

Глава 21. ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

21.1. Понятие и система экологического права

Экологическое право как отрасль российского права призвано регулировать отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду <1>, в целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

<1> Природная среда - 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.

Нерациональное использование природных ресурсов в процессе производственной деятельности привело человеческую цивилизацию на грань экологической катастрофы. Поэтому сохранение благоприятной окружающей среды в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности является важнейшей задачей государства на современном этапе развития цивилизации.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Граждане имеют право:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
- направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;
- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;
- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Граждане обязаны:

- сохранять природу и окружающую среду;
- бережно относиться к природе и природным богатствам;
- соблюдать иные требования законодательства.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их

прав, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей природной среды составляют: Конституция РФ, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды", другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Природоохранная деятельность - это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Правовое регулирование охраны окружающей среды осуществляется по поводу конкретных объектов природы, сферы жизни человека. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются:

- земли, недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Федеральный закон от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды" устанавливает, что хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;
- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Таким образом, экологическое право можно характеризовать как систему правовых принципов и норм, регулирующих общественные отношения по поводу рационального использования и воспроизводства природных ресурсов в целях сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации". Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1998 года N 1594 "О специально

уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды" установлено, что Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и в пределах своей компетенции координируют деятельность специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и их территориальных органов, осуществляющих эти функции в соответствующих сферах управления: Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службы земельного кадастра России, Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству, Федеральной службы геодезии и картографии России, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, а также других федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации решают вопросы в области охраны окружающей природной среды по согласованию или совместно со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;
- установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;
- установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации;
- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;
- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности;
- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;
- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;
- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;
- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;
- экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;
- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;
- осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

21.2. Экологические правоотношения

Экологические правоотношения - это возникающие между субъектами экологического права отношения по поводу сохранения и восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий.

В зависимости от сферы правового регулирования различают следующие виды экологических правоотношений <2>.

<2> Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1999. С. 116.

1. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере государственного регулирования экологического использования:

- в сфере учета природных ресурсов (правоотношения по ведению экологического государственного мониторинга, земельного, лесного, водного кадастров, кадастра объектов животного мира и др.);
- в сфере разрешительной системы экологического использования (правоотношения по регистрации прав на природные объекты и сделок с ними, по регистрации прав на осуществление тех или иных видов предпринимательской деятельности в сфере экологического использования, по лицензированию водопользования, лесопользования и др.);
- в сфере контроля за экологическим использованием (земельного, водного, лесного и др.);
- в сфере охраны государством режима экологического благополучия, которая выражается в применении судебной или административной защиты прав как природопользователей, так и государства и его органов.

2. Экологические правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления правомочий собственности на природные ресурсы:

- по приобретению природных объектов в собственность (купля-продажа земельных участков, приватизация земель в установленном законом порядке, передача государством в собственность гражданину или юридическому лицу части земельного участка с находящимися на нем природными объектами - водоемами, лесными участками и др.);
- по осуществлению собственником своих правомочий по эксплуатации земельного участка и находящихся на нем природных ресурсов;
- по прекращению права собственности на тот или иной природный объект, осуществляемого путем сделок купли-продажи, мены и других сделок, а также изъятием и принудительным выкупом нерационально используемых земель.

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

Состав экологических правоотношений включает следующие элементы: объект, субъект и содержание (права и обязанности участников) экологических правоотношений.

Объектом экологических правоотношений выступают:

- земли, недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Субъектами экологических правоотношений могут выступать: граждане и юридические лица, иностранные граждане, лица без гражданства, органы государственной власти Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностные лица.

Содержание экологических правоотношений составляют права и обязанности участников этих правоотношений. Права субъектов экологических правоотношений представляют собой предусмотренную законом меру возможного поведения, которое имеет следующие стороны:

- право на совершение определенного действия (бездействие);
- право на требование определенного поведения от других субъектов правоотношений и защиты от неправомерного поведения и его последствий. Обязанности субъектов экологических правоотношений представляют собой предусмотренную законом меру должного поведения, то есть обязанности совершения субъектами экологических правоотношений определенных действий (или не совершать определенные действия), которые предусмотрены законом. Например, Конституция РФ закрепляет, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Для возникновения, изменения или прекращения экологических правоотношений необходимы обстоятельства, имеющие юридическое значение, которые называются юридическими фактами. Например, наличие права на земельный участок возникает после того, как принято решение компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления об отводе земельного участка, регистрации права собственности на этот участок, выдаче собственнику соответствующих документов и т.д.

Юридические факты можно подразделить на следующие группы:

- правоустанавливающие, то есть такие действия и события, которые являются основанием возникновения экологических правоотношений (например, подача гражданином в установленном порядке заявки на получение лицензии на водопользование - ст. 48 Водного кодекса РФ);
- правоизменяющие, то есть такие действия и события, которые влекут за собой изменение сложившихся правоотношений (например, возникновение объективной необходимости охраны того или иного объекта, которое может повлечь ограничение или приостановление прав пользования участками этого объекта, - ст. 26 Лесного кодекса РФ);
- правопрекращающие, то есть такие действия и события, которые влекут за собой прекращение экологических правоотношений (например, истечение установленного срока пользования животным миром является основанием прекращения правоотношений по пользованию этими объектами - ст. 47 Федерального закона "О животном мире").

21.3. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды

Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды осуществляется путем:

- разработки государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработки федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработки и проведения мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установления платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установления лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведения экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов;
- проведения экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- поддержки предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещения в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иных методов экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

В целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды разрабатываются федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. Порядок разработки, финансирования и реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений граждан и общественных объединений.

Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются 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.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

Сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения осуществляются посредством государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, которое выражается в установлении экологических нормативов и стандартов.

Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Под экологическим нормативом понимается установленная величина использования природных ресурсов или техногенного (антропогенного) воздействия на окружающую среду и ее отдельные компоненты, при которой функционально-структурные характеристики окружающей среды и ее отдельных компонентов не выходят за пределы естественных изменений.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду включают в себя следующие нормативы:

- допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- допустимых физических воздействий;
- допустимого изъятия компонентов природной среды;
- допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Экологические стандарты представляют собой эколого-правовые требования к новой технике, технологии, материалам, веществам и другой продукции, способной оказать вредное воздействие на окружающую среду, жизнь и здоровье человека, для предупреждения такого вреда. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Экологическая стандартизация представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов по установлению норм, правил и характеристик. Порядок проведения стандартизации, виды и уровни, объекты и субъекты стандартизации устанавливаются Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 года "О стандартизации".

В целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности проводится экологическая сертификация. Экологическая сертификация может быть

обязательной и добровольной. Порядок проведения обязательной экологической сертификации устанавливается Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения экологического законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности проводится экологический контроль.

В Российской Федерации осуществляется государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды.

Государственный экологический контроль в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Порядок проведения и перечень объектов, подлежащих государственному экологическому контролю, определяются Правительством РФ.

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.

Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общественный экологический контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

21.4. Юридическая ответственность за экологические правонарушения

Ответственность за экологические правонарушения - это предусмотренные законодательством меры принуждения государственно-правового характера, вызванные совершением экологического правонарушения. Эколого-правовая ответственность предусмотрена экологическим законодательством и возлагается специально уполномоченными на то государственными органами. Основанием эколого-правовой ответственности является причинение вреда окружающей природной среде, жизни и здоровью человека и его имуществу.

Под экологическим правонарушением понимается виновное противоправное деяние, нарушающее законодательство об охране окружающей среды, причиняющее либо несущее реальную угрозу причинения вреда окружающей среде, жизни и здоровью человека и его имуществу.

Состав экологического правонарушения, являющегося основанием эколого-правовой ответственности, включает единство следующих элементов: противоправности деяния (как действия, так и бездействия); наличия вреда или реальной угрозы причинения вреда окружающей природной среде, жизни и здоровью человека и его имуществу; причинной связи между противоправным поведением и наступившим экологическим вредом.

Субъектами экологических правонарушений могут быть физические и юридические лица Российской Федерации, иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства.

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается возложение на нарушителя природоохранных норм обязанности претерпеть неблагоприятные последствия за совершенное экологическое правонарушение.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения выполняет четыре основные функции:

- превентивную - предупреждение новых экологических правонарушений;
- стимулирующую к соблюдению экологических норм;
- компенсационную - возмещение вреда окружающей среде и здоровью человека;
- карательную - наказание лица, совершившего экологическое правонарушение.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливает имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения заключается в наложении администрацией предприятия, учреждения, организации на своего работника взыскания за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей, в результате которого наступило экологически неблагоприятное последствие.

За совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

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

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (ст. 192 Трудового кодекса РФ).

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Наложение дисциплинарного взыскания не исключает возможности привлечения виновного лица к другим видам юридической ответственности.

Административная ответственность представляет собой один из видов юридической ответственности граждан, должностных лиц и юридических лиц за совершение административного правонарушения.

Административная ответственность за экологические правонарушения предусматривается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В главе 8 "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования" содержится 40 составов экологических проступков, которые можно разделить на три группы:

- невыполнение экологических требований;
- нарушение правил и порядка использования природных ресурсов и объектов;
- причинение вреда либо уничтожение природных ресурсов и объектов.

К первой группе экологических проступков относятся:

- несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1);
- несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2);
- нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3);
- нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4).

Ко второй группе экологических проступков относятся:

- нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9);
- нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10);
- нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11);
- нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12).

К третьей группе экологических проступков относятся:

- порча земли (ст. 8.6);
- незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан (ст. 8.28);
- уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29).

За совершение административных правонарушений применяются следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;

- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация.

Уголовная ответственность за экологические правонарушения выражается в ограничении прав и свобод лиц, виновных в совершении преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ.

Составы экологических преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, подразделяются на три группы:

- специальные;
- смежные;
- дополнительные.

Специальные составы экологических преступлений предусмотрены главой 26 Уголовного кодекса РФ "Экологические преступления". Специальными эти составы признаются в силу их узкой направленности, то есть объектом посягательства являются отношения по рациональному использованию природных ресурсов и объектов (например, нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ - ст. 246; порча земли - ст. 254; незаконная охота - ст. 258; загрязнение вод - ст. 250 и т.д.).

К специальным составам экологических преступлений относится ряд статей, содержащихся и в других главах Уголовного кодекса РФ (например, экоцид - ст. 358; нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики - ст. 215 и т.д.).

К смежным составам экологических преступлений относятся такие составы, которые приобретают экологическую окраску лишь при определенных обстоятельствах, носящих объективный характер: регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); нарушение правил пожарной безопасности (ст. 219); нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236) и т.д.

Дополнительными составами экологических преступлений следует считать такие составы, которые, по своей природе не являясь экологическими, могут при определенных обстоятельствах затрагивать природоохранные интересы (например, халатность - ст. 293; превышение должностных полномочий - ст. 286; служебный подлог - ст. 292 и т.д.).

Уголовный кодекс РФ за совершение экологических преступлений предусматривает следующие виды наказаний:

- штраф;
- обязательные работы;
- исправительные работы;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- ограничение свободы;
- арест;
- лишение свободы на определенный срок.

Субъективная сторона экологических преступлений характеризуется косвенным умыслом преступника, когда он осознает нарушение установленных правил, предвидит возможность наступления негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека и сознательно допускает их наступление либо относится к этому безразлично. В ряде составов экологических преступлений вина выражается в форме неосторожности.

Уголовная ответственность за экологические преступления наступает с шестнадцатилетнего возраста.

Имущественная ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды заключается в наложении на правонарушителя обязанности своим имуществом возместить причиненный окружающей среде и здоровью человека вред.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" устанавливает обязанность полного возмещения вреда окружающей среде. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, 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.

Общие основания и порядок привлечения к имущественной ответственности устанавливаются гражданским законодательством Российской Федерации.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством (ст. 79).

Требования об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом общей юрисдикции или арбитражным судом.

21.5. Международно-правовые механизмы охраны окружающей среды

В настоящее время проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками отдельных стран и регионов, а приобрели глобальный характер. В мире сложилась такая ситуация, когда само развитие человеческой цивилизации ставит выживание человека под реальную угрозу экологической катастрофы. Поэтому проблемы экологической безопасности могут быть решены совместными усилиями государств и неизбежно требуют международного сотрудничества, совместных согласованных действий государств и международных организаций.

Спасение человечества от страшной экологической беды, сохранение нашей цивилизации должно стать мировой объединяющей идеей.

Важной основой сотрудничества государств в области охраны окружающей среды является его международно-правовое регулирование. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" устанавливает, что "Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды" (ст. 81).

В рамках современного международного права сложилась самостоятельная отрасль права, регулирующая отношения между государствами по обеспечению экологической безопасности в мировом масштабе, - международное экологическое право.

Международное экологическое право (международное право окружающей среды) - это совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения, возникающие между государствами и другими субъектами международного права, складывающиеся по поводу рационального использования и охраны окружающей природной среды.

Международно-правовая охрана окружающей среды осуществляется на основе следующих принципов:

- принцип защиты окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений;
- принцип недопустимости трансграничного ущерба;
- принцип экологически обоснованного, рационального использования природных ресурсов;
- принцип недопустимости радиоактивного заражения;
- принцип защиты экологических систем Мирового океана;
- принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду в концентрированном виде;
- принцип обеспечения экологической безопасности;
- принцип контроля за соблюдением международных договоров по охране окружающей среды;
- принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб окружающей среде.

Основанная на этих принципах внутренняя и внешняя экологическая политика государств должна способствовать обеспечению национального и международного экологического правопорядка.

Международно-правовые принципы по охране окружающей природной среды были сформулированы в различных программных документах международных конференций, проводимых под эгидой ООН по проблемам охраны окружающей среды.

Первой международной экологической конференцией, проведенной под эгидой ООН, является Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей среды, которая состоялась в июне 1972 года в Швеции. По итогам этой конференции были приняты Декларация принципов и План действий. Эти документы получили одобрение Генеральной Ассамблеи ООН и явились началом регулярной программы ООН по охране окружающей среды.

Дальнейшее развитие принципов международного экологического права продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и провозглашена в Резолюции от 28 октября 1988 года.

В июне 1992 года в Рио-де-Жанейро (Бразилия) состоялась Конференция ООН, которая приняла Декларацию по охране окружающей среды и развитию. Итогом этой конференции стал глобальный программный документ, содержащий около 40 разделов по направлениям деятельности мирового сообщества в области взаимосвязанных проблем окружающей среды и социально-экономического развития на долгосрочную перспективу с предложениями о путях и средствах достижения поставленных целей.

Декларацией, принятой в Рио-де-Жанейро, были определены цели международно-правовой охраны окружающей среды. К ним относятся:

- налаживание нового и равноправного сотрудничества в мировом масштабе посредством установления новых уровней международного сотрудничества;
- определение перспектив развития международно-правовой охраны окружающей среды;
- развитие национального законодательства в области охраны окружающей среды;
- установление мер, наиболее эффективных для поддержания благоприятного состояния окружающей среды и ее восстановления.

В мае 2000 года в Мальме (Швеция) прошел Первый глобальный форум по окружающей среде на уровне министров - Шестая специальная сессия Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). По итогам форума была принята Мальменская декларация министров от 31 мая 2000 года. В этой Декларации были сформулированы основные направления природоохранной деятельности правительств стран - участников Первого глобального форума по окружающей среде. Необходимой составляющей программы сохранения и восстановления окружающей среды должны стать технические нововведения, новые ресурсосберегающие технологии, разработки альтернативных видов топлива, приоритет экологических интересов над экономическими при принятии решений в сфере природопользования и охраны окружающей среды и другие направления охраны окружающей среды.

Россия также участвовала в этом Глобальном форуме и подписала Декларацию министров. Участие Российской Федерации на данном форуме проявилось в принятии ею соответствующих нормативно-правовых актов. В частности, в статье 82 Федерального закона "Об охране окружающей среды" устанавливается, что "международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора".

Основную долю в решении экологических проблем в мире занимают международные экологические организации. По правовому статусу они делятся на неправительственные и межправительственные.

К межправительственным экологическим организациям относятся:

- Программа ООН по окружающей среде - ЮНЕП (United Nations Environment Programme), включающая в себя: Совет управляющих, секретариат и фонд окружающей среды;

- Комиссия ООН по устойчивому развитию при Экономическом и социальном Совете ООН - ЭКОСОС;

- Международное агентство по атомной энергетике - МАГАТЭ;

- Всемирная организация здравоохранения - ВОЗ;

- Всемирная метеорологическая организация - ВМО и другие организации.

Наряду с межправительственными экологическими организациями в охране мирового экологического правопорядка принимают участие и неправительственные экологические организации. В мире функционирует более 500 таких организаций, наиболее значимыми и имеющими резонанс в экологической деятельности являются:

- Международный союз охраны природы и природных ресурсов - МСОП;

- Гринпис - Greenpeace;

- Всемирный фонд охраны дикой природы - WWF;

- Всемирный фонд охраны дикой живой природы;

- Международный совет по охране птиц;

- Всемирная федерация по охране животных и другие организации.

Межправительственные экологические организации в своей деятельности руководствуются принципами международно-правовой охраны окружающей среды и в отличие от неправительственных экологических организаций имеют реальные рычаги воздействия на нарушителей международных экологических норм. Эти способы воздействия заключаются в наложении экономических санкций на государства, не соблюдающие установленные международные правила охраны окружающей среды, исключении этих государств из претендентов на международную экономическую помощь и других международно-правовых мерах охраны окружающей среды.

Контрольные вопросы

1. Понятие и система экологического права.
2. Понятие и виды экологических правоотношений.
3. Субъекты экологических правоотношений.
4. Понятие и общая характеристика экологических прав граждан.
5. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.
6. Экологический контроль в Российской Федерации.