

# ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Е.В. Ухлова, кандидат юридических наук.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы ограничения деятельности природопользователей, осуществляемой с нарушением российского экологического законодательства как меры обеспечения экологической безопасности.

*Ключевые слова:* ограничения прав природопользователей, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, экологическая безопасность

## LIMITATIONS OF NATURAL HUMAN RIGHTS AS A TOOL FOR ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY

E.V. Uhlova.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Questions of restriction of the activity of users of nature which is carried out with violation of the Russian ecological legislation as measures of ensuring ecological safety are considered.

*Keywords:* restrictions of the rights of users of nature, emergency situations of natural and technogenic character, environmental safety

К числу основных прав природопользователей относят права и свободы человека и гражданина, связанные с использованием, владением и распоряжением земель, недрами, водами, лесами, объектами животного мира и иными объектами природы [1]. Природопользование же подразделяется на общее и специальное. Если общим считается природопользование потребительского характера, направленное на удовлетворение личных потребностей и нужд, исключающее коммерческие цели или иное извлечение выгоды из пользования природными ресурсами, то специальное связывается с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц, сопряжено с более значительными воздействиями на природу, требует выделения определенных частей природных объектов в обособленное пользование и особого разрешения со стороны компетентных государственных органов [2].

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под экологической безопасностью понимает состояние защищенности как природной среды, так и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов являются необходимыми условиями обеспечения экологической безопасности [3].

Важными признаются качественные свойства государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду как гарантирующие обеспечение экологической безопасности, когда неукоснительно соблюдается один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов [4–6].

Конституционный Суд Российской Федерации сформировал позицию, согласно которой публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, «обязана принимать меры, направленные на сдерживание

загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков». Законодатель при осуществлении правового регулирования в области экологического развития наделен достаточно широкой дискрецией, что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность. Соответственно, и правовые основы государственной политики в этой сфере должны устанавливаться таким образом, чтобы «при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан» [7].

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации). Законодательные акты об использовании природных ресурсов содержат указания на установление ограничений прав пользования ими по мотивам охраны окружающей среды, когда такие ограничения имеют в своей основе не только публичную значимость природных ресурсов, но и учитывают их естественные особенности.

Могут быть установлены следующие ограничения прав на землю: ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий; особые условия охраны окружающей среды; иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных федеральными законами [8].

В соответствии со ст. 8 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», пользование отдельными участками недр может быть ограничено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Введение ограничений на пользование недрами отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования [9].

При ограничении права пользования недрами временно или постоянно запрещается осуществление тех или иных видов деятельности, связанных с использованием недрами, если они привели или могут привести к возникновению непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, негативному влиянию на охрану недр и окружающую природную среду до устранения причин, вызвавших это ограничение. Лицензия на пользование участком недр при ограничении права пользования недрами сохраняет свою силу в части незапрещенных видов деятельности [10].

Водопользование может быть ограничено в случае: угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека; возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера; причинения вреда окружающей среде; установления охранных зон гидроэнергетических объектов [11].

Лесным кодексом Российской Федерации допускается установление следующих ограничений использования лесов: запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов; запрет на проведение рубок; иные установленные федеральными законами ограничения использования лесов [12].

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки. Сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма [13].

Как уже было отмечено, обеспечение экологической безопасности осуществляется при защите природной среды и жизненно важных интересов человека от чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера, а так же их последствий. Это относится как к использованию отдельных природных ресурсов, так и территориальных зон.

В соответствии со ст. 87 Земельного кодекса Российской Федерации в состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационноопасных и ядерноопасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов могут включаться зоны с особыми условиями использования земель. К примеру, в санитарно-защитной зоне – территории вокруг источника ионизирующего излучения вводится специальный режим ограничения хозяйственной деятельности [14]. Примечательно, что ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах отнесены законодателем и к требованиям промышленной безопасности [15].

Ограничения прав природопользователей вводятся при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Так земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению, подлежат ограничению в использовании – на таких землях и земельных участках запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции. На территории Российской Федерации, загрязненной радиоактивными веществами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование, устанавливается режим соответствующих ограничений и обеспечивается реализация комплекса мер по приведению радиоактивно загрязненных участков территорий в состояние, пригодное для хозяйственного использования и жизнедеятельности населения, возврату этих территорий по мере их реабилитации в хозяйственный оборот [16, 17].

В качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности рассматриваются: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Признается, что на состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в российской экономике добывающих и ресурсоемких отраслей [18, 19].

Именно в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации вводятся нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия. В целях же охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования, а также лесопарковые зеленые пояса [3].

Ограничения прав природопользователей вводятся при установлении режима особо охраняемых природных территорий. Если общие правила введения таких ограничений содержит Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [20], то порядок осуществления ограниченного природопользования на отдельных особо охраняемых природных территориях определяется, как правило, отдельными положениями [21].

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области

охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом [22]. Содержание этой нормы ст. 80 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует рассматривать как меру предупреждения причинения вреда окружающей среде, требующую ограничения экологически вредной деятельности.

В целом же в процессе установления ограничений прав природопользователей должны обеспечиваться требования правомерности вмешательства государства в частные интересы и соответствие вводимых ограничений их назначению. Соблюдение принципа соразмерности объема вводимых ограничений с их целями является основным параметром оценки необходимости и достаточности ограничительных мер.

### **Литература**

1. Боголюбов С. А. Экологическое (природоресурсное) право: учеб. М., 2010. С. 171.
2. Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. Спец. вып. 2009. № 2–3. С. 56–67.
3. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Никишин В.В. Экологическая безопасность в российской Арктике: системный подход в правовом регулировании // Рос. юрид. журн. 2017. № 4. С. 184–190.
5. Зокоев В.А., Иванов К.М. О некоторых особенностях взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в арктической зоне // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4. С. 95–100.
6. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.
7. По делу о проверке конституционности ст. 16 Федер. закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Рос. Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1164.
8. Земельный кодекс Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ. Ст. 56 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.
10. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр: Приказ Минприроды России от 29 сент. 2009 г. № 315 // БНА ФОИВ. 2010. № 10.
11. Водный кодекс Рос. Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. Ст. 41 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.
12. Лесной кодекс Рос. Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ. Ст. 27 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
13. О животном мире: Федер. закон от 24 апр. 1995 г. № 52-ФЗ. Ст. 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.
14. О радиационной безопасности населения: Федер. закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ ст. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 141.

15. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. Ст. 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

16. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 ст. 8 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

17. О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 дек. 1992 г. № 1008 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 5. Ст. 387.

18. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

19. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2015. № 4. С. 120–137.

20. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

21. Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации: постановление Правительства РСФСР от 18 дек. 1991 г. № 48 // СП РСФСР. 1992. № 4. Ст. 25.

22. Решение Боровского районного суда Калужской обл. от 25 окт. 2012 г. по делу № 2-1239/2012; Решение Октябрьского районного суда г. Омска от 20 апр. 2011 г. по делу № 2-679/2011; Решение Шарыповского городского суда Красноярского края от 13 дек. 2011 г. по делу № 2-805/11. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 07.12.2018 г.).

## **К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЗНАЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДОКТРИНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ**

**А.В. Зуев, кандидат исторических наук.**

**Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета  
МВД России.**

**В.С. Шаульский.**

**Государственный университет морского и речного флота им. адмирала  
С.О. Макарова**

Рассматривается юридическое значение государственной теории местного самоуправления в доктрине муниципального права России. Делается вывод о том, что теория фактически полностью имплементирована в правовую реальность страны.

*Ключевые слова:* муниципальное право, местное самоуправление, правовая реальность