особенная часть экологического права включает в себя следующие принципы: приоритет земель сельскохозяйственного назначения; приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования; приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых; приоритет лесов защитного назначения; приоритет условий существования животных в состоянии естественной свободы.

3.5. Система экологического права

Система экологического права – совокупность его правовых институтов, расположенных в определенной последовательности в соответствии с экологическими закономерностями. Система экологического права носит комплексно-отраслевой характер и включает в себя общую, особенную и специальные части.

Общую часть экологического права составляют институты, содержащие общие положения, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых экологических отношений. К их числу относятся следующие институты:

- экологических прав и обязанностей граждан и их объединений;
- права собственности на природные ресурсы;
- права природопользования;
- государственного управления охраной окружающей среды (включая нормирование, экономическое регулирование в области охраны окружающей среды, экологический контроль);
- экологического образования, воспитания и просвещения;
- юридической ответственности за нарушения экологического законодательства.

Особенная часть экологического права складывается из институтов и норм, содержащих требования к субъектам экологического права в отдельных сферах деятельности или на определенных территориях и устанавливающих:

- экологические требования в процессе осуществления отдельных видов деятельности;
- правовое положение особо охраняемых природных территорий;
- особенности правовой охраны отдельных видов природных объектов (земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха).

Специальная часть экологического права включает международный правовой механизм сотрудничества стран мира по охране окружающей среды.

3.6. Соотношение экологического права с другими отраслями российского права

Фундаментальные отрасли права являются базой для формирования эколого-правовых норм и институтов.

В области *конституционного (государственного) права* предметом внимания служат конституционные нормы об охране окружающей природной среды, основные положения, закрепляющие деятельность представительных и исполнительных органов власти.

Институты *административного права* (управление, контроль, административное пресечение, административная ответственность) являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей среды. Экологическое право использует эти институты административного права в охране окружающей среды путем ее экологизации – внесения в нормы, регулирующие общественные отношения, экологических требований по охране окружающей среды.

В отношении экологического права *гражданское право* выполняет охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет институт возмещения вреда.

Охранительную функцию по отношению к экологическому праву выполняет *уголовное право*, нормы которого закрепляют составы экологических преступлений как виды наиболее общественно опасных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде.

Соотношение экологического права с *международным правом* базируется на Конституции РФ и Законе об охране окружающей среды. Согласно ст. 3 Закона об охране окружающей среды международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды является принципом охраны окружающей среды. Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Законом об охране окружающей среды, применяются правила международного договора.

Становыми частями экологического права являются природоресурсные отрасли права: земельное, водное, лесное, горное и т. д.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие экологического права как отрасли права. Какие группы общественных отношений образуют предмет экологического права?
2. Определите объект экологического права. Является ли человек, его здоровье, имущественные интересы объектом экологического права?

3. Какие методы правового регулирования используются в экологическом праве?
4. На каких принципах основано действие экологического права?
5. Сформулируйте определение системы экологического права. Какие институты входят в состав общей и особенной частей экологического права?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Анисимов А. П.* К вопросу о предмете экологического права // Закон и право. – 2004. – № 4. – С. 51–54.
5. *Анисимов А. П.* Экологическое право в широком и узком смысле: приглашение к дискуссии // Новая правовая мысль. – 2013. – № 2. – С. 3–9.
6. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е.* Экологическое право России : учеб. – М. : Юрайт, 2010. – 504 с.
7. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.
8. *Петров В. В.* Экологическое право России. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
9. *Разгельдеев Н. Т.* К вопросу о правовой природе экологического и природоресурсного права // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруденция. – 2014. – № 2 (23). – С. 29–35.
10. *Сорока Н. Н.* Основы экологического права : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2012. – 114 с.

Глава 4. Источники экологического права

4.1. Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права

Под источниками экологического права понимаются нормативно-правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Чтобы служить источником экологического права, нормативно-правовой акт должен отвечать определенным требованиям:

- иметь объективно выраженную форму;
- быть принятым уполномоченным органом;
- иметь предусмотренную законом форму;
- быть официально опубликованным.

Источники экологического права имеют ряд особенностей:

а) эколого-правовые нормы устанавливаются как на уровне РФ, так и ее субъектов;

б) эколого-правовые нормы содержатся в актах гражданского, конституционного, предпринимательского, уголовного и иного законодательства;

в) значительный вес законов по сравнению с другими формами права;

г) определенная роль международно-правовых актов, которые регулируют внутренние экологические правоотношения на основе примата международного права.

Классификация источников экологического права может быть проведена по следующим основаниям:

1. *По юридической силе* все нормативно-правовые акты подразделяются на следующие виды:

а) законы – нормативно-правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти;

б) подзаконные акты – это акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, министерствами, органами местного самоуправления.

2. *По предмету регулирования* источники экологического права подразделяются на акты общие и специальные. *Общие* акты характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватыва-

ет как экологические, так и иные общественные отношения. *Специальные* акты характеризуются тем, что они целиком посвящены вопросам окружающей среды или ее элементов.

3. *По характеру правового регулирования* нормативно-правовые акты можно подразделить на акты материального и процессуального характера. Нормативно-правовые акты *материального характера* – это акты, содержащие материальные эколого-правовые нормы, устанавливающие права, обязанности, ответственность соответствующих отношений. Нормативно-правовые акты *процессуального характера* – это акты, регулирующие процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды

4. *По характеру* нормативно-правовые акты как источники права условно подразделяются на кодифицированные и некодифицированные акты.

Систему источников экологического права образуют:

- Конституция РФ, федеративные договоры;
- международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- федеральные законы;
- нормативно-правовые акты Президента РФ;
- нормативно-правовые акты Правительства РФ;
- нормативно-правовые акты федеральных министерств и ведомств;
- конституции, законы, иные нормативно-правовые акты субъектов РФ;
- нормативно-правовые акты органов местного самоуправления;
- локальные нормативно-правовые акты;
- постановления высших судебных инстанций.

4.2. Конституция Российской Федерации как основной источник экологического права

Конституция РФ – основной и важнейший источник всех отраслей права – содержит положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для экологического права характеристик: о месте и роли природы в жизни общества; о праве собственности

ти на природные объекты и ресурсы; об объектах экологических отношений; об экологических правах человека; об экологической функции субъектов права; о федеративной структуре развития экологического законодательства.

В юридическом теоретическом и прикладном аспектах важно положение ст. 9:

- В этой норме закрепляется экологическая функция государства и субъектов-природопользователей: в процессе осуществления любой деятельности, связанной с вредным воздействием на состояние природы, все субъекты экологического права должны обеспечивать рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Государство, как главный субъект экологического права, должно обеспечить принятие и последовательное исполнение эффективного законодательства, а при необходимости – осуществление справедливого правосудия и разрешение экологических споров.

- Значение положения ст. 9 проявляется и в установлении юридического критерия определения государственной политики Российской Федерации: наличие публичного интереса с целью обеспечения экологического благополучия.

В экологическом праве важное место занимают конституционные положения об экологических правах человека. В ст. 42 Конституции РФ признаны важнейшие права: на благоприятную окружающую среду; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Согласно ст. 36 Конституции РФ собственники владеют, пользуются и распоряжаются землей и иными природными ресурсами свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

С учетом федеративного устройства России Конституция РФ определила предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72) в области прав человека и гражданина, собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды.

Так, в ведении Российской Федерации находятся:

- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития;
- ядерная энергетика;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны, континентального шельфа.

В совместном ведении находятся вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды, а также защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Помимо предметов совместного ведения, субъекты РФ в соответствии со ст. 76 осуществляют собственное правовое регулирование.

Наряду с правами, Конституция РФ содержит конституционные гарантии:

- **Статья 2** провозглашает положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, поэтому многие нормативные требования в экологическом законодательстве предусмотрены в интересах людей.

- **Непосредственное отношение к экологическому праву** имеют положения ст. 7 о социальном характере государства, поскольку достойная жизнь человека включает в свое содержание наряду с материальной обеспеченностью и экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер.

- **Конституция РФ возлагает обязанность на граждан и юридических лиц**, деятельность которых связана с природопользованием, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

4.3. Закон как источник экологического права

В современном демократическом государстве основным источником экологического права являются официально опубликованные законы. Особое место закона в системе источников экологического права обусловлено следующими обстоятельствами:

- закон есть средство закрепления государственной экологической политики;
- все другие акты как источники права носят подзаконный характер, поэтому их правовое содержание предопределяется соответствием требованиям закона.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определены в Законе об охране окружающей среды. Несмотря на преимущественно негативные оценки специалистов данного Закона, тем не менее ему присущи и некоторые достоинства:

1. Сформулирована претензия законодателя на комплексное регулирование отношений по охране окружающей среды.
2. Важное значение имеет регулирование нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды.
3. Определен юридический критерий уровня проектирования предприятий и иных объектов. Таким критерием является внедрение наилучших существующих технологий, под которыми понимаются технологии, основанные на последних достижениях науки и техники, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющие установленный срок практического применения с учетом социально-экономических факторов.
4. Сформулированы положения об административной ответственности руководителей и членов комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, сооружений и иных объектов за приемку в эксплуатацию объектов, не соответствующих требованиям законодательства в области охраны окружающей среды.
5. Закреплено требование о том, что при приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.
6. Новый Закон предусматривает установление зон экологического бедствия и зон чрезвычайных ситуаций.

7. Установлен запрет на совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Несмотря на определенные достоинства, данному Закону присущ ряд недостатков:

- не отражены подходы к охране окружающей среды и современные концепции государственной экологической политики Российской Федерации в XXI в.;
- не учтены произошедшие изменения социально-политического и экономического устройства;
- Закон содержит множество декларативных положений, поскольку в нем не использованы современные юридические средства юридической техники;
- не регулируются процессуальные отношения⁴⁵.

Закон об охране окружающей среды как основополагающий акт в теоретическом плане с учетом специфики и сложности объекта регулирования занимает специфическое место в системе экологического законодательства. Специфика такого акта определяется закреплением в тексте Закона универсального механизма регулирования экологических отношений. Элементы этого механизма – экологическое нормирование и стандартизация, экологическая экспертиза, меры экономического стимулирования и т. д. – служат достижению целей как охраны окружающей среды в целом, так и обеспечения рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов.

4.4. Экологическая доктрина Российской Федерации

Экологическая доктрина Российской Федерации определяет цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды.

Стратегической целью политики государства в природоохранной деятельности является: сохранение природных систем; поддержание

⁴⁵ Бринчук М. М. Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – С. 98–99.

их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества; повышение качества жизни, улучшение здоровья людей и демографической ситуации; обеспечение рационального природопользования и экологической безопасности страны.

Приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации:

- обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;
- экологические приоритеты в здравоохранении;
- предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций;
- предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;
- контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Основные средства реализации государственной политики в области экологии:

- развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды;
- формирование эффективных экономических и финансовых механизмов, обеспечивающих сохранение природной среды, ее рациональное использование и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду;
- создание системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды), информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды;
- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;
- развитие гражданского общества как условие реализации государственной политики в области экологии;
- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Основная задача в указанной области – реализация интересов Российской Федерации путем участия в решении глобальных и ре-

гиональных экологических проблем, регулирование глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества.

Реализация экологической доктрины предполагает:

- разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях;
- разработку и реализацию мер государственной поддержки регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

4.5. Нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации и другие подзаконные акты. Постановления высших судебных инстанций

Среди источников экологического права важную роль играют подзаконные нормативные акты, основным видом которых являются указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

Нормотворческая компетенция Президента России предусмотрена в ст. 90 Конституции РФ, согласно которой глава государства принимает акты в форме указов и распоряжений. Источниками экологического права являются те из них, которые устанавливают модель поведения. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

В целом Президентом Российской Федерации принимается значительное число указов и распоряжений в сфере взаимодействия общества и природы. Круг отношений, регулируемых нормативными правовыми актами Президента, весьма широк. В качестве иллюстраций назовем Указ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации»; Указ от 4 февраля 1994 г. № 2369 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»; Указ от 6 июля 1994 г. № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей»; Указ от 22 ноября 1994 г. № 2099 «О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пре-

делами континентального шельфа»; Указ от 21 июля 2007 г. № 933 «О Дне эколога»; Указ от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» и др.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство (ст. 110 и 115 Конституции РФ), которое детализирует конституционные предписания, обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального природопользования; разрабатывает и представляет федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; осуществляет меры по обеспечению законности прав и свобод граждан. К наиболее известным и важным актам в сфере охраны окружающей среды относятся Постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения расходов; определение платы и ее предельные размеры за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия и т. д.

В форме положений издаются акты, утверждающие порядок проведения государственной экологической экспертизы, государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, порядок консервации земель с изъятием из оборота.

Разновидностью источников экологического права являются нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств, распространяющие свою юридическую силу только на те природные объекты, которые находятся в непосредственном управлении данного отраслевого государственного органа.

В соответствии с федеративным договором и Конституцией РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Нормативные правовые акты принимаются субъектами Российской Федерации в разных формах. В республиках – субъектах Российской Федерации – это конституции. Законодательные акты принимаются в форме уставов (например, в соответствии с Уставом

(Основным Законом) Омской области к предметам ведения Омской области относится принятие областных программ в сфере экологического развития), кодексов (Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ, Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28), законов, уложений.

Значительная часть экологических требований предусматривается в актах, посвященных рациональному природопользованию и устойчивому развитию в экологическом, экономическом и социальном отношении субъекта Российской Федерации. Так, в Омской области реализуется государственная программа «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», региональные программы «Омский сапропель», «Развитие особо охраняемых природных территорий по охране охотничьих животных», «Сохранение и повышения плодородия почв», «Обеспечение экологической безопасности окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» и др.

Субъекты Российской Федерации принимают свои законы, прежде всего, по вопросам, не урегулированным федеральным законодательством. Так, в частности, в Омской области принят закон о регулировании земельных отношений, которым определена категория лиц, имеющих право на однократное бесплатное получение в собственность земельных участков из земель, находящихся в собственности Омской области или муниципальной собственности (например, семьи, зарегистрированные в качестве многодетных семей в соответствии с областным законодательством).

К источникам экологического права приравниваются и постановления высших судебных инстанций, которые помогают нижестоящим судам правильно понимать закон и избегать ошибок при его применении. Некоторые документы конкретизируют общие положения, создают правовые положения, обязательные при разбирательстве отдельных категорий судебных дел. В этом смысле опубликованные постановления Пленумов Верховного суда Российской Федерации фактически становятся источниками права, восполняя пробелы в экологическом законодательстве.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под источниками экологического права? Каковы основные особенности источников данной отрасли? Определите системы источников экологического права.
2. Какие требования по природопользованию и охране окружающей среды предусматривает Конституция Российской Федерации?
3. Какие требования предъявляются к закону как источнику экологического права?
4. Дайте общую характеристику Федерального закона «Об охране окружающей среды» и определите его место в системе источников экологического права.
5. Что характерно для нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств как источников экологического права?
6. В каких формах принимают нормативно-правовые акты как источники экологического права субъекты Российской Федерации? Как они соотносятся с федеральными актами?
7. Какова роль судебной практики в регулировании экологических отношений?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
3. *Бринчук М. М.* О головном акте экологического законодательства // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 64–75.
4. *Бринчук М. М.* 15 лет Конституции Российской Федерации в эколого-правовом отношении // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 91–104.

5. Бринчук М. М. Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.
6. Петров В. В. Экологическое право России. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
7. Сорока Н. Н. Основы экологического права : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2012. – 114 с.
8. Хлуденева Н. И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 21–28. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article> (дата обращения: 15.06.2015).

Глава 5. Экологические правоотношения

5. 1. Понятие, признаки и виды экологических правоотношений

Экологическое правоотношение – это реально существующее общественное отношение, урегулированное нормами экологического права, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей.

Экологические правоотношения характеризуются определенными признаками:

- они складываются на основе норм экологического права;
- субъекты правоотношения являются носителями конкретных прав и обязанностей;
- носят сознательно-волевой характер;
- гарантируются государством и охраняются в необходимых случаях его принудительной силой.

Экологические правоотношения классифицируются по различным основаниям.

В соответствии с функциями норм права экологические правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные. *Регулятивные* экологические правоотношения направлены на обеспечение развития общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды (правоотношения по поводу

экологического нормирования, экспертизы, лицензирования, сертификации, аудита, ведения государственных кадастров природных ресурсов и комплексов, мониторинга и др.). К *охранительным* правоотношениям относятся правоотношения по защите экологических прав физических и юридических лиц, по применению юридической ответственности за экологические правонарушения.

В теории права различаются общие и конкретные правоотношения. *Общие* экологические правоотношения возникают непосредственно из закона. Такие правоотношения складываются между физическим или юридическим лицом и государством. *Конкретные* правоотношения возникают на основе юридических фактов.

По степени определенности субъектов экологические правоотношения разделяются на абсолютные и относительные. *Абсолютные* экологические правоотношения – те, в которых определена только одна сторона – носитель субъективного права. Вторая сторона правоотношения, на которую возложена юридическая обязанность соблюдать эти права, является персонально не определенной. В *относительном* экологическом правоотношении стороны персонально определены.

Посредством экологических правоотношений реализуются предусмотренные в нормах экологического права меры по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, реализации, соблюдению и охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Экологические правоотношения имеют свою структуру, элементами которой являются субъекты, объекты и содержание.

5.2. Субъекты и объекты экологических правоотношений

Субъектами экологических правоотношений являются лица, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью.

В зависимости от характера обеспечиваемых и охраняемых правом экологически значимых интересов субъекты экологических правоотношений подразделяются на две группы – физические лица и организации. К организациям относятся: государство в це-

лом, государственные органы, муниципальные органы, юридические лица, общественные организации.

Мера участия субъектов в экологических правоотношениях определяется их правоспособностью и дееспособностью.

Экологическая правоспособность – определенная законом способность лица быть носителем экологических прав и обязанностей. Правоспособность физического лица в экологическом праве часто возникает с момента рождения человека. Так, Лесным кодексом Российской Федерации установлено право на свободное пребывание в лесах с целью отдыха, сбора ягод, грибов для личных нужд. Во многих случаях экологическая правоспособность физического лица возникает по достижении определенного возраста. Так, специальное природопользование (лесопользование, водопользование и др.) может осуществляться физическим лицом по достижении совершеннолетия.

Экологическая правоспособность организации возникает на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом.

Экологическая дееспособность – это способность физического лица как субъекта экологического права и правоотношения осуществлять своими действиями принадлежащие ему экологические права и обязанности. Сущность экологической дееспособности проявляется в том, что гражданин, реализуя свое право на специальное природопользование, может обратиться в уполномоченные государственные органы для получения лицензии. Экологическая дееспособность возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Объектами экологических правоотношений являются объекты экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. В рамках интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений выделяются две группы объектов. К первой группе относятся окружающая среда или природа, а также природные комплексы (государственные природные заповедники, парки, заказники и другие особо охраняемые природные территории и территории традиционного природопользования). Вторая группа – отдельные природные объекты и ресурсы – земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный

мир вне лесов, животный мир, озоновый слой, климат, околоземное космическое пространство.

5.3. Содержание экологических правоотношений. Основания их возникновения, изменения и прекращения

Содержание экологических правоотношений определяется совокупностью субъективных экологических прав и юридических обязанностей.

Субъективное экологическое право представляет собой предусмотренную юридической нормой меру возможного поведения участника правоотношения. Субъективные права, установленные в экологическом праве, по своему содержанию и характеру различаются. Так, субъективное право на благоприятную окружающую среду существенно отличается от права собственности на землю и другие природные ресурсы. Особенность последнего права в том, что собственник может по своему усмотрению пользоваться соответствующим благом до определенного предела, установленного законом.

Юридическая обязанность – это предусмотренная нормой права мера должного поведения участника экологического правоотношения. Юридическая обязанность отличается от субъективного права тем, что от нее субъект правоотношения не может отказаться. Юридические обязанности в экологическом праве обладают той особенностью, что в их основу положены как частные, так и публичные интересы.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений являются юридические факты. *Юридические факты* – это такие жизненные обстоятельства, с которыми нормы экологического права связывают возникновение, изменение или прекращение юридических отношений.

Все юридические факты делятся на действия и события. *Действия* всегда являются осознанными и волевыми актами поведения людей. Они делятся на правомерные и неправомерные. Все действия классифицируются на юридические акты и поступки. *Юридические акты* – действия, которые направлены на дости-

жение определенных юридических последствий. Так, согласно ст. 14 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» выброс радиоактивных веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁴⁶. Юридическим актом в данном случае будет обращение лица – владельца стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха – в уполномоченный государственный орган за разрешением.

Юридические поступки – это такие действия, которые независимо от намерения лица влекут возникновение юридических последствий, т. е. порождают, изменяют либо прекращают экологическое правоотношение. Например, намерение построить высокоскоростную магистраль Санкт-Петербург – Москва влечет необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду. До передачи материалов проекта на государственную экологическую экспертизу инициатор намечаемой деятельности обязан обеспечить согласование материалов с органами федерального надзора и контроля и органами местного самоуправления и получить их положительные заключения и (или) документы согласований.

События происходят помимо воли людей. Событием являются природные явления – землетрясения, наводнения и др., порождающие стихийные бедствия. Отношения по поводу таких природных явлений, вызывающих стихийные бедствия, также регулируются законодательством. По их поводу складываются экологические правоотношения.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой экологическое правоотношение?

2. Перечислите субъектов экологических правоотношений.

В чем различие между правоспособностью и дееспособностью?

⁴⁶ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Дайте характеристику объектов экологических правоотношений.

4. Чем определяется содержание экологических правоотношений? Как они возникают, изменяются и прекращаются?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).

2. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.

3. *Основы природопользования: экологические, экономические и правовые аспекты / А. Е. Воробьев, В. В. Дьяченко, О. В. Вильчинская, А. В. Корчагина.* – Ростов н/Д : Феникс, 2007. – 538 с.

4. *Экологическое право : учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, профессора Ю. Е. Винокурова.* – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. – 520 с.

5. *Экологическое право : учеб. / под ред. Г. Е. Быстрова, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова.* – М. : Проспект, 2008. – 426 с.

6. *Экологическое право : учеб. / под ред. С. А. Боголюбова.* – М. : Проспект, 2008. – 261 с.

Глава 6. Эколого-правовой статус человека и гражданина

6.1. Понятие и общая характеристика экологических прав граждан

Эколого-правовой статус человека и гражданина представляет собой совокупность прав и обязанностей данного субъекта, закрепленных в экологическом законодательстве.

Основным источником формирования правового экологического статуса граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории Российской Федерации, является Конституция РФ, которая в ст. 71 к исключительному ведению государства относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов в силу ст. 72 Конституции РФ относится защита прав и свобод человека и гражданина.

Составным элементом эколого-правового статуса являются *экологические права человека и гражданина* – признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой. По уровню правового регулирования экологические права подразделяются на основные (конституционные) и иные права. К *основным (конституционным) правам* относятся:

- право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42);
- право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением (ст. 42);
- право частной собственности на землю (ст. 36);
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ст. 37);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

К группе *иных экологических прав* относятся права, закрепленные в ст. 11 Закона об охране окружающей среды:

- создавать общественные объединения и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

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

- **предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.**

Ряд существенных прав граждан в области охраны окружающей среды установлен Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»:

- **на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;**

- **получать в соответствии с законодательством Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг;**

- **обращаться в органы, уполномоченные на осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в связи с нарушениями требований санитарного законодательства, создающими угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде и угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;**

- **вносить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, предложения об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения;**

- **на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения другими гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитар-**

но-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

С учетом высокой социальной и экологической опасности радиационного загрязнения окружающей среды Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» установил следующие права граждан:

- на радиационную безопасность (ст. 22);
- на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения (ст. 23);
- на доступ в организацию, осуществляющую деятельность с использованием источников ионизирующего излучения (ст. 24);
- на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, обусловленного ионизирующим излучением, а также в результате радиационной аварии, и на возмещение причиненных им убытков (ст. 26).

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 -ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет право на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, т. е. права на экологическую безопасность (п. 1 ст. 18). Это право также связано с правом на благоприятную окружающую среду, поскольку часто чрезвычайные ситуации, вызванные авариями и катастрофами, влекут за собой негативные экологические последствия.

Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закреплено право на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов, традиционный образ жизни, хозяйство и промыслы, которые также являются разновидностью экологической правоспособности (п. 1 ст. 8).

Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» закреплено право потребителя на безопасность товара (работы, услуги) (ст. 7).

К экологическим правам граждан относятся также права на общее природопользование, связанное с реализацией естественно-

го права каждого на благоприятную окружающую среду, не требующее в каждом конкретном случае особого разрешения компетентных государственных органов, юридических и физических лиц, за которыми природные объекты закреплены в пользование.

Законодательное закрепление экологических прав имеет для России большое политическое и юридическое значение:

- признав экологические права граждан, Российское государство сделало первый шаг в направлении создания правового государства, подтвердило намерение построить его;
- достаточно широкое регулирование субъективных экологических прав в формируемом законодательстве является свидетельством демократизации права;
- признание прав стимулирует рост самосознания граждан, экологическое сознание и культуру. Оно будет способствовать вовлечению граждан в охрану окружающей среды, стимулировать деятельность государства в данной сфере, так как реализация права на благоприятную окружающую среду, других экологических прав предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов;
- регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

6.2. Право на благоприятную окружающую среду

Право каждого на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающих основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. В основе своей данное право носит естественный характер; оно тесно увязано с правами человека на жизнь, на охрану здоровья.

В соответствии с Законом об охране окружающей среды *благоприятная окружающая среда* – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных

экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Указанное право обеспечивается следующими формами:

- планированием и нормированием качества окружающей среды;
- мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;
- социальным и государственным страхованием граждан;
- образованием государственных и общественных, резервных и иных фондов помощи; организацией медицинского обслуживания населения;
- государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохрнительного законодательства.

Действующее законодательство содержит юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и, соответственно, соблюдения данного субъективного права. В качестве таких критериев выступают нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, предусмотренные ст. 19, 21–22 Закона об охране окружающей среды, иными актами экологического законодательства. Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является одной, но важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Поддержание благоприятного состояния окружающей среды с целью сохранения видового разнообразия, удовлетворения эстетических и иных потребностей человека обеспечивается созданием особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и иных территорий, установлением в законодательстве их правовых режимов.

6.3. Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды

Право на информацию является основополагающим правом личности и закреплено в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

Конституция Российской Федерации не только в наиболее общем виде провозгласила право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, но и закрепила положение о том, что каждый гражданин имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42).

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды может быть рассмотрено в широком и узком смысле. В первом случае речь идет о праве на получение правдивой и не вводящей в заблуждение информации об объективном состоянии отдельных мест в России, где природные явления неблагоприятны для человека как по причине его собственной деятельности, так и в силу стихийных катаклизмов в самой природе. В узком смысле данное право можно рассматривать как субъективное право конкретных лиц знать подробности о неблагоприятном состоянии природы на территории их проживания. В этом же смысле право на получение достоверной информации может принадлежать и лицам, родственники которых проживают в неблагоприятной окружающей среде, а также гражданам, направляемым туда на работу или в командировку.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды включает в себя две составляющие: достоверную информацию и информацию об окружающей среде. *Достоверной* является заведомо не искаженная информация об окружающей среде, которой располагают специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды. *Информация о состоянии окружающей среды* (экологическая информация) означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме:

- о состоянии элементов окружающей среды (воздух, вода, земля, природные объекты и т. д.) и взаимодействии этих элементов;
- о факторах, оказывающих или способных оказать воздействие на элементы окружающей среды;
- о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в своем содержании представляет единство следующих возможностей: а) определять направленность возможного поведения носителя субъективного права; б) требовать определенного поведения от обязанного субъекта; в) в случае неисполнения юридической обязанности (обязанного субъекта) обратиться за содействием к соответствующим государственным и иным органам.

Конституционное право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды конкретизировано в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно п. 1 ст. 8 Закона граждане вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных действующим законодательством, за исключением информации с ограниченным доступом. Согласно п. 4 ст. 8 Закона не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды.

На государственные органы и органы местного самоуправления п. 2 ст. 12 Закона возлагает обязанность создавать информационные системы, обеспечивать доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

В указанном Законе предусматриваются меры обеспечения информационных прав граждан. Согласно п. 7 ст. 8 неправомерный отказ в доступе к открытой информации, несвоевременное ее предоставление, предоставление заведомо недостоверной информации могут быть обжалованы в соответствии с гражданским законодательством. Закон об охране окружающей среды также устанавливает право граждан обращаться в органы власти, иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, и получать своевременные и обоснованные ответы (ст. 11).

Огромное значение в обеспечении граждан правдивой и достоверной информацией о состоянии окружающей среды имеет Феде-

ральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в соответствии с которым информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях (ст. 6). Указанная информация, а также информация о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено действующим законодательством. Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию, в частности, сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности (ст. 7).

Порядок информирования о состоянии окружающей среды установлен в Федеральном законе от 19 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», согласно которому информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа. Информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение действующего законодательства в области обеспечения безопасности, в том числе по поводу соблюдения экологических прав и свобод граждан (ст. 12).

6.4. Гарантии и защита экологических прав

В Конституции Российской Федерации предусмотрена система юридических гарантий экологических прав человека и гражданина. Основной Закон государства определяет юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана данных прав:

- судебная защита прав и свобод;
- право обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
- право на получение квалифицированной юридической помощи;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами;
- право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Наличие механизмов и процедур защиты экологических прав граждан является необходимым условием для того, чтобы декларируемые права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, призванные обеспечить соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Действующее законодательство выделяет следующие основные способы защиты экологических прав граждан:

- самозащита;
- защита с помощью государственных институтов.

6.5. Обязанности граждан в области охраны окружающей среды и природопользования

Наряду с субъективными экологическими правами, эколого-правовой статус человека и гражданина содержит в себе и *экологические обязанности* – меру должного поведения каждого по сохранению природы, окружающей среды и бережному отношению к природным богатствам.

Обязанность каждого сохранять природу, окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам, закрепленная в ст. 58 Конституции РФ, рассматривается как правовая и как моральная. С *правовой* точки зрения каждый человек и гражданин, жизнедеятельность которого связана с вредным воздействием на окружающую среду и природопользованием, обязан соблюдать соответствующие адресованные им требования законодательства, нарушение которых влечет правовые последствия. Юридическая ответственность выполняет функцию гарантии исполнения гражданами возложенных на них обязанностей. С *моральной* точки зрения забота о природе, охрана окружающей среды является проявлением культуры общества и нравственным долгом его членов.

Конституционные обязанности сохранять природу, окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам получили развитие в действующем законодательстве. Основной перечень общих экологических обязанностей закреплен в Законе об охране окружающей среды, согласно которому граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства (ст. 11). В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» граждане, в частности, обязаны:

- выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц;
- не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Наиболее полно обязанности граждан по охране природы и бережному использованию природных богатств как природопользователей содержатся в природоресурсном законодательстве. Так, в частности, в соответствии со ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;
- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы.

Обязанности пользователей водных объектов определены в ст. 39 Водного кодекса Российской Федерации. К таким обязанностям, в частности, отнесены:

- не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде;
- информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах.

Обязанности пользователей животным миром закреплены в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»:

- осуществлять только разрешенные виды пользования животным миром;
- соблюдать установленные правила, нормативы и сроки пользования животным миром;

- не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира;
- проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира;
- оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира;
- обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Аналогичные обязанности закреплены и в ряде других законодательных актов: в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ст. 22), Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 30).

Экологические обязанности граждан подразделяются на два вида – позитивные и запретительные. *Позитивные обязанности* предписывают совершать определенные действия. Примерами их являются обязанности рационально использовать природные объекты в соответствии с их целевым назначением; применять экологически совместимые технологии; своевременно производить плату за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды и т. д. *Запретительные обязанности* состоят в запретах осуществлять определенные действия. Примерами их могут быть запрещение ухудшения состояния окружающей среды в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, запрет нарушать права и законные интересы третьих лиц и др.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что следует понимать под экологическими правами человека и гражданина? Какие экологические права граждан закреплены в Конституции Российской Федерации?
2. В чем заключается политическое и юридическое значение признания экологических прав человека и гражданина?
3. Какими законодательными актами регулируются экологические права человека и гражданина?
4. Что понимается под благоприятной окружающей средой? Каковы юридические критерии благоприятного состояния окружающей среды?

5. Какая информация о состоянии окружающей среды является достоверной?
6. Назовите экологические обязанности граждан.
7. Какими способами можно защитить свои экологические права?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).

2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (действующая редакция от 8 марта 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Гарант : информ.-правовой портал.

5. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

7. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е.* Экологическое право России : учеб. – М. : Юрайт, 2010. – 504 с.

8. *Бринчук М. М.* Экологическое право: учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.

9. *Бринчук М. М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Тр. Ин-та государства и права РАН. – 2007. – № 5. – С. 36–66.

10. *Васильева М. И.* Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 19–27.

11. *Крассов О. И.* Экологическое право : учеб. – М. : Дело, 2001. – 768 с.

12. *Сорока Н. Н.* Основы экологического права : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2012. – 114 с.

13. *Ялбулганов А. А.* Право на благоприятную окружающую среду: экономико-правовой аспект обеспечения // Правоведение. – 2009. – № 5. – С. 24–43.

Глава 7. Право собственности на природные ресурсы

7.1. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Данные нормы закреплены в конституционном, гражданском праве, праве окружающей среды, фаунистическом праве. Поэтому данный правовой институт носит комплексный характер. Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образует право собственности в *объективном смысле*.

Основы права собственности на природные ресурсы определены в Конституции Российской Федерации, согласно которой земля, другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности (ст. 9). В законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации полномочий собственника земли, вод, недр, лесов и т. д. Таким образом, под правом собственности в *субъективном смысле* понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, водами, лесными ресурсами и другими объектами собственности.

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции РФ: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но данное правило не является абсолютным, так как в соответствии с той же ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в процессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные законодательством. Если собственник природных ресурсов передает их в пользование другим лицам, то на него возлагается обязанность обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды.

Право собственности на объекты окружающей среды имеет ряд характерных признаков, отличающих его от права собственности на иные объекты гражданского оборота:

- **признак овеществленности**, согласно которому выделяют группу природных объектов, которые, являясь составной частью природной среды, не могут быть предметами присвоения и обращения в собственность по своим объективным качествам;
- **признак неотделимости объектов природы и собственности** от окружающей среды, в соответствии с которым проводится граница между природными и социальными объектами;
- **признак отсутствия стоимости** объектов природы как совокупности затрат общественно необходимого труда подчеркивает

естественный эволюционный характер происхождения природных объектов.

7.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

В гражданском праве объектом вещного права (в том числе и права собственности) является индивидуально определенное имущество (вещи).

Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ относит природные объекты (ресурсы) к «недвижимому имуществу»⁴⁷. В ст. 130 к недвижимым вещам прямо отнесены земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса и многолетние насаждения.

В то же время Гражданский кодекс РФ не отождествляет режим простого имущества и природных объектов. В п. 1, 2, 4 ст. 209 Кодекса предусмотрены права собственника имущества, а в п. 3 этой же статьи отдельно говорится о правах собственников природных ресурсов, т. е. п. 3 следует рассматривать как специальное правило.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю (земельные участки), недра (участки недр), животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также природные комплексы.

Субъектами права собственности на природные ресурсы являются граждане и юридические лица; иностранные граждане, если они на территории РФ осуществляют инвестиционную деятельность путем создания или приобретения предприятий, полностью принадлежащих иностранному капиталу; Российская Федерация, субъекты Российской Федерации; муниципальные образования.

⁴⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.). Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

7.3. Право частной собственности на природные ресурсы

Право частной собственности – одна из форм собственности, при которой правом владения, пользования и распоряжения обладают физические и юридические лица. В соответствии с действующим законодательством право частной собственности в Российской Федерации провозглашено на земельные участки, пруды, обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка (ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации), лесную растительность, расположенную в границах земельного участка (ст. 8 Лесного кодекса Российской Федерации). Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. В данном случае основным нормативным актом является Земельный кодекс Российской Федерации, который предусмотрел ограничения права частной собственности на землю иностранных лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о государственной границе, и на иных установленных особо охраняемых природных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

Действующее законодательство не предусматривает нахождение в частной собственности участков недр (ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах»), объектов животного мира (ст. 4 Федерального Закона «О животном мире»), особо охраняемых природных территорий (п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

7.4. Право государственной собственности на природные ресурсы

Право государственной собственности – это форма собственности, при которой правом владения, пользования и распоряжения природными ресурсами обладает государство в лице специально уполномоченных органов. Право государственной собственности

установлено на все природные ресурсы: землю, недра, воды, леса, объекты животного мира, особо охраняемые природные территории. В соответствии с Основным Законом государства Российская Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить право собственности на природные ресурсы. Указ Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 250 «О федеральных природных ресурсах» устанавливает критерии отнесения природных ресурсов к федеральной собственности:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ;

- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия и т. д.;

- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым;

- месторождения полезных ископаемых общедолевого значения;

- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, пограничные и трансграничные водные объекты;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации.

7.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Право муниципальной собственности – это форма собственности, при которой правом владения, пользования и распоряжения обладают органы местного самоуправления.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки (ст. 19 Земельного кодекса Российской Федерации), замкнутые водоемы (ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации), лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения (ст. 31 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), объекты животного мира, изъятые из среды их обитания в установленном порядке (ст. 8 Федерального закона «О животном мире»), общераспространенные полезные ископаемые (ст. 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах»), лесные участки, находящиеся на территории муниципального образования (ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы согласно ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами⁴⁸.

⁴⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

7.6. Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

Общие основания приобретения права собственности установлены Гражданским кодексом Российской Федерации: право собственности на имущество, которое имеет собственника (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества (п. 2 ст. 218).

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, частным лицам.

Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях:

- обращения взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятия для государственных нужд путем выкупа;
- изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства;
- перехода наследства государству;
- реквизиции;
- конфискации;
- национализации.

Природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, могут быть обращены в частную или государственную собственность в случае их передачи частному лицу (физическому или юридическому) или государству в соответствии с законом.

Общие основания прекращения права собственности, определенные в гл. 15 Гражданского кодекса РФ, подразделяются на следующие группы:

- а) по объективным причинам: добровольный отказ, ликвидация предприятия, смерть собственника, изъятие для государственных надобностей;

б) несоблюдение условий пользования: неуплата налогов, нерациональное использование природных ресурсов, неосвоение земельного участка;

в) нарушение законодательства: нецелевое использование, нарушение экологических требований, невыполнение обязанностей по охране природных ресурсов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под правом собственности на природные ресурсы?

2. Какие формы права собственности установлены в России?

3. Какие природные ресурсы находятся в собственности?

4. Как урегулировано право частной собственности на природные ресурсы?

5. Как в законодательстве решен вопрос о государственной собственности на природные ресурсы?

6. Как регулируется право муниципальной собственности на природные ресурсы?

7. Каковы основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом изменений, внесенных Законами Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Конституция Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 17.07.2015).

2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.). Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (действующая редакция от 8 марта 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 июля 2015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Боголюбов С. А.* Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. – 2006. – № 12. – С. 82–90.
8. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.
9. *Васильева М. И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации) // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 40–50.
10. *Васильева М. И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С. 5–14.
11. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право : учеб. – 3-е изд., доп. – М. : ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2007. – 384 с. – (Профессиональное образование).
12. *Захаров Д. Е.* К вопросу о праве собственности на животный мир // Российский юридический журнал. – 2010. – № 3. – С. 130–137.
13. *Крассов О. И.* Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. – 2013. – № 6. – С. 8–16.
14. *Солдатенков О. О.* Делегирование полномочий в механизме реализации права публичной собственности на природные ресурсы // Юрист. – 2009. – № 1. – С. 62–72.
15. *Сорока Н. Н.* Основы экологического права : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2012. – 114 с.

Глава 8. Право природопользования

8.1. Понятие права природопользования, его виды

Право природопользования является одним из важнейших институтов как экологического, так и природоресурсного права.

Право природопользования – это система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств. Такие нормы содержатся в первую очередь в природоресурсном законодательстве – земельном, водном, горном, лесном, о животном мире. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены в Законе об охране окружающей среды, иных актах.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах:

- как правовой институт – совокупность правовых норм, регулирующих отношения природопользования;
- как правоотношение – совокупность прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном правоотношении по поводу использования природных объектов;
- как конкретное правомочие природопользования – принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права выделяются следующие классификации видов природопользования:

А. По критерию природного объекта: право землепользования; право недропользования; право водопользования; право пользования атмосферой; право лесопользования; право пользования растительным миром вне лесов; право пользования животным миром.

Б. По целевому назначению.

Виды природопользования по данному основанию определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

В земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории Российской Федера-

ции, соответствующее видам землепользования. Так, согласно ст. 7 Земельного кодекса земли в Российской Федерации подразделяются на 7 категорий: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» *недра* предоставляются в пользование для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение; сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (ст. 6).

Водным законодательством установлено, что *водные объекты* могут быть использованы для следующих целей: питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; сброса сточных, в том числе дренажных, вод; сплава древесины; рыболовства и охоты; разведки и добычи полезных ископаемых; обеспечения пожарной безопасности (ст. 43–53 Водного кодекса Российской Федерации).

Основными видами пользования *лесов* являются: заготовка древесины; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; создание лесных плантаций и их эксплуатация; другие виды (ст. 25 Лесного кодекса Российской Федерации).

Основными видами пользования *животным миром* в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» являются: охота; рыболовство и сохранение водных биологических ресурсов; добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам

и водным биологическим ресурсам; пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях (ст. 40–44).

В. По критерию *основания возникновения*: общее природопользование; специальное природопользование.

8.2. Право общего природопользования

Право общего природопользования представляет собой право использования природных ресурсов без получения разрешительных документов со стороны государства и иных уполномоченных лиц.

Общее природопользование характеризуется следующими признаками:

- производностью от конституционных прав каждого на благоприятную окружающую среду, на свободу передвижения;
- его реализация не связана с необходимостью предварительного осуществления каких бы то ни было юридических действий;
- бесплатностью;
- личностным характером пользования.

Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов. В то же время в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

В *земельном законодательстве* прямо не предусмотрено общее землепользование. Однако в составе земель поселений выделяются рекреационные территориальные зоны, на которых осуществляется право общего землепользования. Землями общего пользования в значительной степени являются земли *лесного фонда*, правовой режим которых определяется земельным законодательством.

Категорию земельных участков общего пользования вводит также Гражданский кодекс Российской Федерации, согласно которому граждане имеют право свободно находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником

соответствующего земельного участка (ст. 262). В случае если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом яснее его не обозначил, любое лицо может пройти через участок при условии не причинения ущерба.

Право ограниченного пользования земельным участком (сервитут) устанавливается Земельным кодексом Российской Федерации, в соответствии с которым выделяются публичный и частный сервитут. *Публичный сервитут* устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Основания установления публичного сервитута определены в п. 3 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации. Сервитут может быть срочным или постоянным (п. 4. ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации).

Законодательство о недрах также закрепило право общего пользования ресурсами недр. Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 куб. метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 19 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Достаточно полно и четко право общего пользования водными и лесными ресурсами отражено в *водном и лесном законодательстве*.

Лесной кодекс Российской Федерации широко регулирует пребывание граждан в лесах: граждане имеют право свободно и бес-

платно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов (п. 1 ст. 11). При этом на них возлагается обязанность соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами (п. 2 ст. 11).

Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в следующих целях: обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ (п. 5 ст. 11).

Общее водопользование предусматривается и действующим водным законодательством. Этот вид водопользования тесно связан с выделяемыми Водным кодексом Российской Федерации водными объектами общего пользования. Согласно ст. 6 Кодекса поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т. е. общедоступными водными объектами. Соответственно, каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. При этом использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.

Для общего пользования предназначается полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта), ширина которой составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более десяти километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более десяти километров, составляет пять метров (п. 6 ст. 6).

Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (п. 8 ст. 6).

Право общего пользования *биоресурсами* регулируется Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» применительно к любительскому и спортивному рыболовству. Любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования осуществляется гражданами свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено законом. При этом любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия. В прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, любительское и спортивное рыболовство осуществляется с согласия их собственников (ст. 24).

8.3. Право специального природопользования

Право специального природопользования – право пользования природными ресурсами, связанное с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц, осуществляемого в соответствии с разрешительной системой и требующего выделения отдельных частей природных объектов в обособленное пользование юридическим или физическим лицам. Оно реализуется в формах: комплексного природопользования; специального пользования водами, недрами, объектами животного мира, другими природными ресурсами.

Под *комплексным природопользованием* понимается такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает минимально возможное воздействие на окружающую природную среду.

Специальное пользование отдельными природными ресурсами – водами, недрами, объектами животного мира и т. д. – возникает на основании разрешений, лицензий, договоров для осуществления предпринимательской деятельности и оформляется в рамках определенных законодательством процедур.

8.4. Субъекты права природопользования и его содержание

Субъект права природопользования может рассматриваться как возможный по закону обладатель такого права пользования и как обладатель субъективного права пользования природными ресурсами, носитель установленных законом прав и обязанностей, являясь субъектом правоотношений пользования землей, ее недрами, водами и лесами, объектами животного мира и атмосферным воздухом. Соответственно этому субъектами права специального природопользования являются граждане-предприниматели и юридические лица, которые могут выступать в двух качествах:

- как государственные или муниципальные органы, наделенные правомочием распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной или муниципальной собственности;
- как юридические лица, получившие соответствующий природный ресурс в пользование.

Основы правового статуса природопользователей закреплены в ст. 36, 42, 58 Конституции Российской Федерации и дифференцированы в актах природоресурсного характера в зависимости от объекта природы и целей природопользования.

Так, в соответствии со ст. 39 Водного кодекса Российской Федерации собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют *право* самостоятельно осуществлять использование водных объектов, осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений на водных объектах.

Собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов обязаны: не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде; содержать в исправном

состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения; информировать уполномоченные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах; своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах; вести в установленном порядке учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных, в том числе дренажных, вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти; выполнять иные предусмотренные Водным кодексом, другими федеральными законами обязанности.

Права и обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов определены в гл. VI Земельного кодекса Российской Федерации; основные права и обязанности пользователя недр – в ст. 22 Закона Российской Федерации «О недрах»; права и обязанности пользователей животным миром – в ст. 40 Федерального закона «О животном мире» и т. д.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что следует понимать под правом природопользования?
2. Какие виды права природопользования установлены в российском законодательстве?
3. Чем характеризуется право общего природопользования? На какие природные ресурсы оно установлено?
4. Охарактеризуйте право специального природопользования.
5. Кто является субъектом права природопользования?
6. Каково содержание права природопользования?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (действующая редакция от 8 марта 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

4. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (действующая редакция от 31 декабря 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июня 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 2 марта 2015 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

7. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.

8. *Веденин Н. Н.* Экологическое право: вопросы и ответы. – М. : Новый Юрист, 2007. – 412 с.

9. *Крассов О. И.* Экологическое право : учеб. – М. : Дело, 2001. – 768 с.

10. *Кузнецова Н. В.* Экологическое право : учеб. пособие. – М. : Юриспруденция, 2008. – 368 с.

11. *Матейкович М. С.* Конституционные основы рационального природопользования в Российской Федерации // Государство и право. – 2009. – № 11. – С. 45–54.

12. *Сорока Н. Н.* Основы экологического права : учеб. пособие. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2012. – 114 с.

Глава 9. Основы эколого-правового механизма охраны окружающей среды и природопользования

9.1. Понятие эколого-правового механизма, его основные элементы и сущность

Эколого-правовой механизм – согласованная система предусмотренных нормами экологического права или в соответствии с ними мер и требований, а также действий и процессов, осуществляемых в порядке реализации этих норм, направленных на последовательное и эффективное достижение целей экологического права. Основными элементами данного механизма являются:

- экологическое нормирование;
- эколого-техническая регламентация, стандартизация и сертификация;
- оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- лицензионно-договорные основы специального природопользования;
- планирование природоохранной деятельности и экологический аудит;
- экономико-правовые меры природопользования и охраны окружающей среды (плата за природопользование, экологическое страхование и т. д.);
- организационно-правовые средства информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды (мониторинг окружающей среды, государственные кадастры природных объектов и природных ресурсов, экологический контроль и т. д.);
- духовно-культурные средства (экологическое воспитание, экологическое образование, наука экологического права);
- юридическая ответственность за экологические правонарушения;
- управление природопользованием и охраной окружающей среды.

Эколого-правовому механизму присущи следующие особенности:

А. Особое место экологического права в правовой системе Российской Федерации.

С точки зрения *внутригосударственного* права природа, ее отдельные объекты и комплексы представляют собой главный и единственный объект общественных отношений, регулируемый эколого-правовыми нормами. С точки зрения *международного* права особенность экологического права проявляется в его глобальном масштабе: природа, являющаяся объектом экологических отношений, не знает государственных границ. Соответственно, с учетом взаимосвязей и взаимообусловленности природных процессов и явлений, существующих объективно, многие экологические проблемы могут успешно решаться только на международном уровне.

Б. Необходимость учета в законодательстве и праве роли и значения природы в жизни общества.

Данная особенность получила закрепление в ст. 9 Конституции РФ, согласно которой законы, реализация которых затрагивает интересы экологического благополучия, должны учитывать экологические требования, вытекающие из законов природы.

В. Наличие интегрированного и дифференцированного подходов в регулировании объектов экологических отношений.

Сущность каждого из этих подходов определяется спецификой объекта, который должен быть надлежащим образом учтен при правовом регулировании и отражен в установленных нормах. Соответствующим образом это отражается и на характеристике эколого-правового механизма.

Г. Закрепление отдельных элементов эколого-правового механизма в отраслевом законодательстве.

9.2. Понятие, виды и система органов управления природопользованием и охраной окружающей среды

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

Управление в данной сфере имеет следующее значение:

- оно выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само экологическое право;
- путем последовательной реализации требований экологического законодательства обеспечивается соблюдение экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы;
- достигаются цели, поставленные экологическим правом, и его эффективность.

В зависимости от статуса субъектов, осуществляющих управление природопользованием и охраной окружающей среды, выделяются следующие его виды:

Общественное управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется общественными формированиями и гражданами. Данное участие регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. Наиболее значимыми функциями общественного управления являются участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экспертизы, экологического контроля.

Содержание *производственного* управления природопользованием и охраной окружающей среды определяется задачами конкретного предприятия по выполнению адресованных ему эколого-правовых требований. Эти задачи с учетом специфики предприятия могут быть связаны с обеспечением рационального использования природных объектов, обращением с производственными отходами. Наиболее специфическими функциями производственного управления являются учет вредных воздействий, планирование, координация природоохранительной деятельности, экологический контроль. Данный вид управления регулируется преимущественно локальными актами.

Муниципальное управление природопользованием и охраной окружающей среды направлено на решение местных экологичес-

ких проблем. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению местного самоуправления, в частности, относятся: владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Отраслевое (ведомственное) управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется министерствами, федеральными службами в пределах своей отрасли или сферы деятельности, если такая деятельность связана с природопользованием или вредным воздействием на окружающую среду. Содержание отраслевого управления определяется спецификой отрасли или сферы деятельности, характером предприятий, входящих в ее систему, масштабами и видами воздействий на природу.

В масштабах государства наибольшая ответственность за последовательное исполнение экологического законодательства лежит на органах, осуществляющих *государственное* управление природопользованием и охраной окружающей среды.

Роль государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды определяется статусом государственных органов, которые подразделяются на 3 вида:

А. Органы общей компетенции.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся:

1. На федеральном уровне – Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание.

К важнейшим функциям управленческой деятельности Президента Российской Федерации в рассматриваемой сфере, в частности, относятся: определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей

среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации.

2. На региональном уровне – органы государственной власти субъектов Российской Федерации (органы законодательной власти субъектов РФ; президенты, правительства, администрации и иные органы исполнительной власти субъектов РФ). Так, согласно ст. 3 Закона Омской области от 6 октября 2005 г. № 673-ОЗ (в ред. Закона Омской области от 16 июня 2006 г. № 756-ОЗ) «Об охране окружающей среды в Омской области» к полномочиям Законодательного Собрания Омской области в сфере охраны окружающей среды отнесены: разработка и принятие законов в области охраны окружающей среды и контроль за их исполнением; утверждение целевых программ в области охраны окружающей среды; утверждение в составе бюджета Омской области финансирования программ и мероприятий по охране окружающей среды.

3. На муниципальном уровне – органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в области охраны окружающей среды в соответствии с природоохранным законодательством.

Б. Органы специальной компетенции – это органы, созданные исключительно для решения задач в сфере взаимодействия общества и природы. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» специально уполномоченными государственными органами в данной сфере являются: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного

хозяйства, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство по недропользованию и т. д.

В. Иные органы, уполномоченные в сфере государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды: Министерство здравоохранения, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и т. д.

9.3. Экологическое нормирование

Экологическое нормирование – установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства. В соответствии со ст. 19 Закона об охране окружающей среды нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

В Российской Федерации имеется немало нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области экологического нормирования. В числе основных – Закон об охране окружающей среды, гл. V которого определяет систему экологических нормативов, критерии их установления.

Специальные требования по экологическому нормированию содержатся в актах природоресурсного характера. Так, согласно ч. 5 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством Российской Федерации устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ. Водный кодекс Российской Федерации устанавливает, что нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганиз-

мов и других показателей качества воды в водных объектах (п. 2 ст. 35). В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент, который, в частности, устанавливает виды разрешенного использования лесов (ст. 87). Федеральный закон «О животном мире» закрепляет положение о том, что нормирование в области использования и охраны животного мира заключается в установлении нормативов изъятия объектов животного мира, а также в установлении других нормативов и норм в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17).

Систему экологического нормирования составляют:

1. Нормативы качества окружающей среды.

В соответствии с действующим экологическим законодательством данные нормативы устанавливаются в форме показателей предельно допустимых концентраций вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почву, и нормативов предельно допустимых уровней вредных физических воздействий на окружающую среду.

Нормативы качества окружающей среды выполняют следующие функции:

- они устанавливают предельные величины вредных химических, физических и биологических воздействий на природную среду;
- они учитываются при оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности, реализация которой будет связана с отрицательным воздействием на природу.

2. Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды.

Данная группа нормативов включает:

- нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ;
- нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;
- нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей, иных вредных физических воздействий;

- нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия;
- предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве.

3. Нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.

Нормативы пользования природными ресурсами устанавливаются с целью обеспечения удовлетворения общественных потребностей и предупреждения их истощения. Такие нормативы разрабатываются с учетом возможностей их воспроизводства, сохранения устойчивого функционирования естественных экосистем.

Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной среды предусмотрены в ст. 26 Закона об охране окружающей среды: нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Конкретные требования о нормировании изъятия отдельных природных ресурсов предусмотрены в природоресурсном законодательстве с учетом специфики природного ресурса. Так, согласно Земельному кодексу РФ предельные размеры земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией (ст. 33). Инструментом обеспечения принципов рационального, непрерывного и неистощительного пользования лесным фондом служит расчетная лесосека. В соответствии с Лесным кодексом РФ расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования устанавливаются в лесохозяйственном регламенте, составляемом на срок до десяти лет (ст. 87).

9.4. Экологическая экспертиза

Согласно Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду⁴⁹.

В соответствии с действующим законодательством в России осуществляется государственная и общественная экологическая экспертиза.

Под *государственной экологической экспертизой* понимается вид экспертной деятельности специально создаваемых комиссий, групп, отдельных экспертов, базирующихся на междисциплинарном эколого-экономико-социальном исследовании, проверке, анализе и оценке объекта экспертизы в целях принятия решения о возможности его реализации лицом, правомочным принимать такое решение.

В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» целями экологической экспертизы являются:

- определение соответствия намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны окружающей природной среды;
- определение полноты выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую среду в результате осуществления намечаемой деятельности;
- определение экологической обоснованности и допустимости реализации намечаемой деятельности;
- обеспечение достаточности предусмотренных мер экологической безопасности и сохранения природного потенциала.

⁴⁹ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

Объектами государственной экологической экспертизы являются:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативно- и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды;

- материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации (программы, планы, схемы развития и т. д.);

- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности – материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

- иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду.

Проведение государственной экологической экспертизы включает:

А. Организацию и проведение анализа и оценки объектов экспертизы с позиций: эффективности, полноты, обоснованности предусмотренных в них мер по охране здоровья населения; рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей природной среды; правильности определения заказчиком степени экологического риска и опасности намечаемой деятельности; экологически вредных воздействий экспертируемых объектов на окружающую природную среду, а также возможных социальных, экономических и экологических последствий.

Б. Оценку соответствия экологическим стандартам экспертируемых объектов, намечаемых к реализации, на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации.

В. Анализ всей документации и информации, характеризующих предполагаемое воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду.

Г. Подготовку выводов государственной экологической экспертизы, своевременную передачу их государственным и иным органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы.

Д. Информирование заинтересованных лиц, общественности и граждан о возможных неблагоприятных воздействиях на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических, экологических и иных последствиях намечаемой деятельности.

В качестве альтернативной формы экологической экспертизы Федеральный закон «Об экологической экспертизе» предусматривает *общественную экологическую экспертизу*, которая может проводиться в отношении объектов государственной экологической экспертизы, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Согласно п. 1 ст. 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе», общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

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

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

9.5. Планирование природоохранной деятельности

Планирование природоохранной деятельности предусматривает разработку и осуществление мероприятий по охране окружающей среды. Природоохранное планирование осуществляется с учетом государственных прогнозов социально-экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

Планирование природоохранных мероприятий находит свое отражение в федеральных программах. Общие положения, касающиеся порядка разработки федеральных программ, предусмотрены в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁵⁰. Программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров (п. 3 ст. 1). В программе социально-экономического развития должна быть отражена и экологическая политика.

Природоохранное планирование предусмотрено также градостроительным законодательством. В соответствии со ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ территориальное планирование назначения территорий определяется исходя из совокупности социальных, экономических, экологических факторов.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного

⁵⁰ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ (с изм. от 9 июля 1999 г.) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Сейчас.ру. Бизнес и власть : [сайт]. – URL: <http://www.lawmix.ru> (дата обращения: 14.06.2015).

и техногенного характера» устанавливает правило, что планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций (ст. 7)⁵¹.

9.6. Экологическая сертификация и экологический аудит

Важное место в эколого-правовом механизме охраны окружающей среды и природопользования занимает экологическая сертификация.

Экологическая сертификация – это подтверждение соответствия безопасности продукции для человека и окружающей среды требованиям национальных и международных стандартов, нормативно-технических документов.

Экологическая сертификация способствует решению следующих задач:

- предупреждению появления на рынке и реализации экологически опасной продукции;
- внедрению экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- производству экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышению ее качества и конкурентоспособности;
- созданию условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- предотвращению ввоза в страну экологически опасной продукции, технологий, отходов.

⁵¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 2 мая 2015 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

Экологическая сертификация служит средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции, заявленных изготовителем; содействия потребителям в компетентном выборе экологически благополучной продукции; контроля безопасности продукции для окружающей среды жизни, здоровья и имущества; защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя).

Цель экологической сертификации – стимулирование производителей к внедрению таких технологических процессов и разработке таких товаров, которые в минимальной степени загрязняют природную среду и дают потребителю гарантию безопасности продукции для его жизни, здоровья, имущества и среды обитания.

Сертификация (подтверждение соответствия) на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации. *Обязательное* подтверждение соответствия осуществляется в формах: принятия декларации о соответствии; обязательной сертификации.

Основными объектами экологической сертификации являются:

а) объекты окружающей среды (природные объекты, природные ресурсы, природные компоненты);

б) источники загрязнения окружающей среды (техногенные источники, производства и технологические процессы, отходы производства и потребления, коммуникационные комплексы, средства и объекты);

в) продукция (работы и услуги) природоохранного назначения (природосохранные технологии, природосохранные сооружения и продукция, экологические услуги);

г) экологические информационные ресурсы, продукты и технологии (информационные продукты в области охраны окружающей среды, базы и банки экологических данных, программные продукты в области охраны окружающей среды, экологические модели загрязнения по всем средам охраны окружающей среды, экологические методики).

Порядок проведения экологической сертификации определен Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ст. 26)⁵².

Экологический аудит – независимая, комплексная, документированная оценка наблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. Основными целями экологического аудита являются:

- оценка состояния деятельности предприятия или индивидуального предпринимателя по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов и ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации;
- выявление степени деградации окружающей среды объекта, деятельность которого связана с вредным воздействием на окружающую среду;
- определение участков загрязненной окружающей среды, видов и масштабов загрязнения;
- выявление и оценка оборудования и технологий, связанных с охраной окружающей среды на объекте;
- оценка влияния окружающей среды на состояние здоровья работников.

На территории Российской Федерации, в соответствии с существующими нормативными документами, экологический аудит может проводиться в обязательном порядке или добровольно по инициативе юридического или физического лица.

Если предприятие осуществляет опасную с точки зрения экологии деятельность, то экологический аудит проводится в обязательном порядке в следующих случаях:

- при оформлении приватизации или банкротства предприятия;
- для установления ставки и суммы выплат при экологическом страховании предприятия;

⁵² Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (действующая редакция от 29 июня 2015 г.) «О техническом регулировании» // СПС «КонсультантПлюс».

- при оформлении кредита в государственных банках;
- для оценки деятельности предприятия в ходе ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф, аварий;
- при продлении действия лицензии, разрешающей осуществление экологически опасной деятельности;
- для подтверждения выполнения международных обязательств в сфере природопользования, экологической безопасности и защиты окружающее среды.

Добровольный экологический аудит может проводиться при продаже предприятия; при оформлении аренды; при сдаче предприятия под залог; при проведении перепланировки помещений предприятия и модернизации технологического процесса.

В ходе проведения экологического аудита, в частности, проверяются: учредительные документы; разрешительные документы на осуществление основной деятельности предприятия и его воздействие на окружающую среду; документация о движении сырья и материалов предприятия; документация о природопользовании; документация по учету и списанию расходов на осуществление мероприятий по природопользованию и охране окружающей среды; документальное и фактическое состояние систем оборудования по очистке выбросов, сбросов загрязняющих веществ, переработке, утилизации, транспортировке и размещению отходов.

Результатом проведенного экологического анализа является разработка плана мероприятий и технологических решений, вследствие проведения которых будут устранены выявленные экологические несоответствия и достигнуты требуемые экологические показатели.

9.7. Экологический мониторинг

На рубеже XX–XXI вв. научно-техническая деятельность человечества стала ощутимым фактором воздействия на окружающую среду. В целях оптимизации отношений человека с природой и экологической ориентации хозяйственной деятельности появилась многоцелевая информационная система долгосрочных наблюдений – мониторинг.

Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды) – многоцелевая информационная система долгосрочных наблюдений, а также оценки и прогноза состояния окружающей среды, прогноза ее изменений под воздействием природных и антропогенных факторов. Основная цель экологического мониторинга – предупреждение критических ситуаций, вредных или опасных для здоровья людей, благополучия других живых существ, их сообществ, природных и созданных человеком объектов.

Система экологического мониторинга призвана накапливать, систематизировать и анализировать информацию о состоянии окружающей среды, о причинах наблюдаемых и вероятных изменений ее состояния, о допустимости изменений и нагрузок на среду в целом, о существующих резервах биосферы.

Основные процедуры системы мониторинга:

- 1) выделение (определение) и обследование объекта наблюдения;
- 2) оценка состояния объекта наблюдений;
- 3) прогнозирование изменений состояния объекта наблюдения;
- 4) представление информации в удобной для использования форме и доведение ее до потребителя.

Действующим экологическим законодательством предусмотрены следующие классификации мониторинга:

А. В зависимости от территории, охватываемой наблюдениями, мониторинг подразделяется на три уровня: глобальный, региональный и локальный.

Глобальный мониторинг – слежение за общемировыми процессами (в том числе антропогенного влияния), происходящими на всей планете. Основными целями программы глобального мониторинга, в частности, являются:

- организация системы предупреждения об угрозе здоровью человека;
- оценка влияния глобального загрязнения атмосферы на климат;
- оценка количества и распределения загрязнений в биологических системах;
- оценка загрязнения морских экосистем;
- создание системы предупреждений о стихийных бедствиях в международном масштабе.

Региональный мониторинг – слежение за процессами и явлениями в пределах какого-то одного региона, где эти процессы и явления могут отличаться и по природному характеру, и по антропогенным воздействиям от базового фона, характерного для всей биосферы. На уровне регионального мониторинга ведутся наблюдения за состоянием экосистем крупных природно-территориальных комплексов – бассейнов рек, лесных экосистем, агроэкосистем.

Локальный мониторинг – это слежение за естественными природными явлениями и антропогенными воздействиями на небольших территориях. В системе данного вида мониторинга наиболее важным является контроль над следующими объектами: атмосферой, гидросферой, почвой, урбанизированной средой, населением.

Б. В зависимости от объекта наблюдения различают мониторинг базовый (фоновый) и импактный.

Базовый мониторинг – слежение за общебиосферными природными явлениями без наложения на них антропогенных влияний. Так, базовый мониторинг проводится на особо охраняемых природных территориях, практически не испытывающих локальных воздействий деятельности человека.

Импактный мониторинг – разновидность системы наблюдений за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками.

Кроме того, различают другие виды мониторинга: биоэкологический (санитарно-гигиенический), геоэкологический (природно-хозяйственный), биосферный (глобальный), космический, геофизический, климатический, биологический, здоровья населения, социальный и др.

В. В зависимости от природного ресурса: мониторинг животного мира, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг водных ресурсов, мониторинг земель.

Мониторинг животного мира – государственная система регулярных наблюдений за распространенностью, численностью, видовым составом объектов животного мира, состоянием среды их обитания, в том числе за миграционными путями, иными факторами в целях сохранения биоразнообразия, научно обоснованного

использования и охраны животного мира, предотвращения распространения эпизоотии и иных негативных последствий.

Мониторинг атмосферного воздуха – система наблюдения за качеством атмосферного воздуха, количеством и составом содержащихся в нем вредных веществ и оказываемым на него антропогенным воздействием путем выбросов со стационарных и передвижных источников.

Мониторинг водных ресурсов – наблюдение за качеством поверхностных вод, составом находящихся в них загрязняющих веществ, составом и количеством сбрасываемых в водные объекты сточных вод.

Мониторинг земель – система базовых, периодических и оперативных наблюдений (съёмки, обследования и изыскания) за состоянием всех земель в Российской Федерации с целью выявления изменений, их оценки, прогноза и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов, информационного обеспечения органов управления земельными ресурсами, а также владельцев земельных участков.

Экологический мониторинг проводится специальной наблюдательной сетью, в состав которой входят специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Наиболее солидной базой мониторинга обладает Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, которой, в частности, проводятся следующие основные виды наблюдений: за состоянием загрязнения воздуха в городах и промышленных центрах, состоянием загрязнения почв пестицидами и тяжелыми металлами, состоянием загрязнения поверхностных вод суши и морей, фоновым загрязнением атмосферы, радиоактивным загрязнением природной среды.

9.8. Организационно-правовые формы экологического контроля

Экологический контроль – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления, правовой институт экологического права.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности – контроль и надзор. Экологический *контроль* – деятельность уполномоченных субъектов по проверке и обеспечению соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. *Надзор* – специфическая разновидность экологического контроля, суть которого состоит в постоянном и систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов, лиц с целью выявления и пресечения нарушений экологического законодательства.

Экологический контроль как правовая мера выполняет следующие функции:

а) *предупредительная функция* заключается в том, что субъекты экологического права самостоятельно проявляют активность в исполнении требований экологического законодательства и предупреждении нарушений;

б) *информационная функция* связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов;

в) *карательная функция* проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований, предусмотренных законодательством санкций.

В Законе об охране окружающей среды выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, производственный и общественный.

Государственный экологический надзор представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами обязательных требований в области охраны окружающей среды посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Указанная деятельность включает также и систе-

матическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (ст. 65).

Органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, осуществляющие государственный экологический надзор, подразделяются на два вида – органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

Государственный *общий* экологический надзор осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственный *специальный* экологический надзор проводится органами надведомственной компетенции, к числу которых отнесены: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; иные министерства и ведомства Российской Федерации.

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного надзора, служит наличие достаточного объема полномочий государственных инспекторов в области охраны окружающей среды. При осуществлении государственного экологического надзора инспекторы в области охраны окружающей среды в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

- запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;
- посещать и обследовать используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания,

помещения, сооружения, а также проводить необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю;

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

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

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

- предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований (ст. 66).

Основной формой контрольно-надзорной деятельности органов государственного экологического надзора является проверка. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵³ устанавливает плановую и внеплановую проверки.

Предметом *плановой проверки* является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осу-

⁵³ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

ществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям (ст. 9).

Предметом *внеплановой проверки* является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Законом достаточно полно урегулирован порядок организации проверки (ст. 14), порядок оформления ее результатов (ст. 16).

Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Производственный контроль проводится самим предприятием-природопользователем на своих объектах с целью обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности требований природоохранного законодательства и соблюдения установленных нормативов в области охраны окружающей среды, а также самопроверки рациональности природопользования на своих объектах и выполнения планов мероприятий по ограничению и уменьшению воздействия на окружающую среду. Содержание такого контроля прежде всего зависит от специфики деятельности предприятия.

Основными целями производственного экологического контроля являются:

- обеспечение выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов;
- обеспечение полноты, достоверности и оперативности информации об экологическом состоянии на промышленном объекте и в зоне его влияния для принятия управленческих решений по снижению или ликвидации негативных воздействий на окружающую природную среду в процессе производственной деятельности.

К основным задачам производственного экологического контроля относится выполнение подразделениями предприятия требований природоохранного законодательства, нормативных документов в области охраны окружающей среды, касающихся: а) соблюдения установленных нормативов воздействия на компоненты окружающей природной среды; б) соблюдения лимитов пользования природными ресурсами и лимитов размещения отходов; в) соблюдения нормативов качества окружающей природной среды в зоне влияния предприятия; г) выполнение планов природоохранных мероприятий по снижению техногенной нагрузки на окружающую среду.

Объектами производственного экологического контроля, в частности, являются: стационарные и передвижные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; системы очистки отходящих газов; системы очистки отработанных вод; склады и хранилища сырья, материалов, реагентов; объекты окружающей среды, расположенные в пределах промышленной площадки, территории, где осуществляется природопользование, санитарно-защитной зоны.

Общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Данный вид контроля осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов

Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Основными формами общественного экологического контроля являются:

- обращения в правоохранительные органы и органы прокуратуры с заявлениями о проверке законности действий, решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, о привлечении виновных лиц к юридической ответственности;
- проведение общественной экологической экспертизы;
- обращения в суд с исками о признании незаконными действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц;
- обращения в уполномоченные органы государственного экологического надзора с заявлениями о проведении внеплановых проверок хозяйствующих субъектов;
- проведение экологических референдумов, шествий, митингов, пикетов;
- совершение иных действий, не противоречащих действующему законодательству.

9.9. Экономико-правовые меры природопользования и охраны окружающей среды

Одним из основных социальных регуляторов отношений между обществом и окружающей средой является экономическое регулирование.

Экономическое регулирование общественных отношений – это государственное регулирование, осуществляемое посредством правовых форм, цель которого – решение вопросов окружающей среды с учетом и посредством объективных экономических законов.

Правовыми способами экономического регулирования являются дозволения и предписания, что предполагает свободу выбора в принятии решений субъектами экологических правоотношений в допустимых пределах. Устанавливая то или иное требование,

предписание, закон определяет экономический механизм его реализации.

Экономический механизм природоохраны представляет собой совокупность предусмотренных нормативно-правовыми актами экономических мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Специфика данного механизма заключается в следующем: а) он не направлен на регулирование собственно деятельности по охране окружающей среды; б) с его помощью создаются условия для осуществления охраны окружающей среды и рационального природопользования всеми субъектами путем правового воздействия на их экономические интересы.

В Законе об охране окружающей среды к элементам экономического регулирования в области охраны окружающей среды отнесены:

- 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.

Плата за загрязнение окружающей среды рассматривается как один из основных экономических стимулов к тому, чтобы предприятия-природопользователи сами принимали меры по уменьшению загрязнения окружающей среды в соответствии с требованиями законодательства. Такие меры проявляются в следующих формах:

- а) усовершенствование технологии производства, строительство эффективных очистных сооружений;
- б) повышение требовательности к работникам и обеспечение соблюдения трудовой и технологической дисциплины.

Общие требования относительно платы за негативное воздействие на окружающую среду определены в Законе об охране окружающей среды. К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду (ст. 16).

Закон не определяет формы платы за негативное воздействие на окружающую среду. В нем говорится, что формы и особенности взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации.

В настоящее время плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается только за следующие виды негативного воздействия:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными объектами;
- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ передвижными объектами;
- сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов производства и потребления.

За другие виды вредного воздействия – за загрязнение недр и почв, шум, вибрацию и т. п. – экологические взносы не уплачиваются из-за отсутствия нормативов платы.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду по Определению Конституционного суда от 10 декабря 2002 г. № 284-О является обязательным публично-правовым платежом, носит индивидуально-возмездный и компенсационный характер и относится к категории фискальных сборов.

Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду являются предприятия, учреждения, организации,

российские и иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории Российской Федерации, имеющие источники негативного воздействия на окружающую среду.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время действуют следующие постановления Правительства Российской Федерации: от 28 августа 1992 г. № 632 (ред. от 26 декабря 2013 г.) «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»⁵⁴ и от 12 июня 2003 г. № 344 (ред. от 24 декабря 2014 г.) «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»⁵⁵. В соответствии с данными правовыми актами выделяются следующие правовые режимы платы:

- 1) плата за загрязнение в рамках предельно допустимых нормативов;
- 2) плата за загрязнение с превышением предельно допустимых нормативов, но в пределах лимитов, временно согласованных нормативов;

⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 (ред. от 26 декабря 2013 г.) «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 (ред. от 24 декабря 2014 г.) «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» // СПС «КонсультантПлюс».

- 3) загрязнение с превышением лимитов;
- 4) загрязнение при отсутствии разрешения.

К числу экономико-правовых мер охраны окружающей среды относится и экологическое страхование.

Экологическое страхование – это совокупность различных видов страхования экологических рисков, направленных на создание страховой защиты на случай причинения страхователям, застрахованным и третьим лицам ущерба в результате внезапного сверхнормативного загрязнения окружающей среды (земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна).

Система экологического страхования включает в себя следующие виды:

- **страхование ответственности юридических лиц (организаций, предприятий, учреждений)**, которые являются источниками повышенной опасности за причинение вреда окружающей среде, ответственность перевозчика (опасные грузы) и т. д.;
- **имущественное страхование (страхование земельных объектов или других объектов недвижимости, включая здания)** на случай нанесения им вреда вследствие экологической аварии или катастрофы;
- **личное страхование граждан: страхование жизни и здоровья работников организаций (предприятий, учреждений)**, относящихся к категории источников повышенной опасности, или граждан, находящихся на территории, потенциально подверженной влиянию источников повышенной опасности.

Объектами экологического страхования выступают следующие общественные интересы:

- а) связанные с жизнью, здоровьем страхователя или застрахованного лица (*личное страхование*);
- б) связанные с владением, пользованием, распоряжением природными ресурсами, иным имуществом (*имущественное страхование*);
- в) связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу (*страхование ответственности*).

В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование и добровольное экологическое страхование.

Обязательное государственное экологическое страхование представляет собой страхование гражданской ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической аварией или катастрофой, осуществляемое в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» предусмотрено, что организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте (ст. 15)⁵⁶.

В случае причинения вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте эксплуатирующая организация или иной владелец опасного производственного объекта, ответственные за причиненный вред, обязаны обеспечить выплату компенсации в счет возмещения причиненного вреда:

- гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, понесенного в случае смерти потерпевшего (кормильца), – в сумме 2 млн руб.;
- гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, причиненного здоровью, – в сумме, определяемой исходя из характера и степени повреждения здоровья по нормативам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Размер компенсации в этом случае не может превышать 2 млн руб. (ст. 17.1).

Выплата компенсации в счет возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на

⁵⁶ Федеральный закон от 21 июля 1997 № 116-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

опасном производственном объекте, не освобождает ответственное за причиненный вред лицо от его возмещения в соответствии с требованиями гражданского законодательства в части, превышающей сумму произведенной компенсации.

Добровольное экологическое страхование возникает на основе добровольно заключаемого договора между страховщиком и предприятием-страхователем. Основным документом, регулирующим данный вид страхования в области охраны окружающей среды, является Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное Минприроды Российской Федерации и Российской государственной страховой компанией соответственно 3 декабря и 20 ноября 1992 г.⁵⁷ В соответствии с данным Положением страховая организация (страховщик) представляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

Страхователями являются предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, являющиеся юридическими лицами, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории страны.

Объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховым событием (случаем) служит внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в ре-

⁵⁷ Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (утв. Минприроды РФ и Российской государственной страховой компанией 3 декабря, 20 ноября 1992 г., № 04-04/72-6132, 22) // Гарант: информ.-правовой портал.

зультате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод. Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования. При этом порядок и условия страхования определяются страховой компанией самостоятельно.

В Положении определены страховые события, по которым страховщик не несет ответственности:

- **прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, гражданских волнений, диверсий, внутренних беспорядков, боевых действий, чрезвычайного, военного, осадного или особого положения, объявленного органами власти;**
- **вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива;**
- **связанные с умышленными действиями страхователя или третьих лиц;**
- **вызванные нарушением законов, постановлений, ведомственных или производственных правил, инструкций и других нормативных документов;**
- **связанные с управлением производством персоналом, не уполномоченным на это или просрочившим время инструктажа, переподготовки, а также лицами, страдающими душевными болезнями, эпилепсией и другими заболеваниями, ограничивающими их дееспособность;**
- **другие страховые события.**

Основанием возникновения страховых отношений является договор страхования, заключаемый между страхователем и страховщиком.

Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза).

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных действующим гражданским законодательством, определяе-

мых в результате рассмотрения дел в судебном или другом предусмотренном порядке, и включает в себя:

- компенсацию ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества;
- сумму убытков, связанную с ухудшением условий жизни и окружающей среды;
- расходы по очистке загрязненной территории и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика;
- расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред, или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем;
- связанные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов и другие расходы по улаживанию любых исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика.

Положение определяет конкретные убытки, не возмещаемые страховщиком. Это убытки:

- связанные с генетическими последствиями загрязнения окружающей природной среды;
- причиненные работникам страхователя во время их нахождения на службе (работе);
- связанные с действием причин, о которых страхователю было известно до начала действия договора;
- штрафы, неустойки и т. п.;
- ущерб имуществу, находящемуся на территории, принадлежащей, занимаемой, используемой, находящейся под охраной или контролем страхователя.

Обязательное экологическое страхование является более эффективным, чем добровольное, так как в данном случае страхованием охватываются все потенциально опасные объекты, вследствие чего повышаются шансы пострадавших получить причитающуюся им компенсацию за причинение вреда в результате загрязнения окружающей среды. Однако в настоящее время наиболее приемлемой является добровольная форма проведения эко-

логического страхования, что объясняется следующими причинами:

- отсутствует необходимая законодательная база для внедрения обязательного страхования и не разработаны отраслевые методики по экологическому страхованию;
- не создан статистический банк данных по техногенным авариям и катастрофам;
- отсутствуют бюджетные средства, необходимые для формирования государственного экологического страхового фонда.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение эколого-правовому механизму и перечислите его основные элементы. Какова сущность эколого-правового механизма?

2. Какие виды управления природопользованием и охраной окружающей среды осуществляются в России?

3. Какие государственные органы участвуют в управлении природопользованием и охраной окружающей среды?

4. Какие органы относятся к органам общей компетенции?

5. Назовите специальные органы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.

6. В чем заключается общее назначение нормирования как одной из основных правовых мер рационального природопользования и охраны окружающей среды?

7. Какие виды экологических нормативов образуют систему экологического нормирования?

8. Что понимается под экологической экспертизой? Какие виды экологической экспертизы предусмотрены в законодательстве? В чем их различия?

9. Каковы объекты государственной экологической экспертизы?

10. Каков порядок проведения государственной экологической экспертизы?

11. Каково значение общественной экологической экспертизы?

12. Какие функции выполняются посредством экологической сертификации?

13. Дайте определение экологическому аудиту. Каковы цели экологического аудита? В каком порядке проводится обязательный экологический аудит?
14. Какие виды экологического контроля осуществляются в России?
15. Дайте характеристику государственного экологического контроля.
16. Какие органы проводят государственный общий экологический контроль?
17. Какими органами и в каких формах проводится государственный специальный экологический контроль?
18. В чем состоят задачи производственного экологического контроля?
19. Какие меры образуют экономический механизм обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды?
20. Как определяется плата за загрязнение окружающей среды?
21. Что представляет собой экологическое страхование?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ (с изм. от 9 июля 1999 г.) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Сейчас.ру. Бизнес и власть : [сайт]. – URL: <http://www.lawmix.ru> (дата обращения: 14.06.2015).
3. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О животном мире» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (действующая редакция от 29 июня 2015 г.) «О техническом регулировании» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (утв. Минприроды РФ и Российской государственной страховой компанией 3 декабря, 20 ноября 1992 г., № 04-04/72-6132, 22) // Гарант : информ.-правовой портал.

9. *Бажайкин А. Л.* Понятие и содержание экологического страхования // Государство и право. – 2005. – № 10. – С. 67–74.

10. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учеб. – М. : МПСИ ; Воронеж : МОДЭК, 2011. – 624 с.

11. *Бринчук М. М.* Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 12–20.

12. *Васильева М. И.* О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления // Экологическое право. – 2006. – № 5. – С. 23–28.

13. *Заславская Н. М.* Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // Экологическое право. – 2011. – № 3. – С. 2–7.

14. *Игнатьева И. А.* Экологическое страхование: содержание и возможности правового регулирования // Государство и право. – 2005. – № 11. – С. 52–61.

15. *Игнатьева И. А.* Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой экономики»: точки зрения пересечения в праве // Экологическое право. – 2012. – № 4. – С. 37–41.

16. *Максимова Ю. Г.* Создание системы экономического нормирования в условиях развития экологического законодательства // Экологическое право. – 2012. – № 6. – С. 18–21.

17. *Русин С. Н.* Полнота правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и эффективность государственного управления // Экологическое право. – 2013. – № 4. – С. 24–30.

18. *Сорока Н. Н.* Государственный экологический надзор как вид контрольной деятельности государства в области охраны окружающей среды // Эколого-экономическая эффективность природопользования на современном этапе развития Западно-Сибирского региона : материалы V **Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 апреля 2014 г.)** : в 2 ч. Ч. 2 / отв. ред. д-р биол. наук, проф. А. И. Григорьев. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2014. – С. 242–247.

19. *Сорока Н. Н.* Плановая проверка как организационно-правовое средство государственного экологического контроля (надзора) // *Вестн. Сиб. ин-та бизнеса и информационных технологий.* – 2014. – № 3 (11). – С. 56–61.

20. Экологическое право : учеб. для бакалавров / под ред. С. А. Боголюбова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 492 с.

Глава 10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения

10.1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и совершившим экологическое правонарушение лицом по применению к нарушителю соответствующего взыскания. Сущность юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований. Посредством применения юридической ответственности реализуется государственное принуждение к исполнению экологических требований.

Юридическая ответственность не является единственным инструментом принуждения к исполнению экологических требований в механизме права окружающей среды. С учетом специфики фун-

кций этого механизма такую роль играют также государственная экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, экологическая сертификация, экологический контроль, в определенной степени – экономические меры.

Ответственность за экологические правонарушения выполняет следующие основные функции: стимулирующую, превентивную, компенсационную, карательную.

Стимулирующая функция направлена на соблюдение норм экологического права.

Превентивная функция призвана обеспечивать предупреждение новых правонарушений.

Компенсационная функция направлена на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека.

Карательная функция заключается в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения.

Основанием возложения юридической ответственности в рассматриваемой сфере служит экологическое правонарушение.

10.2. Экологическое правонарушение: понятие, виды, структура

Экологическое правонарушение – противоправное, виновное деяние, совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее экологический вред, либо создающее реальную угрозу причинения такого вреда, либо нарушающее иные права и законные интересы субъектов экологического права.

С учетом степени публичной угрозы экологические правонарушения разделяются на проступки и преступления. Проступки являются наименее общественно опасными деяниями по сравнению с преступлениями и относятся к категории дисциплинарных, административных, гражданских и экологических правонарушений. В соответствии с Законом об охране окружающей среды за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством (ст. 75).

Согласно общей теории права экологическое правонарушение по своей структуре состоит из объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон.

Объектом экологического правонарушения являются общественные интересы по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права. Эти отношения по своему содержанию касаются собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от негативных воздействий, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Объективная сторона экологического правонарушения характеризуется наличием трех элементов:

- **противоправностью поведения;**
- **причинением или реальной угрозой причинения экологического вреда либо нарушением иных законных прав и интересов субъектов экологического права;**
- **причинной связью между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом, или реальной угрозой причинения такого вреда, или нарушением законных прав и интересов субъектов экологического права.**

Субъектами экологического правонарушения выступают юридические, должностные и физические лица, в том числе иностранные юридические лица и граждане, совершившие правонарушения, связанные с природопользованием либо охраной окружающей среды на местности Российской Федерации либо местности, находящейся под ее юрисдикцией.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется виной правонарушителя. Вина – психическое отношение преступника к собственному противоправному поведению, которое может проявляться в действии либо бездействии. Закон предугадывает две формы вины: умысел (прямой либо косвенный) и неосторожность. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит пришествие общественно вредных последствий собственного поведения и хочет либо сознательно допускает их. Неосторожность проявляется в форме самонадеянности и небрежности. Самонадеянность имеет место тогда, когда

лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия собственной деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит пришествия вредных последствий, хотя обязано было и могло их предвидеть.

10.3. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Данный вид ответственности предусмотрен за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником его профессиональных обязанностей, связанных с использованием природных ресурсов или оказанием воздействия на окружающую среду, а также за нарушение экологического законодательства.

В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации к виновным лицам могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение (ст. 192). Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены и иные дисциплинарные взыскания: депремирование, понижение в должности и др.

Трудовое законодательство подробно регламентирует порядок наложения и снятия взысканий:

А. До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт.

Б. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под подпись 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 подпись, то составляется соответствующий акт. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному

взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

Объектом дисциплинарных правонарушений выступает порядок деятельности, обязательный для соблюдения указанными в соответствующем нормативном или правоприменительном акте лицами (руководителями и работниками), специальные и общие требования к безопасности деятельности, определенные в законном порядке планы, программы и иные комплексные или отдельные мероприятия, реализация которых или контроль за которыми включены в служебные функции.

Объективная сторона представляет собой деяние, состоящее в нарушении установленных законом и другими нормативно-правовыми актами общих и специальных требований, правил, планов, определяющих организацию и осуществление деятельности руководителя (работника) предприятия, учреждения.

Субъектами дисциплинарной ответственности являются руководители, должностные лица и работники предприятий, организаций, учреждений. Для привлечения должностных лиц, виновных в экологических правонарушениях, к дисциплинарной ответственности (невыполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию, нарушение нормативов качества окружающей природной среды и требований природоохранительного законодательства, вытекающее из трудовой функции или должностного положения) государственный инспектор в области охраны окружающей природной среды направляет руководству предприятия, организации, учреждения (или вышестоящему органу, если виновным является руководитель) представление о наложении на виновных определенного вида дисциплинарного взыскания. В таком представлении излагаются конкретные факты экологических правонарушений.

Субъективная сторона – вина в форме умысла, чаще по неосторожности.

10.4. Административная ответственность за экологические правонарушения

Административная ответственность выражается в применении компетентным государственным органом мер административного взыскания за совершение административного экологического правонарушения.

Административное экологическое правонарушение – это общественно вредное, противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, посягающее на отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, причиняющее экологический вред или создающее угрозу причинения такого вреда, за совершение которого Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административно-правовая ответственность.

Основаниями административной ответственности являются наличие в деянии признаков состава экологического проступка, а также вина субъекта ответственности (физического или юридического лица), наличие правовой нормы, установившей запрет и поддерживающей санкцию за нарушение.

Административная ответственность за экологические правонарушения имеет ряд специфических особенностей:

- ответственность может наступить только за конкретные правонарушения, указанные в законе как административные;
- субъектами ответственности по ней могут быть любые лица (как юридические, так и физические), которые в соответствии с законодательством ответственны за административные проступки;
- ответственность применяется в соответствии с компетенцией специального уполномоченного органа или должностного лица;
- применяется в определенном процессуальном порядке (сбор доказательств, протоколы нарушений, рассмотрение дел и т. д.);
- применяются только предусмотренные законом взыскания, возможно освобождение от них при малозначительности проступка;
- предусматривается дифференциация ответственности для должностных лиц;

• **наложение штрафа и других взысканий не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений и возмещения причиненного вреда, включая упущенную выгоду.**

Административные правонарушения в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации сформулированы в области собственности (гл. 7), в области охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8), в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10).

К экологическим правонарушениям прямое отношение имеет ст. 5.39, устанавливающая административную ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации⁵⁸.

За совершение административных экологических правонарушений Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает *административный штраф*. Штраф является основным наказанием. За совершение некоторых правонарушений наряду со штрафом предусмотрена *конфискация*. Данная санкция предусмотрена в отношении коллекционных объектов (ст. 8.34), орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов (ст. 8.35), судна и других орудий лова (ст. 8.37). Конфискация в данных случаях применяется как дополнительное наказание.

Новым видом административного наказания является административное приостановление деятельности на определенный срок. Так, согласно ст. 8.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления, веществ

⁵⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г., с изм. от 14 июля 2015 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 6 сентября 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

вами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами влечет административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации к административной ответственности за экологические правонарушения могут привлекаться граждане, должностные лица и юридические лица. Размер административного штрафа, налагаемого на гражданина, колеблется от 500 до 2 500 руб.; на должностных лиц – от 1000 до 20 000 руб.; на юридических лиц – 10 000 до 300 000 руб.

Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать административные экологические правонарушения, определены гл. 23 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

10.5. Уголовная ответственность за экологические преступления

Экологическое преступление – это предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние, посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, экологическую безопасность населения и территорий, состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям состояния окружающей среды, уничтожению, повреждению ее объектов.

Составы экологических преступлений, сформулированные в Уголовном кодексе Российской Федерации, подразделяются на следующие группы:

- *специальные экологические составы*: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247); загрязнение вод (ст. 250); загрязнение атмосферы (ст. 251); загрязнение морской среды (ст. 252); порча земли (ст. 254); нару-

шение правил охраны и использования недр (ст. 255); нарушение правил охраны водных биологических ресурсов (ст. 257); незаконная охота (ст. 258); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259);

- *смежные составы преступлений* в области охраны окружающей среды и природопользования: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); террористический акт (ст. 205); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217) и т. д.;

- *дополнительные составы*: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293).

За совершение экологических преступлений Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие виды наказаний:

- *штраф* это узаконенное наказание за правонарушение в виде денежного взыскания, как правило, в пользу государства, назначаемое за совершение проступка. Предусмотрен почти за все экологические преступления. Его размер зависит от характера совершенного преступного деяния;

- *лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью* состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Предусмотрено за многие экологические преступления. Иногда установлен и срок действия данного наказания;

- *обязательные работы* заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления;

- *исправительные работы* отбываются по месту работы осужденного, при этом из его заработка производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от 5 до 20 %;

- *ограничение свободы* заключается в содержании осужденного, достигшего к моменту вынесения судом приговора восемнадцатилетнего возраста, в специальном учреждении без изоляции от общества в условиях осуществления за ним надзора;
- *арест* заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества;
- *лишение свободы на определенный срок* состоит в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение или помещения в исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму.

Объектом экологических преступлений являются охраняемые уголовным законом комплексные общественные отношения по рациональному использованию природных ресурсов, сохранению качественно благоприятной для живых существ природной среды и обеспечению экологической безопасности населения.

Объективная сторона охватывает совершение действий (бездействие), состоящих в нарушении правил охраны окружающей среды, рационального природопользования, экологической безопасности; наступление предусмотренных законом последствий (вред окружающей среде или здоровью человека); причинную связь между ними.

Субъективная сторона составов экологического преступления выражается в форме как умышленной, так и неосторожной вины. В большинстве составов умышленная вина представлена в форме косвенного умысла, когда лицо осознает общественную опасность нарушения им правил охраны окружающей среды, предвидит возможность наступления общественно опасных последствий, но сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично.

Субъектом экологического преступления может быть вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста на момент совершения преступления.

10.6. Гражданско-правовая ответственность за экологический вред

В соответствии с доктриной экологического права и экологическим законодательством гражданско-правовая ответственность в сфере взаимодействия общества и природы заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне вред, причиненный в результате нарушения эколого-правовых требований.

Вред, причиненный нарушением правовых экологических требований, называется экологическим вредом.

Экологический вред – это любое ухудшение состояния окружающей среды, включающее в себя загрязнение окружающей среды, повреждение, истощение природных ресурсов, разрушение экологических систем.

Законодательством предусматривается *судебный и внесудебный* порядок возмещения экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда. Внесудебный порядок возмещения реализуется рядом способов, включая добровольное возмещение, возмещение посредством страхования риска причинения экологического вреда и в административном порядке.

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает два способа возмещения вреда: в натуре (реальный) и в денежном выражении.

В основе *реального возмещения вреда* лежат пределы возможностей такого возмещения. Так, применительно к охране земель возмещение вреда в натуре может быть реализовано посредством восстановления прежнего состояния земли. Восстановление лесных массивов может быть осуществлено посредством новых посадок древесных культур.

Решение о восстановлении природных ресурсов принимается в каждом конкретном случае судом. Такое требование может быть предъявлено к правонарушителю в следующих случаях:

- восстановление объективно возможно;
- правонарушитель в силу своей специальной правосубъектности в состоянии в оптимальный срок провести необходимые работы.

Возмещение причиненного окружающей среде вреда в *денежном выражении* определяется рядом способов, предусмотренных законодательством об окружающей среде. В соответствии с Законом об охране окружающей среды вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (ст. 77).

Таксы представляют собой условные единицы оценки ущерба с учетом затрат, понесенных на содержание хозяйства, а также с учетом необходимости наказания виновного. Как инструмент исчисления вреда таксы применяются к отдельным видам ресурсов.

Методики подсчета ущерба применяются в случае возмещения вреда, причиненного загрязнением вод, атмосферного воздуха.

По фактическим затратам возмещается ущерб, когда отсутствуют соответствующие таксы или методики подсчета. В частности, в таком порядке определяется ущерб, причиненный невыполнением обязанностей по рекультивации земель.

Исходные положения Закона об охране окружающей среды, закрепляющего принцип полного возмещения вреда окружающей среде, причиненного юридическими или физическими лицами в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов, получили конкретизацию в ряде актов природоресурсного характера. Так, Земельный кодекс Российской Федерации закрепляет правило о возмещении убытков, причиненных ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной

категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка (ст. 57).

Размер убытков землепользователям определяется на основании Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262⁵⁹ либо на основании специальных правил (методик).

Названным Положением устанавливается порядок возмещения убытков землепользователям, причиняемых изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением их прав или ухудшением качества их земель. При ограничении прав землепользователей или ухудшении качества их земель в результате деятельности организаций и граждан размеры убытков и потерь устанавливаются землеустроительным проектом.

При расчетах размеров возмещения убытков применяются действующие на момент изъятия земельных участков или на момент составления акта цены на оборудование и материалы, а также расценки на строительные-монтажные и другие работы. Расчеты убытков согласовываются с заинтересованными сторонами и оформляются актом, который регистрируется местной администрацией.

Существенной спецификой характеризуется возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности для окружающей среды. Она проявляется в том, что ответственность за экологический вред, причиненный такими источниками, наступает без вины. Такой вид ответственности именуется строгой или абсолютной.

Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, регулируется ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответст-

⁵⁹ Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 // СПС «КонсультантПлюс».

вии с указанной статьей, к объектам повышенной опасности относятся:

- использование транспортных средств, механизмов, электроэнергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.;
- осуществление строительной и иной связанной с нею деятельности.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления либо на ином законном основании: праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности.

Названные субъекты освобождаются от ответственности, если докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть также освобожден судом от ответственности полностью или частично, если возникновению или увеличению вреда содействовала грубая неосторожность самого потерпевшего.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под юридической ответственностью за экологические правонарушения?
2. Какие функции выполняются юридической ответственностью за экологические правонарушения в эколого-правовом механизме?
3. Охарактеризуйте структуру экологического правонарушения.
4. В чем заключается дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения?
5. Каковы особенности административной ответственности за экологические правонарушения?
6. Каковы особенности привлечения к уголовной ответственности за экологические правонарушения?
7. Каковы способы возмещения экологического вреда?
8. В чем заключается специфика ответственности за экологический вред, причиненный источником повышенной опасности?

Основные нормативно-правовые акты и литература:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. I // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Акутаев Р. М., Магомедов М. А.* О некоторых вопросах борьбы с браконьерством // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 43–49.
6. *Боклан Д. С.* Ответственность за экологический ущерб, причиненный правомерной деятельностью // Международное право. – 2004 (20). – № 4. – С. 47–97.
7. *Жуж М.* Ответственность предприятий транспорта за нарушения законодательства об охране окружающей среды // Законность. – 2006. – № 1. – С. 28–31.
8. *Краснова И. О.* Правовое возмещение экологического вреда // Экологическое право. – 2005. – № 4. – С. 26–33.
9. *Лопашенко Н. А.* Экологические преступления: комментарий к главе 26 УК РФ. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2002. – 802 с.
10. *Мисник Г. А.* Правовые формы возмещения экологического вреда // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 48–58.
11. *Нарышева Н. Г.* Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 71–76.
12. **Применение ответственности за экологические правонарушения** : учеб.-метод. пособие для практических работников / отв. ред. О. Л. Дубовик. – М. : Городец, 2007. – 544 с.
13. *Сорока Н. Н.* Юридические особенности гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда здоровью, причиняемого экологическими правонарушениями // Политика, право, образование: история и современность : сб. науч. тр. каф. правоведения, гос. и муницип. управления Ом. гос. пед. ун-та. Вып. 3 / под

ред. О. В. Волоха, Т. А. Фроловой. – Омск : Полиграф. центр «Кан», 2011. – С. 154–161.

14. *Шадрин В. М., Ильина А. Г.* Ответственность по возмещению вреда здоровью от радиационного загрязнения // Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 67–70.

Оглавление

Предисловие	3
-------------------	---

Раздел I

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Глава 1. Предмет и содержание курса «Основы экологической культуры»	6
1.1. Основные подходы к понятию «экологическая культура»	6
1.2. Цели и задачи формирования экологической культуры	13
1.3. Основные функции экологической культуры и ее структура	15
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	18
<i>Литература</i>	19

Глава 2. Правовые основы формирования экологической культуры	20
2.1. Экологическое образование и воспитание как основа формирования экологической культуры. Законодательное закрепление системы непрерывного экологического образования	20
2.2. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях	28
2.3. Роль экологического просвещения в формировании экологической культуры	35
2.4. Научные исследования в области охраны окружающей среды	42
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	48
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	48

Раздел II

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Глава 3. Общая характеристика экологического права как комплексной отрасли российского права	50
3.1. Экологические функции Российского государства	50

3.2. Понятие экологического права, его предмет и методы правового регулирования экологических отношений	51
3.3. Объект экологических отношений	54
3.4. Принципы экологического права.....	56
3.5. Система экологического права.....	59
3.6. Соотношение экологического права с другими отраслями российского права.....	60
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>61</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>62</i>
Глава 4. Источники экологического права	63
4.1. Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права	63
4.2. Конституция Российской Федерации как основной источник экологического права.....	64
4.3. Закон как источник экологического права	67
4.4. Экологическая доктрина Российской Федерации	68
4.5. Нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации и другие подзаконные акты. Постановления высших судебных инстанций	70
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>73</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>73</i>
Глава 5. Экологические правоотношения.....	74
5.1. Понятие, признаки и виды экологических правоотношений.....	74
5.2. Субъекты и объекты экологических правоотношений	75
5.3. Содержание экологических правоотношений. Основания их возникновения, изменения и прекращения	77
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>78</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>79</i>
Глава 6. Эколого-правовой статус человека и гражданина ...	79
6.1. Понятие и общая характеристика экологических прав граждан	79
6.2. Право на благоприятную окружающую среду	83

6.3. Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды	84
6.4. Гарантии и защита экологических прав.....	88
6.5. Обязанности граждан в области охраны окружающей среды и природопользования	89
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>91</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>92</i>
Глава 7. Право собственности на природные ресурсы	93
7.1. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы.....	93
7.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы	95
7.3. Право частной собственности на природные ресурсы.....	96
7.4. Право государственной собственности на природные ресурсы.....	96
7.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы	98
7.6. Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы.....	99
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>100</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>100</i>
Глава 8. Право природопользования.....	102
8.1. Понятие права природопользования, его виды	102
8.2. Право общего природопользования	104
8.3. Право специального природопользования	107
8.4. Субъекты права природопользования и его содержание.....	108
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>109</i>
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	<i>109</i>
Глава 9. Основы эколого-правового механизма охраны окружающей среды и природопользования.....	111
9.1. Понятие эколого-правового механизма, его основные элементы и сущность.....	111

9.2. Понятие, виды и система органов управления природопользованием и охраной окружающей среды	112
9.3. Экологическое нормирование.....	116
9.4. Экологическая экспертиза.....	119
9.5. Планирование природоохранной деятельности.....	122
9.6. Экологическая сертификация и экологический аудит	123
9.7. Экологический мониторинг	126
9.8. Организационно-правовые формы экологического контроля	129
9.9. Экономико-правовые меры природопользования и охраны окружающей среды	135
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	144
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	145

Глава 10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения	147
10.1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения	147
10.2. Экологическое правонарушение: понятие, виды, структура.....	148
10.3. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.....	150
10.4. Административная ответственность за экологические правонарушения.....	152
10.5. Уголовная ответственность за экологические преступления	154
10.6. Гражданско-правовая ответственность за экологический вред.....	157
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	160
<i>Основные нормативно-правовые акты и литература</i>	161

Учебное издание

Сорока Николай Николаевич

**ОСНОВЫ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Учебное пособие

Редактор *И. И. Бабикова*
Технический редактор *Е. А. Балова*

Подписано в печать 25.04.2016. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 11,0.
Тираж 50 экз. Заказ Б-107.

Издательство ОмГПУ.
Отпечатано в типографии ОмГПУ,
Омск, наб. Тухачевского, 14, тел./факс: (3812) 23-57-93