



Михаил Михайлович Бринчук

Экологическое право. Учебник

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=2572375

Экологическое право. Учебник для высших учебных заведений, обучающихся по специальности

«Юриспруденция». : Эксмо; Москва; 2010

ISBN 978-5-699-35837-3

Аннотация

Учебник написан в соответствии с государственным стандартом по экологическому праву для высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция», и программой курса экологического права, одобренной Академическим правовым университетом при Институте государства и права РАН, Московской государственной юридической академии и Международным университетом, на основе анализа законодательства Российской Федерации об окружающей среде и практики его применения.

Для студентов и преподавателей высших учебных заведений, работников представительных и исполнительных органов, суда, прокуратуры и арбитражного суда; для всех, кто проявляет интерес и занимается решением вопросов собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды от вредных воздействий, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина в нашей стране.

4-е издание.

Содержание

Введение	5
Указатель сокращений	7
Общая часть	8
Глава 1	8
§ 1	8
§ 2	11
§ 3	15
§ 4	18
§ 5	20
§ 6	22
Глава 2	24
§ 1	24
§ 2	26
§ 3	33
§ 4	36
§ 5	38
§ 6	39
§ 7	44
§ 8	46
§ 9	47
Глава 3	52
§ 1	52
§ 2	54
§ 3	57
§ 4	58
§ 5	58
§ 6	61
§ 7	62
§ 8	63
§ 9	66
§ 10	68
§ 11	68
Глава 4	70
§ 1	70
§ 2	72
§ 3	73
§ 4	73
§ 5	74
Глава 5	76
§ 1	76
§ 2	77
§ 3	80
§ 4	81
§ 5	82
§ 6	92
Глава 6	94

§ 1	94
§ 2	98
§ 3	99
§ 4	100
§ 5	101
§ 6	102
§ 7	103
Глава 7	105
§ 1	105
Конец ознакомительного фрагмента.	108

Михаил Михайлович Бринчук

Экологическое право

Введение

Юридическое экологическое образование – самостоятельное направление деятельности государства в области правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды, одна из функций государственного управления в данной сфере. В рамках этого направления решается задача не только подготовки юристов – экологов, но и более общая и существенная – экологического воспитания и формирования экологической культуры, воспитания и формирования гражданских качеств будущих юристов.

Охрана природы – дело каждого.

Естественно, что далеко не все студенты, которые будут пользоваться этим учебником, станут юристами – экологами. Однако, работая по юридическим специальностям в любой сфере – законодательной, исполнительной, судебной, в предпринимательских структурах или общественных формированиях, – они будут сталкиваться с необходимостью решать экологические проблемы. Хотя юристы не дают особой клятвы типа клятвы Гиппократ, они не могут не нести моральной ответственности перед обществом, в том числе перед своими родными и близкими за высоконравственное исполнение своего долга в отношении нашей общей прародительницы – природы как основы жизни и деятельности. Поэтому экологическое право, как никакая другая отрасль в системе российского права, затрагивает коренные повседневные потребности и интересы каждого человека. Данное обстоятельство налагает на каждого человека, изучающего экологическое право и связанного с его реализацией, особые обязанности. Любой юрист, не будучи экологом, должен внести свой вклад в решение острейших экологических проблем.

Охрана природы с давних пор рассматривается теоретиками права в качестве одной из основных и постоянных функций государства. Данное обстоятельство является дополнительным свидетельством особой важности экологического права как учебной дисциплины в учебных заведениях. С учетом этого автор подходил к подготовке учебника.

Учебник написан исходя из мировых тенденций развития экологического права. Он основан также на анализе действующего российского законодательства в сфере взаимодействия общества и природы. В учебнике отражены новейшие прогрессивные тенденции развития экологического права. Они касаются расширения сферы правового регулирования экологических отношений, определения эколого – правового статуса человека и гражданина и демократизации российского экологического права, в частности вовлечения граждан в механизм подготовки и принятия экологически значимых решений. Важнейшее место в учебнике уделено освещению правовых идей и решений, касающихся предупреждения экологического вреда посредством экологического нормирования, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы, использования лицензионно – договорного механизма и др.; наконец, создания экономико – правового механизма, направленного на обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, изучения законодательства о юридической ответственности за экологические правонарушения, регулирования режима особо охраняемых природных территорий.

Автор выражает сердечную признательность доктору юридических наук, профессору О. И. Крассову и доктору юридических наук, профессору А. С. Шестерюку за полезные замечания и предложения по рукописи.

Источники опубликования некоторых важнейших законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области природопользования, охраны окружающей среды, используемых в учебнике, даны в Приложении 1.

Нормативные правовые акты и названия государственных органов приводятся в учебнике по состоянию *на 1 июня 2009 г.*¹

¹ Данная работа выполнена при информационной поддержке СПС «Консультант Плюс».

Указатель сокращений

- АПК РФ** – Арбитражно – процессуальный кодекс Российской Федерации;
ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации;
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;
ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;
КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации;
ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;
УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;
УПК РФ – Уголовно – процессуальный кодекс Российской Федерации;
Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ) – Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ);
САПП РФ – Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации;
СП (СССР, РСФСР) – Собрание постановлений Правительства (СССР, РСФСР);
МЧС России – Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
МПР России – Министерство природных ресурсов РФ;
Минприроды России – Министерство природных ресурсов и экологии РФ;
Госкомэкология России – Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (до мая 2000 г.);
Госсанэпиднадзор России – Государственный комитет санитарно – эпидемиологического надзора РФ (в настоящее время Роспотребнадзор – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека);
Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
Ростехнадзор – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде.

Общая часть

Глава 1

Проблемы взаимодействия природы и общества

§ 1

Природа – источник жизни, материального и духовного благополучия

Чтобы лучше понять окружающий мир, происходящие в нем естественные процессы, воздействие человека на природу, роль природы в жизни человека, осознать собственную уникальность и оценить необходимость в благоприятном состоянии природы Земли, попробуем заглянуть во Вселенную, представить состояние мириад звезд в многочисленных галактиках... Можно поступить наоборот – из безграничного космоса посмотрим на нашу планету, которая, будучи песчинкой во Вселенной, чем-то весьма существенным отличается от всех других планет. Она уникальна. Люди пока лишь строят гипотезы о возможности существования жизни где-то еще.

В ходе естественных процессов во Вселенной когда-то очень давно на Земле появились условия для того, чтобы зацвел василек, зажуужала пчела, землю начали топтать гиганты – мамонты и динозавры. Растительный и животный мир планеты так богат и разнообразен, что современный человек при всех его стараниях пока не смог выявить и дать описание большинства его видов. Позже многих других обитателей Земли появился *homo*. Как любое иное дитя природы, ее органичная часть, он развивался, удовлетворяя свои потребности за счет других элементов природы и полностью подчиняясь ее законам. Можно предположить, что никогда позже он не был столь послушен им, как на заре своей юности.

В это время он в основном дышит чистым воздухом, пьет чистую воду, питается кореньями, ягодами, побегами кустарников. Природа, однако, не была так уж милостива к человеку – он испытывал многие, выражаясь современным языком, неблагоприятные ее воздействия. Человек не всегда имел возможность дышать чистым воздухом, так как происходили извержения вулканов, лесные пожары, в результате которых загрязнялась атмосфера, землетрясения. Он страдал от холода, зноя, отсутствия огня.

Постепенно человек научился преодолевать некоторые естественные трудности. С помощью каменных орудий он стал срезать ветки, снимать шкуру с убитого животного, раскалывать кость или выкапывать из земли корень. Так человек стал *homo habilis* («человеком умелым»). В дальнейшем он совершенствовался, все более приспособлявая природные ресурсы к своим интересам, научился охотиться, разводить и поддерживать огонь. Он стал руководствоваться не только инстинктами, но и обрел способность думать. Человека этого периода ученые называли *homo sapiens* («человеком разумным»).

Очевидно, с этого времени и изменился характер взаимоотношений человека с окружающей частью природы. Проявляя качества «человека разумного», он удил рыбу, охотился, выжигал леса с целью ведения растениеводства, занимался бортничеством (добычей меда диких пчел). Однако до того, как начал развиваться активный торговый обмен, человек эксплуатировал природные ресурсы исключительно для удовлетворения собственных нужд. Развитие торговли явилось фактором возникновения хищнического отношения к природе. Когда человек научился добывать и перерабатывать руду, воздействие человека на природу

усиливается, становится еще более разнообразным. С развитием сельского хозяйства, промышленности, транспорта, энергетики многократно увеличиваются не только разнообразие, но и масштабы такого воздействия. В процессе пользования землей человек истощал ее плодородие, ухудшал структуру почвы, способствовал развитию эрозии. В результате чрезмерных рубок леса на его месте образовывались пустыни. Нерациональное природопользование вело к истощению природных богатств – одной из форм деградации природы.

В процессе развития человеческого общества увеличивалось воздействие на природу, например, путем химического загрязнения атмосферного воздуха, вод, почв. Человек начал загрязнять атмосферу, разведя свой первый костер. Но современная химическая промышленность, металлургия, транспорт, агрохимизация как факторы антропогенного химического загрязнения природы уже несравнимы с костром.

Развитие авиации, эксплуатация транспортных средств, выполнение разного рода строительных работ, эксплуатация механизмов сопровождаются шумом, а шум в современной науке рассматривается как один из видов физического воздействия на природу. Другими его видами являются вибрация (создаваемая, к примеру, при выполнении строительных работ, эксплуатации метро и т. п.); электромагнитные воздействия (при использовании электроэнергии); радиация. Хотя радиоактивные вещества и материалы – химические по своей природе, но в зависимости от обстоятельств они оказывают не только токсическое, но и физическое воздействие посредством облучения.

И наконец, в процессе своей жизнедеятельности человек оказывает на природу биологические воздействия – в процессе эксплуатации объектов микробиологии, медицинской промышленности, канализационных систем в природу поступают бактерии, вирусы, грибки и другие микроорганизмы. Разновидностью биологического воздействия является интродукция видов растений и животных, новых для конкретной экологической системы. На современном этапе общественного развития опасность для природы связана с генно – инженерной деятельностью, созданием модифицированных видов растений и животных.

Чтобы осознать и оценить экологические проблемы, важно подчеркнуть, что состояние природы ухудшается не только под воздействием деятельности человека. Природа всегда изменялась, даже деградировала в ходе естественных процессов. Естественные факторы вредного воздействия – это землетрясения, извержения вулканов, цунами, климатические изменения, ураганы, смерчи, лесные пожары в результате ударов молнии и пр. Пока человек не смог даже с полной уверенностью объяснить, почему исчезли мамонты, динозавры, другие гиганты. Так, одна из новейших гипотез исчезновения динозавров выдвинута Имперским колледжем и музеем естественной истории в Лондоне. Опираясь на результаты геологического обследования полуострова Юкатан (Мексика), они пришли к выводу, что животные погибли после того, как 65 млн лет назад на Землю упал гигантский астероид. Последствия удара были равнозначны взрыву 10 тыс. водородных бомб. В результате началась всемирная «ядерная зима»: после взрыва в воздух поднялось такое количество пыли и обломков породы, что солнечный свет не доходил до поверхности планеты в течение нескольких месяцев. Фотосинтез в это время не происходил. Постоянные источники пищи были быстро истощены.

Невосполнимых потерь в связи с естественным процессом развития было в разнообразном мире природы немало. Последствия опасных явлений и процессов, порожденных силами природы или совместно ими и деятельностью людей, бывают драматичны не только для природы, но и для человеческого общества. Они называются стихийными бедствиями. Но человек, как правило, не может непосредственно влиять на опасные природные явления и процессы, т. е. предупреждать их. Однако он может и должен их прогнозировать и принимать меры к тому, чтобы предотвратить, насколько это возможно, и минимизировать отрицательные последствия, в том числе экологические. Например, человек способен повлиять

на размеры лесного и иного пожара от молнии и, соответственно, уменьшить причиненный им ущерб. Он может прогнозировать, предвидеть землетрясения, цунами, ураганы и эвакуировать людей, а также принять другие необходимые меры для предупреждения стихийных бедствий.

Важно знать о вредных воздействиях природных факторов на здоровье человека в нормальных, не экстремальных естественных условиях. Имеются в виду естественные токсины, например несъедобные грибы, природные радионуклиды, вирусы опасных болезней и др. Для обеспечения собственной безопасности человек заинтересован в регулировании таких воздействий, если это возможно. Например, Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» предусмотрены меры по обеспечению радиационной безопасности населения при воздействии природных радионуклидов (ст. 15).

Исторический экскурс в сферу взаимодействия человека и природы важен нам прежде всего для того, чтобы показать, что человек – часть природы. Вне природы, не пользуясь ее ресурсами, он не может существовать. На современном этапе мы менее зависимы от природы, так как научились многое делать для удовлетворения своих разнообразных потребностей. Но основой и источником жизни человека является и всегда будет природа.

По отношению к человеку природа выполняет ряд функций, связанных с удовлетворением его потребностей: экологическую, экономическую, эстетическую, рекреационную, научную, культурную. Некоторые из них – эстетическая, рекреационная, научная – появились лишь на более высоких ступенях развития человеческого общества. Изменялось и содержание функций.

Содержание *экологической функции* определяется тем, что с учетом взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и процессов в природе обеспечивается экологическое равновесие, включая экологический оптимум для человека. В ее рамках человек взаимодействует со средой своего естественного обитания. Отдельные элементы природы выступают в качестве непосредственного источника удовлетворения естественных физиологических потребностей человека – дыхания, утоления жажды, питания. О значении данной функции для человека свидетельствуют следующие данные: человек может прожить без воздуха несколько минут, без воды – несколько дней, без пищи – около двух месяцев. Состояние природных ресурсов, прежде всего лесов, вод, земель, определяет состояние климата и погодных условий, от которых также зависит человек и развиваемая им экономика.

После экологической *экономическая функция* природы – наиболее существенная. Ее сущность предопределена тем, что природные ресурсы, которыми пользуется человек, имеют экономические свойства, экономический потенциал. Если экологическая функция является «вечной» по отношению к человеку, то экономическая появилась, когда человек начал создавать первые орудия труда, строить себе жилье, шить одежду. Природные богатства служат источником удовлетворения разнообразных, все возрастающих по мере развития человека его материальных потребностей. Вода, древесина, минеральные ресурсы и многое другое – природный материал, используемый для создания орудий труда и средств производства.

Эстетическая, рекреационная, научная, культурная функции природы появились гораздо позже экономической, на достаточно высокой стадии развития человеческого общества. В процессе общения с природой человек удовлетворяет свои духовные и информационные потребности. Не случайно творческие работники – поэты, писатели, художники, музыканты – много писали о природе, вдохновляясь ее красотами. Эстетическая функция природы тесно связана с рекреационной. Природа служит для человека источником физического и нравственного отдыха.

Природа Земли, формировавшаяся в течение миллиардов лет, – богатейший источник разнообразных знаний: о процессах и законах эволюции Земли и ее экологических систем,

о механизме функционирования природы, о том, почему появился человек, как он развивался и что его ожидает, если не будет резко ограничена разрушительная по отношению к остальной природе деятельность. Чтобы строить корректные отношения с природой, человек заинтересован во всей этой информации, но получена она может быть только посредством организации и проведения научных исследований, а затем использована для создания механизмов, в том числе правовых, регулирования своего отношения к природе.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку является юридически значимым. Он положен в основу правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий человеческой деятельности. Так, чтобы поддержать экономическую функцию природы и предупредить истощение природных ресурсов, современное экологическое право устанавливает требования, касающиеся рационального использования земли, вод, лесов, других природных богатств, направленные на охрану природы от химического, физического и биологического загрязнения с целью обеспечения оптимальной возможности для реализации экологической функции природы. В рамках законодательства об особо охраняемых природных территориях регулируются отношения, связанные с удовлетворением эстетических, рекреационных, научных, культурных потребностей человека при его общении с природой.

Вопрос о функциях природы по отношению к человеку лежит также в основе понятия «благоприятная окружающая среда», на которую в соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право. Очевидно, что благоприятной является такая окружающая среда, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека.

Далее, взгляд на историю взаимоотношений человека и природы позволяет судить об истинном его отношении к ней. По результатам человеческой деятельности относительно природы можно судить о нравственности человека, уровне его цивилизованности, а также о его социальной ответственности перед будущими поколениями.

Нетрудно заметить, что воздействие людей на природу проявляется в процессе и в результате удовлетворения человеком своих потребностей. Потенциально и фактически масштабы таких воздействий зависят от видов удовлетворяемых потребностей. Конечно, наиболее значительными они оказываются вследствие удовлетворения материальных потребностей и связанного с этим развития промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и т. д.

Соответственно, сохранение благоприятного состояния природы, ее качественных и количественных характеристик может быть обеспечено посредством регулирования отношения человека к природе в процессе удовлетворения его потребностей за счет средств природы. При этом как биологическое существо и часть природы человек должен соблюдать законы ее развития.

§ 2

Общая характеристика экологических проблем в мире и в России

Современные ученые считают, что человечество уже живет в разрушающемся мире в условиях все нарастающего жестокого экологического кризиса, который превращается в кризис всей цивилизации. Экологический кризис мы можем определить как нарушение равновесия в экологических системах и в отношениях человеческого общества с природой². Он

² Справочник по охране природы. М., 1980. С. 37.

характеризуется, в частности, тем, что человек, общество и государство неспособны преломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды.

Итоги современного глобального кризиса оценены во многих трудах³. Составляющие кризиса разнообразны. В глобальном масштабе окружающая среда и ее экологические системы истощены. По данным ЮНЕП, земельные ресурсы планеты составляют 140 млн кв. км, но 15 % почв отнесено к полностью деградированным, а 23 % – к деградируемым, 30 % содержания гумуса в почвах уже смыто эрозией.

Что касается состояния *земель* в Российской Федерации, то, по оценкам Правительства РФ, здесь продолжают действовать следующие негативные процессы: дальнейшее сокращение общей площади сельскохозяйственных угодий; уменьшение площади орошаемых и осушенных земель, ухудшение их мелиоративного состояния и хозяйственного использования; нарастание отрицательного баланса гумуса на пашне (до 1–3 т на гектар в год); усиление процессов эрозии и опустынивания; загрязнение почв тяжелыми металлами, радионуклидами; увеличение площадей с сильно кислыми почвами, на которых ограничивается сельскохозяйственное производство; интенсивное развитие заболачивания и подтопления земель, зарастания их древесно – кустарниковой растительностью, ухудшения естественных лугов и пастбищ. Указанные негативные процессы приведут к резкому сокращению площади сельскохозяйственных угодий, к ухудшению водно – физических, физико – химических свойств почв и снижению их плодородия. В ближайшие 10–15 лет плодородие почв может снизиться до естественного, а урожайность зерновых – до 8–10 ц с гектара.

Из всей массы глобальных запасов *воды* только 2,5 % приходится на пресную воду. При этом 2/3 ее аккумулировано в ледниках, а 1/5 – грунтовые воды. Из 35 млн куб. м пресной воды человечество эксплуатирует всего 200 тыс. куб. м, менее 1 % всех запасов, и тем не менее испытывает острый дефицит пресной воды в зоне своего расселения. Главной проблемой является загрязнение пресных вод и их очистка. Из существующих пределов и загрязнений мировых запасов хватит на удовлетворение в лучшем случае лишь вдвое возросших потребностей, т. е. на ближайшие 20–30 лет.

В России многие водоемы оцениваются как экологически неблагополучные. По данным органов Роспотребнадзора, в целом около половины населения страны вынуждено использовать для питья воду, не соответствующую по ряду показателей гигиеническим требованиям. Хроническое загрязнение водоемов привело к серьезному ухудшению условий воспроизводства ценных видов рыб, сокращению их запасов и уловов.

До того как человек начал заниматься земледелием, на Земле было 6 млрд га *лесов*. К настоящему времени их осталось 4 млрд га, из которых только 1,5 млрд га – нетронутые, девственные леса. При этом половина лесных массивов исчезла в период с 1950 г. по 1990 г. США потеряли треть своих лесных массивов и 85 % первичных лесов. В Европе первичных лесов практически не осталось. Обширные лесные массивы умеренного пояса – примерно 1,4 млрд га – сохранились в Канаде и России, причем половина из них никогда не разрабатывалась. Половина первичных лесов в тропиках уже исчезла, а половина того, что осталось, интенсивно разрабатывается и деградирует. Чрезмерная вырубка – это лишь одна из угроз лесам. Другой является загрязнение окружающей среды. Три четверти европейских лесов, длительное время находившихся в сбалансированном состоянии, пострадало от загрязнения воздуха и кислых дождей.

³ Основными из них являются: Доклад Междун. комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». М., 1989; Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рандерс Й., Беренс Ш. У. Пределы роста. М., 1991; Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рандерс Й. За пределами роста. М., 1994; Реймерс Н. Ф. Надежды на выживание человечества. М., 1992; Данилов – Данильян В. И., Лосев К. С., Рейф И. Е. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России. М., 2005. Что касается кризисного состояния окружающей среды в России, то его оценки даны в ежегодных Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации и др.

Среди *проблем лесного хозяйства* в настоящее время *наиболее острыми являются*: обеспечение своевременного восстановления не покрытых лесом земель лесного фонда, сгоревших и вырубленных лесов, особенно в европейской части страны, восстановление ценных твердолиственных насаждений (высокоствольных дубрав); обеспечение охраны лесов от пожаров, защита их от вредителей. Только в 2000 г. леса выгорели на площади 1,2 млн га, что выше уровня 1999 г. на 70 %, а очагами вредителей и болезней было охвачено более 8,2 млн га леса (рост в 3 раза); повышение показателей использования основного лесного ресурса и запасов спелых и перестойных лесов. В 2000 г. расчетная лесосека использована в целом на 22 %, а по хвойным лесам – на 27 %. Значительные запасы ценной древесины в районах Сибири, на северо – востоке страны, Дальнем Востоке, а также в Республике Коми и Архангельской области остаются недоступными для освоения.

На Земле существует от 10 млн до 100 млн различных *форм жизни*. Из них только 1,4 млн классифицированы и поименованы. Подсчитано, что за исторический период фоновая скорость истощения видового состава млекопитающих и птиц составляла один вид на 500—1000 лет. В XX в. она возросла на два порядка. Сейчас под угрозой полного исчезновения в фауне млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий и рыб находится: в Азии – 1469 видов, Латинской Америке – 873, Африке – 723, Северной Америке – 269, Европе – 260, Западной Азии – 71, в полярных странах – 14 видов. Особенно разрушительным для биоразнообразия оказалось осушение болот, ставшее массовым в XX в. Темпы их исчезновения нарастают. По приближенным оценкам, ежедневные потери составляют от 10 до 100 видов.

Одно из существенных проявлений экологического кризиса связано с чрезмерным потреблением природных ресурсов. Уже сейчас человечество потребляет ресурсов природы на порядок больше того, что можно изъять из биосферы без ущерба нарушения ее биохимических циклов и способности самовосстановления. Весь XX в. человечество жило за счет своих потомков. В результате оно поставило биосферу, а следовательно, и себя как неотъемлемую часть биосферы на грань полной деградации.

Рост потребления природных ресурсов сопровождается, с одной стороны, истощением природы, с другой – увеличением масштабов образования отходов. Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области обращения с отходами ведет к опасному загрязнению окружающей природной среды и создает реальную угрозу здоровью населения.

С отходами теряются миллиарды тонн материальных ресурсов, многими из которых страна практически уже не располагает. На территории России в отвалах и хранилищах накоплено свыше 85 млрд т только твердых отходов, в том числе 80 млрд т – горнопромышленных, количество которых ежегодно увеличивается почти на 2 млрд т. Под полигонами для складирования, шламонакопителями занято свыше 300 тыс. га земель. В отходах содержатся: железо, медь, свинец, олово, вольфрам, а также такие ценные элементы, как кадмий, висмут, селен, теллур, редкоземельные и благородные металлы. Содержание ценных компонентов в отходах нередко близко к содержанию их в добываемом природном сырье.

Неудовлетворительно перерабатываются бытовые отходы. Так, в 1999 г. из вывезенных 130 млн куб. м твердых бытовых отходов переработано только 3 %. Для их размещения ежегодно отчуждается 10 тыс. га пригодных для использования земель. Особую тревогу вызывает рост складировемых токсичных отходов, количество которых достигло 2 млрд т. Из 100 тыс. т ежегодно образующихся токсичных отходов используется и обезвреживается только одна треть.

Деградация природы в стране имеет серьезные *экономические последствия*. Ущерб, причиняемый ежегодно окружающей природной среде, определяемый несколько лет назад эксперта – ми по показателям ущерба вследствие потери природными комплексами конкретных функций и в соответствии с экспертными оценками, уже сегодня составляет почти

половину национального дохода страны⁴. По оценкам начальника Департамента экологической безопасности в 2002 г., сообщенным им на научно – практической конференции в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, ежегодный экологический ущерб составляет несколько национальных доходов России⁵.

Гораздо хуже, однако, то, что *процесс деградации природы вызывает деградацию и человека*. Как бы ни хотелось нам отвергнуть этот вывод, он подтверждается специалистами. «Здоровье населения, безусловно, ухудшается в результате загрязнения, хотя человек, по – видимому, хорошо адаптирован к продуктам сгорания древесины и ископаемого топлива, так как всегда вдыхал их в пещерах, землянках, курных избах, освоив культуру использования огня на самых ранних стадиях существования. Гораздо существеннее влияет на здоровье человека то, что он разрушил свою экологическую нишу на значительной территории суши, а так как нет никаких доказательств того, что биологические законы не распространяются на человека, то очевидно, что идет распад генома человека в результате прекращения действия механизмов, удерживающих распадность вида на определенном уровне в естественной экологической нише.

О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте генетических заболеваний в развитых странах, прежде всего психических заболеваний и врожденных нарушений. Социальные последствия этого процесса требуют пристального внимания, так как, возможно, именно с ними связаны распространение алкоголизма и наркомании, вспышки невиданной жестокости при локальных конфликтах, снижение иммунного статуса организма человека, возникновение новых болезней, расширение круга людей, затрагиваемых уже, казалось бы, искорененными болезнями (например, холерой и малярией), нарушение запретов и тормозящих процессов. Таким образом, то, что обычно называют «эко – логическими» заболеваниями и непосредственно связывают с загрязнением среды, оказывается верхушкой айсберга. За «очевидными» причинами лежат глубинные механизмы, ведущие к распаду генома человека, намного более опасные, но невидимые и неосязаемые, подобно ионизирующему излучению⁶.

Оценки отечественных ученых, к сожалению, совпадают с суждениями в мире. «Выживаемость русских достигла критической отметки», – так считают авторитетные зарубежные эксперты ЮНЕСКО и Всемирной организации здравоохранения⁷. Они периодически проводят исследования динамики уровня жизни и, по терминологии этих организаций, «жизнеспособности народов» находятся в зависимости от социально – экономической политики правительства и экологической ситуации в той или иной стране. Коэффициент жизнеспособности измеряется по пятибалльной шкале – он характеризует возможность сохранения генофонда, физиологического и интеллектуального развития нации в условиях продолжения социально – экономической политики правительства, осуществляемой на момент обследования конкретной страны. При этом учитывается и реальная экологическая обстановка, как бы «сопровождающая» такую политику.

Согласно исследованиям ЮНЕСКО – ВОЗ 1992–1993 гг. 5 баллов не имеет ни одна страна в мире, 4 балла получили Швеция, Голландия, Бельгия, Дания, Исландия, «тройку»

⁴ Жевлаков Э. Н., Жаркова Ю. Г., Рубина Е. А. Проблемы соблюдения законности в сфере экологии // Правовые проблемы охраны окружающей среды. М., 1998. С. 128; Нарышева Н. Г. Арбитражная практика по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды // Вестник Моск. ун – та. Сер.11. Право. 1997. № 5.

⁵ Архив авт.

⁶ Горшков В. Г., Кондратьев К. Я., Данилов – Данильян В. И., Лосев К. С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению // Зеленый мир. 1994. № 19. С. 8.

⁷ Зеленый мир. 1994. № 14. С. 14.

– США, Япония, Германия и другие индустриально развитые страны, а также новые индустриальные «драконы» (Тайвань, Южная Корея, Сингапур, Малайзия и др.).

Коэффициент жизнеспособности России в 1992–1993 гг. был оценен в 1,4 балла. Балл от 1 до 1,4 рассматривается экспертами по существу как смертный приговор нации. Этот диапазон означает, что вследствие социально – экономической политики правительства и постоянного ухудшения экологической ситуации население обречено либо на постепенное вымирание, либо на деградацию – «воспроизводимые» поколения будут отличаться физиологической и интеллектуальной неполноценностью, существуя лишь за счет удовлетворения естественно – природных инстинктов. Эти поколения не смогут аналитически мыслить, ибо у них не будет способностей к самостоятельному мышлению.

Балл ниже 1,5 означает также, что население страны все более восприимчиво к инфекциям и болезням и характеризуется возрастающим уровнем нетрудоспособности. А личная и творческая индивидуальность такого населения постоянно снижается – ВОЗ и ЮНЕСКО именуют этот процесс «обезличиванием и дебилизацией».

Ниже России – Республика Буркина – Фасо, до 80 % населения которой является носителем СПИДа. Эта страна, а также Чад, Эфиопия, Южный Судан имеют балл 1,1–1,3. Согласно критериям и разъяснениям ЮНЕСКО – ВОЗ балл ниже 1,4 указывает на то, что «физиологическая и интеллектуальная агония населения может продолжаться вечно... Нация с таким коэффициентом жизнеспособности уже не имеет внутренних источников поступательного развития и иммунитета. Ее удел – медленная деградация...»⁸.

После этой публикации в «Зеленом мире» хотелось услышать протесты российских медиков. Но их не было...

По данным Главного государственного санитарного врача РФ, из общего количества поверхностных и подземных источников централизованного водоснабжения 1/5 часть (19,88 %) не отвечает санитарным нормам и правилам. Более тяжелое положение сложилось с источниками водоснабжения из открытых водоемов, так как 48,22 % от их числа не отвечают санитарным нормам и правилам. Практически 2/3 населения России проживает на территориях, где состояние атмосферного воздуха не соответствует гигиеническим нормативам. По оценкам Минздрава России, 21 тыс. человек ежегодно умирают только от загрязнения атмосферного воздуха взвешенными веществами⁹.

Почему деградирует природа? Очевидно, это связано с отношением к ней современного *homo sapiens sapiens* (дважды разумного человека – как называли современные ученые человека, который проживал на Земле примерно 40 тыс. лет назад) и общества.

В этих условиях ученые предсказывают гибель человечества в обозримом будущем. Это произойдет, если мы не сумеем в ближайшее время сменить доминирующие тенденции развития и наше отношение к природе.

§ 3

Концепции отношения общества к природе

Как же человек строил свои отношения со своей прародительницей в течение веков, если к середине 60–х годов XX в. довел ее до кризисного состояния? Чем обуславливается изменение отношения общества к природе?

Концепция потребительского отношения к природе. Потребительское отношение общества к природе и ее ресурсам было господствующим, если не на словах, то на деле, в

⁸ Зеленый мир. 1994. № 14. С.14.

⁹ Онищенко Г. Г. Окружающая среда и состояние здоровья населения // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 14, 17.

государствах как с рыночной экономикой, так и с плановой. Концепция потребительского отношения к природе торжествовала веками, особенно начиная со стадии капиталистического развития общества. Что касается практики взаимодействия советского общества с природой, то оно было фактически потребительским на протяжении всего периода строительства социализма и коммунизма. В основном таким же оно сохраняется в России и сейчас. В практическом плане суть этой концепции заключается в том, что природа воспринимается как кладовая, из которой должны извлекаться ресурсы для развития материального производства и создания богатства общества.

На современном этапе, когда господство человека над природой демонстрируется особенно настойчиво и вызывающе, потребительское отношение к природе в нашей стране было выражено известными словами *И. В. Мичурина*: «Нам не надо ждать милостей от природы. Взять их у нее – наша задача». «На наш век хватит», «После нас хоть потоп» – вот лозунги, под которыми осуществлялось и осуществляется решение многих программ хозяйственного развития. Закономерным результатом потребительского отношения к природе раньше или позже является, как уже отмечалось, ее истощение и деградация, что соответствующим образом отразится на человеке и обществе.

На ущербность концепции потребительского отношения к природе обращалось внимание и ранее. Так, *Н. Ф. Федоров*, русский религиозный мыслитель – утопист (1828–1903), писал еще в конце XIX в.: «Итак, мир идет к концу, а человек своей деятельностью даже способствует приближению конца, ибо цивилизация, эксплуатирующая, а не восстанавливающая, не может иметь иного результата, кроме ускорения конца»¹⁰.

Концепция невмешательства в природу. Эта концепция противоположна предыдущей. Она может рассматриваться лишь в чисто теоретическом аспекте, поскольку в процессе общественного развития человек не может не вмешиваться в природу, не оказывать на нее положительного или отрицательного воздействия. Сторонники этой концепции исходят из того, что все процессы в природе осуществляются на основе объективных законов, «природа знает лучше» и всякие попытки вмешательства в природу с целью исправления дефектов без учета законов ее развития оборачиваются серьезными последствиями и для человека, и для природы.

Учение о ноосфере. При характеристике концепций отношения общества к природе в историческом аспекте следует указать на теоретическую концепцию, вытекающую из учения о ноосфере, разработанного русским академиком *В. И. Вернадским*, французским философом *Тейяр де Шарденом* и др. *В. И. Вернадский* уже в первые годы XX в. поставил перед собой и наукой вопрос о месте человека в общепланетарном развитии. По утверждению *В. И. Вернадского*, ум человека превращается в основную геологообразующую силу. И, как следствие, человек должен принять на себя ответственность за будущее развитие природы.

Сторонники этого учения исходят из недопустимости использования силы человеческого разума для уничтожения или подавления живого, как это происходило в прошлом и, к сожалению, происходит в наши дни. Сила человеческого разума должна стать справедливой, доброй по отношению к человеку и окружающей его среде, к планете Земля, к околоземному пространству и космосу в целом. «Под влиянием научной мысли и человеческого труда, – писал *В. И. Вернадский*, – биосфера переходит в новое состояние – в ноосферу». **Ноосфера** – это гармонично преобразованные научной мыслью отношения между людьми, между природой и обществом, органическими и неорганическими, сознательными и бессознательными силами мира. Человек призван к мировому творчеству, и это творчество есть

¹⁰ Федоров Н. Сочинения. М., 1982. С. 301.

часть самой природы, реальная движущая сила мироздания. Создание ноосферы немыслимо без уяснения этических и правовых сторон верховенства человеческого разума, принимающего на себя миссию определять развитие мира, направлять и регулировать его движение. Разум человека, его научная мысль, по мнению *В. И. Вернадского*, призваны спасти человечество от гибели.

Учение о ноосфере подчеркивает значение идей естественного права и естественной справедливости, указывающих на нормы, с которыми должен считаться человек, стремясь установить сбалансированные отношения между обществом и природой, обеспечить равновесие и гармонию в их взаимоотношении. Осваивая природу, человек преобразовывает себя в соответствии с законами природы, природными императивами. Благодаря этому он способен сохранять за собой меняющиеся на каждом историческом этапе функции регуляции и контроля над социальными и естественными процессами.

Учение о ноосфере, разработанное еще в первой половине XX в., на практике оказывается нереализованным. Оно несет огромный потенциал, особенно в условиях глобального экологического кризиса. По признанию теоретиков права, учение о ноосфере может служить научной и философской основой юридического мировоззрения в будущем.

Концепции ограничения экономического развития, потребностей и народонаселения. Появление этих концепций в 60–70-е годы явилось реакцией на истощение природных ресурсов, высокие уровни загрязнения окружающей природной среды, одним словом, на деградацию природы. Сторонники этих концепций (американский ученый *Дж. Форрестер*, члены «Римского клуба», неправительственного научно – исследовательского международного объединения, образованного в 1968 г., и др.), исходя из перспектив экологического «коллапса» и связанной с этим гибелью человеческого общества, основываются на системе расчетов, включающей экстраполяцию современных темпов развития общества. Они считают, что для того, чтобы предупредить экологическую катастрофу и жить в гармонии с природой, человечество должно ограничить свои потребности, развитие экономики, которая должна быть ориентирована на удовлетворение этих потребностей, и рост численности населения.

Эти концепции были подвергнуты резкой критике во всем мире. Призывы к торможению экономического развития человечества оцениваются как утопичные и реакционные.

Концепция устойчивого развития. Одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы – концепция устойчивого развития. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранительной деятельностью ООН. По инициативе Генерального Секретаря ООН в 1984 г. была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которую возглавила премьер – министр Норвегии Гро Харлем Брундтланд. В задачи Комиссии входила, в частности, выработка предложений долгосрочных стратегий в области окружающей среды, которые позволили бы обеспечить устойчивое развитие к 2000 г. и на более длительный период; рассмотрение способов и средств, с использованием которых мировое сообщество смогло бы эффективно решать проблемы окружающей среды. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» был представлен Генеральной Ассамблее ООН в 1987 г.

Центральное место в этом документе занимает концепция устойчивого развития. Исходя из того, что основной задачей развития является удовлетворение человеческих потребностей и стремлений, **устойчивое развитие** определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Другими словами, устойчивое развитие – это экологически обоснованное экономическое и социальное развитие.

Существенное достоинство концепции устойчивого развития в том, что она учитывает не только экологический, но и временной фактор. Ориентированная на длительную перспек-

тиву модель устойчивого развития основана на идее равенства интересов настоящего и будущих поколений. Известно, что достижение современным обществом и государством целей социально – экономической и экологической политики сопровождалось деградацией природы в ущерб будущим поколениям. Закрепленная в нормах права модель устойчивого развития является формой регулирования социальной ответственности современного общества и государства за создание условий для будущих поколений удовлетворять разнообразные потребности – физиологические, экономические, духовные и иные – в процессе взаимодействия с природой.

Концепция устойчивого развития получает закрепление и развитие в российском законодательстве об окружающей среде. Необходимость ее разработки и реализации предусмотрена в двух специальных указах Президента РФ – от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹¹.

§ 4

Причины кризисного состояния окружающей среды в стране

Знание причин экологического кризиса важно как с научной, так и с практической точек зрения. С помощью научных знаний можно дать оценку процессов и выработать необходимые рекомендации; практические знания помогают изменить в позитивном плане отношение к природе государства, общества, отдельных социальных групп и граждан.

Если оценивать наиболее общие причины глобального экологического кризиса, то в качестве главной называется природопотребительская и природопокорительская идеология человечества.

Причины кризиса имеют субъективные корни, проявляющиеся в отношении человека, общества и государства к природе. Исходя из анализа проводимой государством политики, состояния экологического права, в качестве основных причин существующей экологической ситуации в России можно указать следующие:

– **отсутствие или дефицит политической воли государства** к последовательному, эффективному осуществлению деятельности по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования. Практическая деятельность по охране природы, как правило, подменялась и подменяется словами о важности охраны. В результате остаются не реализованными практически все наиболее значимые нормативные предписания в данной сфере.

Одним из наиболее ярких примеров может служить факт принятия на общегосударственном уровне более десяти правительственных постановлений и программ, направленных на охрану уникального природного комплекса озера Байкал, ни одно из которых полностью не было выполнено. В целом отсутствие или значительный дефицит политической воли государства в данной сфере проявляется в весьма низком уровне реализации экологической функции государства, слабой эффективности исполнения требований экологического законодательства.

¹¹ Все нормативные правовые акты (в том числе судебные), упомянутые в данном учебнике, рассматриваются (за исключением особо оговоренных случаев) в действующей редакции. С источником их опубликования, а также с внесенными в них изменениями и дополнениями можно ознакомиться, обратившись к справочно – правовым системам типа «Гарант», «Консультант Плюс» и др.

О реальном отношении Российского государства к решению экологических проблем в стране свидетельствует то, что экологическая обстановка, по оценкам специалистов, является практически неуправляемой;

– **слабо развитое законодательство и право в сфере взаимодействия общества и природы.** Несмотря на то что в последнее время в России принят ряд законов по вопросам окружающей среды, обновлено природоресурсное законодательство, в целом законодательство в сфере взаимодействия общества и природы остается малоразвитым. Принимаемые законы страдают серьезными дефектами: обилием декларативных положений; слабым регулированием процедур (экологического нормирования, лицензирования, сертификации, аудита); отсутствием эффективных механизмов реализации нормативных требований;

– **дефекты организации государственного управления** природопользованием и охраной окружающей среды. Речь идет прежде всего об отсутствии оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов, призванных организовать и обеспечить исполнение требований законодательства в данной сфере. В Российской Федерации чуть ли не ежегодно происходит реорганизация системы государственных органов управления в сфере взаимодействия общества и природы и, к сожалению, не в направлении ее улучшения. Наиболее ущербным, по мнению специалистов, является решение об упразднении вначале Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов, а затем и Государственного комитета РФ по охране окружающей среды;

– в общественном развитии России, как и раньше, **предпочтение отдается развитию экономики** и удовлетворению экономических интересов без необходимой увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы. Как известно, экономическое развитие – главный фактор отрицательного воздействия на состояние окружающей среды. При разработке государственных планов экономического развития общественные интересы в сохранении и восстановлении благоприятного состояния окружающей среды, обеспечении неистощительного использования природных богатств или вовсе не принимались во внимание, или принимались в минимальной мере;

– **дефицит финансирования программ и мероприятий** по охране окружающей среды. Традиционно финансирование в данной сфере осуществляется по остаточному принципу. Ситуация усугубляется крайне низкой эффективностью капиталовложений в охрану природы. В частности, это проявляется в том, что при выделении на строительство очистных сооружений немалых средств (иногда до 40 % от стоимости самого предприятия) они либо эксплуатируются с низким коэффициентом полезного действия, либо не работают вовсе;

– **дефицит специалистов – экологов:** юристов, экономистов, социологов, инженеров и др. Так, все властные структуры испытывают острейший дефицит юристов. В комитете по экологии представительных органов власти, как правило, нет юристов – экологов. Отсутствие в депутатском корпусе опытных юристов, несомненно, сказывается на качестве принимаемых законодательными органами актов экологического законодательства. Недостает юристов – экологов и в органах исполнительной власти. Особо стоит вопрос экологической подготовки работников прокуратуры и судей. По оценкам самих прокуроров и судей, низкая эффективность экологического права в России связана с профессиональной неготовностью многих из них к квалифицированному исполнению своих обязанностей в рассматриваемой сфере;

– **крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры.** Низкий уровень общей и экологической культуры, невиданное нравственное падение общества, безнаказанность – общий фон, на котором происходит деградация природы.

Социологические исследования и данные природоохранительных органов свидетельствуют о низком уровне знаний экологического законодательства должностными лицами государственных органов, руководителями предприятий. Речь идет о круге лиц, которые

уполномочены принимать экологически значимые решения. Если они не знают законодательства, которое должны исполнять, то наивно ожидать, что принимаемые ими решения будут экологически обоснованными.

Перечень причин критического состояния окружающей среды в России может быть продолжен, их очередность может быть изменена. Характерно, что все они, на наш взгляд, — основные и взаимосвязанные.

§ 5

Пути решения экологических проблем

Большинство ученых, исследующих экологические проблемы, считают, что у человечества есть еще около 40 лет для возврата природной среды в состояние нормально функционирующей биосферы и решения вопросов собственного выживания. Но этот период — ничтожно короткий. И имеются ли у человека ресурсы для решения хотя бы острейших проблем?

К главным достижениям цивилизации в XX в. относят успехи науки и техники. Достижения науки, в том числе науки экологического права, можно рассматривать и как главный ресурс в решении экологических проблем.

Рассмотрим вопрос об основных путях решения экологических проблем с помощью и в рамках экологического права.

Формирование нового эколого – правового мировоззрения. Для преодоления экологического кризиса и последовательного решения проблем окружающей среды России и человечеству необходимо совершенно новое и ценностное юридическое мировоззрение. Его научной и философской основой может стать учение о ноосфере, в разработку которого внес огромный вклад русский естествоиспытатель академик *В. И. Вернадский*. Это учение пронизано идеей гуманизма, направлено на преобразование отношений с окружающей средой в интересах свободно мыслящего человечества в целом.

При этом нуждается в решении проблема восстановления давно утраченной здоровой связи человека с природой и соотношения правовых норм, по которым живет или должен жить человек, с природными императивами, вытекающими из законов развития природы. При воспитании, формировании экологического мировоззрения эти истины должны быть взяты за основу. Признавая свою жизнь высшей ценностью, человек должен учиться ценить все живое на Земле для того, чтобы решительно перестроить условия совместного бытия человечества и природы.

Выработка и последовательная, максимально эффективная реализация государственной экологической политики. Эта задача должна решаться в рамках постоянной экологической функции государства (см. § 1 гл. 2 данного учебника).

Важнейшими элементами экологической политики являются цели восстановления благоприятного состояния окружающей среды, стратегия и тактика их достижения. При этом цели должны быть реалистическими, т. е. основанными на реальных возможностях. С учетом указанных целей общество и государство определяют стратегию природоохранительной деятельности, т. е. совокупность действий, необходимых и достаточных для решения поставленных задач, способы достижения намеченных целей. Одним из таких способов служит право, в рамках которого регламентируется использование разнообразных правовых средств — нормирования, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экспертизы, сертификации, лицензирования, планирования, аудита, мониторинга, контроля и др. Необходимо создание такого положения, когда любое хозяйственное, управленческое и иное экологически значимое решение подготавливается и принимается только на основе и в соответствии с правовыми экологическими требованиями.

Формирование современного экологического законодательства. Экологическое законодательство является одновременно продуктом и основной формой закрепления государственной экологической политики. Основные характеристики и критерии «современного» экологического законодательства включают:

создание системы специальных законодательных актов в области окружающей среды, актов природоресурсного законодательства и экологизация иного законодательства (административного, гражданского, предпринимательского, уголовного, экономического и др.). Главные требования – отсутствие пробелов в правовом регулировании экологических отношений, его соответствие общественным потребностям;

формирование механизмов обеспечения реализации правовых экологических требований;

гармонизация с экологическим законодательством Европы и мира.

Создание оптимальной системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды с учетом принципов:

комплексного подхода в решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды;

организации управления с учетом не только административно – территориального, но и природно – географического районирования страны;

разделения хозяйственно – эксплуатационных и контрольно – надзорных полномочий специально уполномоченных органов.

Обеспечение оптимального финансирования мероприятий по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды и высокой эффективности капиталовложений. Государство должно обеспечить решение этой данной двуединой задачи за счет:

закрепления в законодательстве требования об обязательном выделении в бюджете минимального процента сумм на природоохранные цели от расходной части бюджета;

посредством осуществления государственного экологического контроля за выполнением предприятиями правовых экологических требований, закрепления в праве мер экономического стимулирования, обеспечения ими природоохранного финансирования в пределах реальных возможностей;

создание правового механизма обеспечения максимального эффекта капиталовложений в сферу природопользования и охраны окружающей среды.

• Государство как политическая организация общества в рамках экологической функции для достижения целей экологической политики заинтересовано в **привлечении к природоохранительной деятельности широких слоев населения**. Одна из тенденций последнего времени связана с демократизацией экологического права. Это проявляется в создании организационных и правовых условий для участия заинтересованных общественных формирований и граждан в подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений.

Высокая степень демократизации в сфере правовой охраны окружающей среды, определяемая потребностями заинтересованной общественности, – важное направление, предпосылка и резерв повышения эффективности природоохранительной деятельности государства.

Экологическое воспитание и подготовка специалистов – экологов. «Только переворот в умах людей принесет желанные перемены. Если мы хотим спасти себя и биосферу, от которой зависит наше существование, все... – и стар и млад – должны стать настоящими, активными и даже агрессивными борцами за охрану окружающей среды¹², – такими словами

¹² Дуглас У. О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. М., 1975. С. 238.

завершает свою книгу «Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия» Уильям О. Дуглас, доктор права, бывший член Верховного суда США.

Переворот в умах людей, который так необходим для преодоления экологического кризиса, сам по себе не произойдет. Он возможен при целенаправленных усилиях в рамках государственной экологической политики и самостоятельной функции государственного управления в сфере окружающей среды. Эти усилия должны иметь целью экологическое воспитание всех поколений, особенно молодых, воспитание чувства бережного отношения к природе. Необходимо формирование экологического сознания, индивидуального и общественного, основанного на идее гармоничного взаимоотношения человека и природы, зависимости человека от природы и ответственности за ее сохранение для будущих поколений.

Одновременно важнейшей предпосылкой решения экологических проблем в стране является целенаправленная подготовка экологов – специалистов в области экономики, техники, технологии, права, социологии, биологии, гидрологии и др. Без высококвалифицированных специалистов, обладающих современными знаниями по всему спектру вопросов взаимодействия общества и природы, особенно в процессе принятия экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений, достойного будущего у планеты Земля может не быть.

Даже имея организационные, людские, материальные и иные ресурсы для решения вопросов охраны окружающей среды, хватит ли у людей воли и мудрости, чтобы адекватно их использовать?

§ 6

О роли законов развития природы

Применительно к деятельности по природопользованию и охране природной среды нам часто приходится слышать о необходимости учета законов развития природы. Человек, осознав свою роль в биосфере лишь как одного из многочисленных видов, образующих ее многообразие, как часть ее, должен, как и все остальные, подчиняться законам природы. При этом сила *homo sapiens* заключается не в том, чтобы, проявляя свою мощь, перестраивать природу, а в том, чтобы правильно понять законы ее развития, следовать им. Законы развития природы – законы более высокого порядка для человека в сравнении с законами развития общества. Это – объективные законы. В силу их действия и благодаря им человек появился и может существовать. Законы общества написаны человеком для собственного социального, политического и экономического удобства, организации и обеспечения общежития.

Знание и соблюдение законов развития природы в деятельности человека и общества имеет решающее значение и оценивается как императив. Проявляющиеся во взаимодействии общества и природы законы развития природы создают естественно – научные и философские основы разнообразной деятельности по природопользованию и охране окружающей среды, в том числе в сфере права. Учет законов природы при планировании и осуществлении экологически вредной деятельности и их соблюдение должно служить основным критерием экологической обоснованности и допустимости такой деятельности. Их знание и учет особенно важны при осуществлении таких правовых мер охраны природы, как нормирование предельно допустимых воздействий на природу, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, планирование мер по охране природы и др. Законы развития природы должны учитываться также при подготовке законопроектов по вопросам окружающей среды. Обеспечение учета и соблюдения законов природы при принятии хозяйственных, управленческих и иных экологически значимых решений – одно из условий, методологическая основа выхода из экологического кризиса.

Вопросами законов развития природы занимались многие ученые. Большой вклад в их выявление и обоснование на современном этапе взаимодействия общества и природы внес один из ведущих ученых – экологов России профессор *Н. Ф. Реймерс*¹³. Основные законы развития природы в интерпретации *Н. Ф. Реймерса* изложены в работе «Экологическое право (право окружающей среды)»¹⁴.

Известный американский ученый – эколог *Б. Коммонер* сводит основные законы экологии к следующему:

все связано со всем;
все должно куда-то деваться;
природа «знает» лучше;
ничто не дается даром¹⁵.

¹³ См.: *Реймерс Н. Ф.* Экология. Теории, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994; *Он же.* Природопользование: Словарь – справочник. М., 1990.

¹⁴ *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для студентов высших учебных заведений. М., 1998. С. 36–43.

¹⁵ *Коммонер Б.* Замыкающийся круг. Природа. Человек. Технология. Пер. с англ. Л., 1974. С. 32.

Глава 2

Экологическое право как комплексная отрасль российского права

§ 1

Экологическая функция Российского государства

Вопрос о функциях Российского государства целесообразно рассматривать в контексте взаимоотношений человека, общества и государства, роли общества в функционировании государства и роли государства в общественном развитии. Взаимоотношения человека, общества и государства достаточно четко определены в Конституции РФ 1993 г., согласно которой высшей ценностью в Российском демократическом федеративном правовом государстве является человек, его права и свободы. Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Единственным источником власти и носителем суверенитета, т. е. верховной властью в России, является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Подчеркнем положение о том, что не государство, а **народ** – источник и носитель верховной власти в России. Об этом следует помнить в процессе изучения всего курса экологического права.

Для понимания природы, сущности и содержания экологической функции Российского государства, развития и реализации экологического права в плане соотношения общества и государства важно иметь в виду также некоторые экологически значимые положения преамбулы Конституции РФ. В ней заявляется:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации,
соединенные общей судьбой на своей земле,
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,
...
возрождая суверенную государственность России и утверждая
незыблемость ее демократической основы,
стремясь обеспечить благополучие и процветание России,
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и
будущими поколениями,
сознавая себя частью мирового сообщества,
принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

Таким образом, мы – народ, проявив посредством референдума свою верховную власть, установили основы конституционного строя России, сами определили права и свободы человека и гражданина, основы федеративного устройства государства, утвердили правовой статус Президента РФ как главы государства, статус высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Все это дает основание рассматривать государство в лице Президента РФ как его главы, органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также органы местного самоуправления в качестве инструментов общества в решении общих для него задач, в том числе связанных с природной средой, – иными словами, в реализации функций государства. Из Конституции РФ вытекает, что Российское государство, как и органы местного самоуправления, решает «общие задачи» в процессе осуществления своих функций от имени народа, ради народа и в интересах народа. Важно подчеркнуть это.

Что же понимается под функциями государства?

Функции демократического государства представляют собой основные или главные направления его деятельности, вызываемые потребностью решения некоторых общих для общества задач. Функции выражают сущность и назначение государства в обществе. Соответственно в недемократическом государстве в рамках функций могут решаться некоторые задачи в интересах не всего общества, а отдельных социальных групп, что для Российского государства в прошлом было традиционным.

Экологическая функция государства признана теоретиками государства и права как одна из основных и самостоятельных функций современного Российского государства. В литературе по теории государства и права она иногда называется функцией по охране природы (охране окружающей среды, охране окружающей природной среды)¹⁶. Представляется, что содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов. С учетом сказанного **экологическая функция государства** включает в свое содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации ее состояния, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. По степени эффективности реализации этой функции можно судить об истинном отношении государства к обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, человеку.

Изучение развития правового регулирования природопользования и охраны природы в историческом аспекте показывает, что экологическая функция не является функцией лишь современного государства. Функции государства – категория объективная как по содержанию, так и по методам осуществления. Чтобы существовать и эффективно развиваться в соответствии с целями и задачами этого развития, государство должно осуществлять общественно значимую деятельность в конкретных направлениях. Потребность в осуществлении экологической функции государства появляется тогда, когда возникает общественная потребность или потребность классов, отдельных социальных групп в решении задач природопользования и охраны окружающей среды. При этом важно иметь в виду динамику ее содержания, правовых и организационных форм и методов осуществления. Содержание функции определяется практическими интересами и задачами государства на разных этапах его развития. Вплоть до XX в. функция охраны природы развивалась преимущественно через функцию защиты прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Она была второстепенной и несамостоятельной функцией.

Осуществление функции есть не что иное, как практическая деятельность по решению определенных общих задач, стоящих перед обществом и государством. Однако задачи могут решаться эффективно и менее эффективно либо не решаться вовсе. Хотя природоохранительная функция Российского государства характеризуется как основная и постоянная, но, судя по состоянию окружающей среды в стране, она чрезвычайно малоэффективна. Поэтому наряду с выделением функции по охране природы в качестве самостоятельной и основной для ее оценки с точки зрения эффективности важно выработать и использовать соответствующие критерии. Наиболее приемлемым представляется критерий обеспечения

¹⁶ Колбасов О. С. Экология: политика – право. М., 1976. С. 54; Лившиц Р. З. Современная теория права. Краткий очерк. М., 1992. С. 63; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 241.

государством соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду.

Экологическая функция государства реализуется в разных формах. Под **формами** понимаются методы или способы ее осуществления. Выполняя экологическую функцию, государство использует правовые и организационные методы. К **правовым методам** относится принятие законов и иных нормативных правовых актов по природопользованию и охране окружающей среды, правоприменительная и правоохранительная деятельность. Под **правоприменительной деятельностью** понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов по реализации экологических норм права. **Правоохранительной** является деятельность специально уполномоченных органов по охране права путем применения юридических мер воздействия в соответствии с законом. Таким образом, названные правовые формы осуществления экологической функции Российского государства реализуются преимущественно в рамках специализированных ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной.

К **организационным методам** осуществления функции государства по природопользованию и охране окружающей среды относится принятие экономических мер (бюджетное финансирование, выделение кредитов и т. п.), нормирование предельно допустимого загрязнения окружающей среды, планирование охраны окружающей среды, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, мониторинга, экологического контроля и др. Хотя организационные методы не являются правовыми, важно иметь в виду, что они опосредуются в праве окружающей среды и, соответственно, осуществляются в правовых рамках.

Выполнение государством экологической функции есть не что иное, как регулирование соответствующих общественных отношений. Значительная часть наиболее важных общественных отношений по поводу природы регулируется экологическим правом. Таким образом, признание деятельности по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, обеспечению их рационального использования с целью предупреждения их истощения и охраны окружающей среды от разнообразных вредных воздействий, по обеспечению соблюдения, охраны и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц в качестве одной из основных функций государства является важнейшей предпосылкой и фактором формирования отрасли экологического права в системе российского права.

Чтобы та или иная совокупность правовых норм была признана как отрасль права, она должна отвечать определенным требованиям, критериям. В качестве таковых в российской правовой науке называют наличие круга однородных общественных отношений, регулируемых правом, особую заинтересованность государства в их регулировании, наличие метода правового регулирования соответствующих отношений и достаточно развитой нормативно – правовой базы, т. е. источников права.

§ 2

Предмет экологического права

В теории права предмет правового регулирования считается основой выделения правовых норм в определенную отрасль права¹⁷. Предмет играет роль системообразующего фактора отрасли права.

¹⁷ Общая теория права и государства /Под ред. В. В. Лазарева. С. 136.



Под **предметом правового регулирования** понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, образующих предмет другой отрасли права.

Так как в качестве объекта правового регулирования в рассматриваемой нами сфере выступает природа (окружающая среда) и ее отдельные элементы: земля, недра, воды и др. – и связанные с ними интересы человека, можно сказать, что **предметом являются** общественные отношения по поводу природы или окружающей среды.

Обычная ошибка при ответе на вопрос о предмете экологического права – утверждение о том, что данное право регулирует отношения людей, общества к природе. Однако право регулирует общественные отношения, т. е. отношения между людьми **по поводу** определенного объекта. В нашей ситуации это – воды, атмосферный воздух, богатства недр и т. д., или природа.

За категорией «общественное отношение по поводу природы» стоят разнообразные экологические интересы человека, его потребности, удовлетворяемые за счет ресурсов природы. Ранее мы определили основные из них – экологические, экономические, эстетические, рекреационные, научные, культурные. Реализуются эти потребности в постоянном и активном взаимодействии человека с внешним миром – природой и обществом.

Какие же более конкретные общественные отношения регулируются правом окружающей среды? В научной и учебной литературе по экологическому праву в качестве его предмета традиционно выделяется две группы общественных отношений – по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды (охране природных ресурсов)¹⁸.

Действительно, названные две группы отношений общепризнанны, и прежде всего они образуют предмет экологического права. Но как реакция на общественную потребность формируемое экологическое право России регулирует некоторые иные отношения, выходящие за рамки традиционных. Это – отношения собственности на природные объекты и ресурсы и отношения по защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Таким образом, учитывая интересы и потребности человека и гражданина в сфере взаимодействия общества и природы, опосредованные в праве, **предмет современного российского экологического права** образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;
- по природопользованию;
- по охране окружающей среды от разных форм деградации;
- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В доктрине экологического права отношения, регулируемые им, называются экологическими.

Приведенная классификация видов экологических отношений – принципиальная, наиболее важная, целесообразная и научно обоснованная. Ее целесообразность заключается во взаимосвязанном, одновременном решении в праве комплекса проблем, касающихся принадлежности природных ресурсов, распоряжения ими, обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны природы от разных форм деградации, защиты экологи-

¹⁸ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 167; Правовая охрана природы в СССР. Учебн. пособие /Под ред. В. В. Петрова. М., 1976. С. 55–58; Природно – ресурсное право и правовая охрана окружающей среды: Учебник /Под ред. В. В. Петрова. М., 1988. С. 24; Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 70; Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы /Под ред. В. В. Петрова. М., 1990. С. 5 и др.

ческих прав и законных интересов человека. Научная обоснованность такой классификации подтверждается природоресурсным законодательством (земельным, водным, горным и др.), в котором регулируются отношения собственности на соответствующий природный ресурс, по его использованию и охране, а также доктриной земельного, водного, горного и иного природоресурсного права.

При таком подходе к правовому регулированию общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы обеспечивается учет интересов как природы, так и человека, в чем проявляется биосоциальная сущность человека.

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 особенный, общественный характер объекта собственности, и потому в экологическом праве доминирует государственная, а не частная собственность на природные ресурсы. Владея ими, государство распоряжается природными ресурсами в общественных интересах путем предоставления их в пользование юридическим и физическим лицам.

Обратим внимание на то, что в законодательстве устанавливается право собственности на природные ресурсы, а не природные объекты. Так, согласно ч. 2 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Понятие природного объекта более широкое, оно включает в себя и соответствующий природный ресурс. По действующему законодательству отношения собственности распространяются на часть природы, которая используется или может быть использована человеком.

По поводу отношений собственности в контексте предмета водного законодательства О. С. Колбасов писал: «В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения исключительной государственной собственности на воды...»¹⁹.

С учетом юридического понятия категорий «собственность на природные ресурсы», «использование природных ресурсов» представляется, что по содержанию понятие собственности шире понятия использования природных ресурсов и поэтому отношения собственности не могут быть частью отношений по использованию. Отношения собственности на природные ресурсы целесообразно выделять в предмете законодательства и права в самостоятельную группу отношений.

Применительно к отношениям по природопользованию и охране окружающей среды в литературе высказываются разные суждения. «Природопользование и охрана природы – это не две самостоятельные формы взаимодействия общества и природы и даже, как принято говорить, не две стороны одной медали, а единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности»²⁰. С таким категоричным и абсолютным суждением едва ли можно согласиться. Между тем оно в известной степени дало основание Н. И. Краснову высказать сомнение в обоснованности выделения охраны природы в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства²¹.

¹⁹ Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 19.

²⁰ Шемишченко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.

²¹ Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 14.

Действительно, в определенной, но небольшой мере отношения по природопользованию и охране окружающей среды совпадают. Так, правовое регулирование сброса сточных вод в водоем есть регулирование водопользования. В то же время правовое регулирование сброса сточных вод есть не что иное, как охрана водного объекта от загрязнения.

Однако экологическое право регулирует множество отношений по охране окружающей среды вне отношений по природопользованию. Это – отношения по нормированию вредных воздействий на природу, по экотоксикологическому испытанию агрохимических и иных экологически опасных химических веществ, по их регистрации, транспортированию, по экологической сертификации и т. п.

Конечной целью и одновременно задачей регулирования всех этих видов общественных отношений является сохранение благоприятного состояния окружающей среды или его восстановление.

Отношения по природопользованию регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам – земле, водам, атмосферному воздуху, недрам, лесам, растительному миру вне лесов, объектам животного мира. Соответственно, речь идет о регулировании землепользования, водопользования, пользования недрами и т. д. Посредством регулирования таких отношений обеспечивается решение ряда общественно значимых задач. Главная из них – двудеятельная задача: по удовлетворению материальных, а также в известной мере эстетических и других потребностей человека и по предупреждению разных форм деградации природы, включая истощение природных ресурсов, ее загрязнение; иначе говоря – это важнейшая задача по обеспечению сохранения экологического равновесия. Основной принцип осуществления природопользования – принцип рационального, т. е. экологически обоснованного использования природных ресурсов.



Под **природопользованием** понимается использование человеком природных ресурсов в целях удовлетворения его разнообразных потребностей – физиологических, экономических, эстетических, научных и др., а также использование природной среды для удаления отходов производства и потребления.

Правовое регулирование общественных **отношений по охране окружающей среды** касается трех видов вредных воздействий на нее: химических, физических и биологических. Примером регулирования охраны окружающей среды от **химических воздействий** служит регулирование сброса предприятиями в водоемы сточных вод, выбросов загрязняющих веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей, применения агрохимических средств, использования хладагентов и иных химических веществ, влияющих на состояние озонового слоя Земли.



Охрана окружающей среды (природных комплексов, объектов, ресурсов) – деятельность, направленная на сохранение или восстановление благоприятного состояния природной среды, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Многообразны регулируемые экологическим правом отношения по охране окружающей среды от **физических воздействий** на нее. Это – регулирование охраны окружающей среды от:

- шума, создаваемого самолетами, производственными объектами;
- вибрации, создаваемой в процессе строительства или эксплуатации транспортных средств, например метро;
- электромагнитных полей, создаваемых при использовании электротехники;
- радиоактивных воздействий. Хотя радиоактивные вещества являются химическими, они оказывают физическое воздействие в форме облучения;
- чрезмерного давления на землю в процессе использования тяжелой сельскохозяйственной техники, что приводит к разрушению структуры почвы;
- сброса теплых сточных вод в водоемы.

Охрана окружающей среды от **биологических воздействий** включает правовое регулирование:

- переселения и гибридизации объектов животного и растительного мира;
- биотехнологий;
- поступления в окружающую среду микроорганизмов (вирусов, грибов, бактерий, в том числе возбудителей инфекционных заболеваний человека);
- предупреждения эпизоотий и борьбы с ними.

Правовое регулирование охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий осуществляется с целью сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды в смысле ее чистоты, незагрязненности.

Правовое регулирование отношений собственности на природные богатства, природопользования, а также отношений по охране окружающей среды от вредных воздействий служит одновременно средством, обеспечивающим поддержание экологического равновесия в природе и соблюдение экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Что касается оснований для выделения **отношений по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц** в качестве самостоятельной группы общественных отношений в составе предмета права окружающей среды, то они связаны, с одной стороны, с невозможностью регулирования таких специфических отношений в рамках иных отношений, а с другой – с тем, что человек, его здоровье и имущественные интересы являются самостоятельным объектом права окружающей среды наряду с объектами и ресурсами природы. Урегулированные правовыми нормами, такие отношения формируются и реализуются в сфере деятельности правоохранительных органов – прокуратуры, судов и некоторых других государственных органов.

В отдельных научных работах последних лет в предмет экологического права наряду с отношениями по природопользованию и охране окружающей среды включаются отношения по обеспечению экологической безопасности. Здесь важно и уместно отметить также, что в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

Обратим внимание, что в России понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности», введенные в понятийный аппарат природоохранительной практики, экологического законодательства и права без какого-либо научного обоснования, стали достаточно необходимыми, широко употребляемыми. Неоднократно понятие «экологическая безопасность» употребляется в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – *Закон об охране окружающей среды*), в других

более чем 40 федеральных законах, более чем в 300 указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, более чем в 500 ведомственных нормативных правовых актах. В стране созданы подразделения по экологической безопасности (к примеру, в составе Совета Безопасности при Президенте РФ). Полномасштабная государственная научно – техническая программа «Экология России», начатая в 1991 г., была свернута, и с 1992 г. началась реализация Федеральной программы «Экологическая безопасность России». Наконец, Государственной Думой Федерального Собрания РФ 17 ноября 1995 г. принят Федеральный закон «Об экологической безопасности», не подписанный Президентом РФ. В настоящее время в Государственной Думе обсуждается новая редакция проекта федерального закона об экологической безопасности.

В какой степени обоснованно выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности общества и государства? Каково содержание понятия «обеспечение экологической безопасности»? В каком соотношении это понятие находится с понятием «охрана окружающей среды»? Каков практический смысл введения нового понятия и нового направления практической деятельности? Нельзя ли обеспечить так называемую экологическую безопасность в рамках охраны окружающей природной среды? Если нет, то почему? Что произошло в России в 90–е годы, в связи с чем появилось основание для выделения общественных отношений по обеспечению экологической безопасности наряду с отношениями по охране окружающей среды? И наконец, с помощью каких правовых средств обеспечивается экологическая безопасность? Для ответа на некоторые поставленные вопросы обратимся к Закону об охране окружающей среды.



Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Юридическими средствами защиты перечисленных в определении экологической безопасности интересов являются нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, сертификация, контроль, применение мер юридической ответственности, а также правовые средства защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина. Другими словами, речь идет, по существу, об охране окружающей среды, об охране и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Анализ принятого ранее Государственной Думой Закона об экологической безопасности убеждает, *во – первых*, в том, что он не определяет и не регулирует собственные, конкретно выраженные отношения, которые не охватывались бы Законом об охране окружающей среды. *Во – вторых*, он не предлагает какие-либо особые инструменты обеспечения экологической безопасности, отличные от инструментов регулирования охраны окружающей среды в целом. В основном он воспроизводит применяемые правовые природоохранные меры. Представляется, что ни особых общественных отношений, ни особых мер обеспечения экологической безопасности просто не существует. Соответственно, отсутствуют основания для выделения обеспечения экологической безопасности в самостоятельное направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы. Отсутствует и потребность в самостоятельном законе об экологической безопасности.

Современная концепция правовой охраны окружающей среды основана на идее необходимости обеспечить предупреждение и возмещение вреда окружающей среде, здоровью

и имуществу граждан, народному хозяйству, который может быть причинен загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями. Реализация этой концепции направлена на защиту экологических интересов человека, общества, государства и окружающей среды, т. е. именно на обеспечение экологической безопасности.

В контексте охраны окружающей среды обеспечение экологической безопасности видится в ряде аспектов. Оно может рассматриваться как основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности.

В известной мере в научном и практическом плане понятие «обеспечение экологической безопасности» может употребляться как синоним охраны окружающей среды, имея в виду, что соответствующая деятельность направлена на сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности может рассматриваться также как важнейшая перспективная цель и задача деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости.

Насколько автору известно, ни в национальном природоохранительном законодательстве зарубежных государств, ни в международных соглашениях в области охраны окружающей среды понятие «экологическая безопасность» не употребляется. Нет его и в таких новейших международных документах, как Декларация по окружающей среде и развитию и Повестка дня XXI в., принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, июнь 1992 г.). Предмет и законодательства, и практической деятельности составляет охрана окружающей среды и регулирование использования природных ресурсов.

Полагаем, что экологическая безопасность в России может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Для того чтобы научно обосновать выделение обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного направления деятельности по охране окружающей среды и, соответственно, отношения по обеспечению экологической безопасности, необходимо, очевидно, пересмотреть концепцию охраны окружающей среды и выделить из группы отношений по охране окружающей среды специфические отношения по обеспечению экологической безопасности.

Предмет экологического права складывается объективно, помимо воли и сознания человека. Объективность обусловлена тем, что природа удовлетворяет разнообразные интересы и потребности человека и общества. Последнее заинтересовано в адекватном регулировании своего взаимодействия с природой как минимум по двум соображениям. Первое касается собственного интереса, связанного с удовлетворением своих потребностей. Второе обусловлено знанием законов развития природы. В силу их действия человек должен охранять не только собственные интересы, но и интересы иных видов. В качестве одного из принципов проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию сформулирован принцип уважения всех форм жизни. В российском праве этот принцип реализуется посредством регулирования охраны объектов растительного и животного мира в специальном законодательстве.

§ 3

Объект экологических отношений



Объект экологических отношений – общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения.

Специфика объекта предопределяет особенности общественных отношений, регулируемых в экологическом праве и образующих его предмет.

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

- окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа);
- природные комплексы;
- отдельные природные объекты или ресурсы.

Окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа) является интегрированным объектом, а другие – дифференцированными объектами.

Если рассматривать вопрос об интегрированном объекте в историческом аспекте, то в экологическом праве России до 90-х годов XX в. им была *природа*.



Природа (в естественно – научном смысле) – совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии, не являющемся продуктом трудовой деятельности человека.

В юридическом смысле наряду с совокупностью объектов и систем материального мира в их естественном состоянии **в понятие «природа»** обоснованно включаются также некоторые объекты, созданные трудом человека: искусственно насаженный лес, выращенная на рыбозаводах и выпущенная в водоем рыба, дикое животное, выпущенное в уголья для постоянного обитания. Основными критериями при определении объекта как элемента природы служат неотделимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, изолированность от действия стихийных сил.

Природа как совокупность объектов и систем материального мира в их естественном состоянии – это вся Вселенная, включая Землю, Солнце, космос. Но как объект отношений, регулируемых нормами экологического права, понятие «природа» ограничено пределами практического использования человеком и антропогенного воздействия на нее.

Как интегрированный объект экологических отношений понятие «природа» в современном экологическом законодательстве и праве употребляется редко. Оно необоснованно вытеснено из данной отрасли понятием «окружающая среда». К немногим законам, содержащим требования охраны природы, относится Конституция РФ, в ст. 58 на каждого возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду.

Закон об охране окружающей среды также употребляет данную категорию как синоним природной среды. *Природная среда (природа)* определяется в нем как совокупность компонентов природной среды, природных и природно – антропогенных объектов.

Понятие «окружающая среда» как объект экологических отношений было заимствовано из зарубежного права, где оно имеет более широкое содержание. Как правило, там в него включаются наряду с естественными элементами объекты социальной среды, такие, например, как памятники истории и культуры. Включение в содержание окружающей среды элементов социальной среды позволяют существующие системы зарубежного законодательства.



Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно – антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

В Законе об охране окружающей среды определяются не только понятия окружающей среды, но и отдельные его составляющие (компоненты).



Компоненты природной среды – это 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 – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

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.

Обращаем внимание законодателя на научно необоснованное расширение в Законе понятия окружающей среды.

В науке интенсивно формируемого российского экологического права много внимания уделялось вопросу содержания понятия окружающей среды. Наряду с этим понятием в российском законодательстве употребляются смежные понятия: «среда обитания» (Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52–ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии») и «среда жизнедеятельности» (Градостроительный кодекс РФ). Эти понятия – более широкие по содержанию в сравнении с понятием окружающей среды и корректно включают последнюю в свое содержание. Важно подчеркнуть, что понятия «среда обитания» и «среда жизнедеятельности» наряду с элементами природной среды корректно включают и объекты социальной среды. В связи с тем, что законодатель определил окружающую среду как правовую категорию, включающую наряду с природными компонентами антропогенный обь-

ект, возникают вопросы об общественных потребностях в этом, в обоснованности и главное – в наличии соответствующих правовых механизмов их охраны.

Законодатель не называет те антропогенные объекты, которые нуждаются в охране нормами экологического права наряду с природными объектами – атмосферным воздухом или водами. Известно, что человеком создан огромный ряд объектов для обеспечения своих социальных потребностей, которые не обладают свойствами природных объектов. Это, в частности, автомобиль, телефон, стул и др. Не ясно, как, с помощью каких инструментов законодатель собирается охранять их нормами экологического права и зачем?

Анализ законодательства в историческом аспекте убеждает в том, что в экологическом праве понятия «окружающая среда», «окружающая природная среда», «природная среда», «природа» тождественны. Соответственно, ***окружающая среда может быть определена как окружающая природная среда (природная среда, природа), т. е.*** совокупность природных комплексов, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю, почву, недра, животный и растительный мир, а также климат и околоземное космическое пространство, в их взаимосвязи и взаимодействии.

Хотя в законодательстве об окружающей среде понятие «природа» почти не употребляется, отношения по поводу использования и охраны природы фактически регулируются посредством регулирования использования и охраны ее комплексов, отдельных объектов или ресурсов. В науке экологического права высказываются обоснованные предложения об отказе от употребления в российском праве понятия окружающей среды в пользу понятия «природа»²².



Природные комплексы – естественные экологические системы и иные совокупности природных объектов и ресурсов – являются самостоятельным объектом экологических отношений, регулируемых нормами экологического права.

Природными комплексами являются особо охраняемые природные территории (государственные природные заповедники, национальные парки, курорты и др.), специальные зоны и иные охраняемые территории (водоохранная зона, санитарно – защитная зона, территории традиционного природопользования и др.), внутреннее море, континентальный шельф, свободная экономическая зона, экологически неблагоприятные территории и др. К несомненным достоинствам современного этапа развития экологического законодательства относится, в частности, принятие ряда федеральных законов, регулирующих общественные отношения по поводу природных комплексов.

Отдельными природными объектами и ресурсами, по поводу которых складываются общественные отношения, регулируемые в законодательстве, являются земля, почвы, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, околоземное космическое пространство. В качестве самостоятельных объектов регулирования в законодательстве и праве выделяются части отдельных природных объектов (ресурсов) – озоновый слой, редкие и находящиеся под угрозой уничтожения виды растений и животных, климат как режим погоды, характерный для определенной местности.



²² Шестерюк А. С. Экологическое право: проблемы методологии: Дисс.... д – ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 77.

Природный объект – вся совокупность вещества природы одного вида – земли, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов и дикого растительного мира вне лесов, дикого животного мира и др. – в глобальном или в национальном масштабе.

Природный ресурс – более узкое понятие по сравнению с природным объектом – это часть природных объектов, используемых человеком для удовлетворения своих потребностей.

К примеру, животный мир весьма разнообразен. Это – рыбы, охотничья дичь, комары и пр. Все виды в совокупности образуют животный мир как природный объект. При этом животный мир как природный ресурс образуют лишь виды, которые используются человеком. Интересно, что к объектам охраны по Закону РСФСР «Об охране природы в РСФСР» (1960) относилась лишь полезная дикая фауна.

Для создания оптимального правового механизма обеспечения рационального использования и охраны природных объектов (ресурсов) они классифицируются на исчерпаемые и неисчерпаемые; возобновимые и невозобновимые; восполнимые и невосполнимые. С учетом специфических характеристик того или другого природного ресурса законодатель устанавливает правовые требования по его использованию и охране.

Является ли объектом экологических отношений человек? В законодательстве прямого ни положительного, ни отрицательного ответа на него нет. В доктрине экологического права этому вопросу также мало пока уделяется внимания. Однако, основываясь на анализе действующего российского законодательства об окружающей среде, можно утверждать, что человек также может быть отнесен к объектам охраны. Человек – органический элемент природы. С учетом специфики его организма он так же экологически зависим от состояния воды, атмосферного воздуха, как зависимы от них олень или полевой цветок. Без воды погибает и человек, и цветок. В загрязненной среде деградирует и человек, и олень. 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. Подтверждением тому являются положения законодательства о нормировании предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в воде, атмосферном воздухе и почве и нормировании предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных воздействий на окружающую среду. Нормативы ПДК и ПДУ устанавливаются на уровне, отвечающем интересам охраны здоровья человека и растительного и животного мира.

Будучи существом биосоциальным, человек и его интересы выступают одновременно в экологическом праве как объекты опосредованной охраны. Речь идет об имуществе человека, которое может пострадать от вредного воздействия загрязненного воздуха, воды или почвы. Так, могут пострадать сельскохозяйственные посевы, домашние животные, здания, сооружения. Соответственно, каждый человек имеет право на возмещение ущерба, причиненного его имуществу экологическим правонарушением.

§ 4

Методы правового регулирования экологических отношений



Метод правового регулирования – это совокупность приемов, способов и форм выражения специфических регулятивных свойств и функций, присущих нормам права данной отрасли²³.

Метод правового регулирования можно также определить как устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, по обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. В науке и в праве выделяется ряд методов – императивный, диспозитивный, стимулирования и др. В экологическом праве эти методы используются иногда в сочетании друг с другом.

Суть административно – правового метода правового регулирования заключается в установлении предписания, дозволения, запрета, в обеспечении государственного принуждения к должному поведению и исполнению правовых предписаний. Одной из сторон в административных отношениях является уполномоченный орган государства. Соответственно стороны находятся в неравных отношениях – между участниками административных правоотношений складываются отношения власти и подчинения. В экологическом праве административно – правовой метод опосредуется в специфических формах – нормировании, экспертизе, сертификации, лицензировании и др. Он проявляется в установлении уполномоченным государственным органом допустимых выбросов загрязняющих веществ в природную среду, которые должны соблюдаться предприятиями – природопользователями, выдаче этим предприятиям специальных лицензий на такой выброс, в дозволении на принятие решения о строительстве, например, высокоскоростной магистрали Санкт – Петербург – Москва (лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы), запрете ввоза в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, применения мер юридической ответственности и др.

Гражданско – правовой метод правового регулирования основывается на равенстве сторон правоотношения. В гражданско – правовых отношениях их участники выступают обычно как равноправные субъекты, независимые друг от друга. Посредством заключаемого между ними договора (соглашения) они сами определяют свои права и обязанности, которые, однако, должны соответствовать закону, находиться в его рамках. Примером такого договора может быть договор между предприятием, на котором образуются отходы производства, и транспортным предприятием по перевозке отходов на объекты их утилизации.

В условиях перехода к рыночной экономике, в связи с совершенствованием гражданского, предпринимательского законодательства гражданско – правовой метод применяется в данной отрасли права все более широко.

Метод стимулирования заключается в установлении в законодательстве положений, направленных на стимулирование субъектов экологического права (как правило, природопользователей) в инициативном порядке принимать и осуществлять меры по эффективному исполнению требований экологического законодательства. К таким положениям относится, в частности, установление платы за негативные воздействия на состояние окружающей среды; установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям, в том числе природоохранным, при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект; освобождение от налогообложения определенных субъектов (или объектов), например экологических фондов, особо охраняемых природных территорий; применение

²³ Версесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М., 1999. С. 437.

поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию; введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий; применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды.

§ 5

Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права

Экологическое право является комплексной отраслью в системе российского права. Иногда ее называют суперотраслью, так как она включает в себя ряд самостоятельных отраслей права, признанных в таком качестве, – земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое.

Комплексный характер отрасли экологического права определен, однако, не этим обстоятельством, а тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное, предпринимательское, финансовое, аграрное и др. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название *экологизации* соответственно гражданского права, уголовного права, предпринимательского права и т. д. Так, в гл. 26 Уголовного кодекса РФ регулируется уголовная ответственность за экологические преступления. Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования». Налоговый кодекс РФ регулирует взимание так называемых экологических налогов (гл. 25.1, 25.2, 26 и др.).

С учетом комплексного характера рассматриваемой отрасли права встают два принципиальных вопроса: какие иные отрасли права должны регулировать экологические отношения и в какой степени? Эти вопросы существенны потому, что их решение предопределяет масштабы и эффективность экологической функции государства.

Общее правило, касающееся экологизации «иного» законодательства, регулирующего общественные отношения, затрагивающие экологические права и интересы общества, заключается в следующем. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Из этого конституционного положения следует вывод, что в процессе развития и совершенствования каждой отрасли российского законодательства законодательная власть должна предусматривать характерные для каждой из них правовые меры по обеспечению корректного отношения общества к природе с учетом интересов как самой природы в силу ее самоценности, так и человека, исходя, в частности, из необходимости и возможности обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Что же мы понимаем под экологическим правом? Содержание этого понятия следует определить с позиций современной теории права и с учетом того, что право призвано послужить средством построения в России правового государства. При этом нужно принять во внимание ряд обстоятельств. В теории право рассматривается как совокупность правовых норм, общественных отношений и правовых идей. Рассматривая закон в качестве основного источника права, право в правовом государстве не может быть безразличным к содержанию

закона²⁴. С этих позиций закон может быть правовым (если отвечает идеям права) и неправовым (когда он им не отвечает). То же следует сказать об иных источниках права – подзаконных актах. При этом имеются в виду некоторые фундаментальные подлинно правовые идеи – свободы, равенства и справедливости. Поскольку идея как основа права носит субъективный характер, она обладает лишь властью авторитета²⁵. Поэтому право включает в качестве своего элемента идею, получившую нормативное закрепление.

Роль права как регулятора поведения реализуется через воздействие правовых норм на конкретные общественные отношения, образующие предмет данной отрасли.

Формирование экологического права как комплексной отрасли наложило отпечаток и на **механизм действия его норм**. Основными его элементами являются экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование, экономические меры, сертификация, аудит, контроль, а также применение мер юридической ответственности, предусмотряемых трудовым, административным, уголовным и гражданским правом.



Экологическое право – совокупность основанных на экологических – правовых идеях норм, регулирующих общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц и конкретных правоотношений в данных сферах.

§ 6

История развития российского экологического права

Нормы об охране природы можно найти уже в первых нормативных правовых актах Российского государства. Вопрос об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России целесообразно рассмотреть применительно к трем периодам: 1) до 1917 г., 2) в советский период и 3) на современном этапе.

Как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов на начальном этапе и в значительной степени в последующем осуществлялась прежде всего через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в Русской Правде (1016) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, был лес, или собственности князя. В Русской Правде устанавливался штраф за кражу дров. Здесь же предусматривался штраф за уничтожение или повреждение борт, т. е. дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 Пространной правды за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, т. е. такое же наказание, как и за убийство холопа²⁶. В соответствии с Соборным уложением 1649 г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества.

²⁴ Лившиц Р. З. Указ. соч. С. 29.

²⁵ Лившиц Р. З. Указ. соч.

²⁶ Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской правды» до петровских времен // Государство

Особое отношение к охране лесных ресурсов проявилось и по военным соображениям. Уже с XIV в. был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. («Засака» – преграда из срубленных и наваленных деревьев.) Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами.

В русском законодательстве предусматривался довольно широкий набор санкций за нарушение правил, касающихся природных объектов: штраф, «бить батогами нещадно» (батог – палка, прут, трость), «бити кнутом без всякой пощады», отсечение левой кисти руки. При наказании принимался во внимание факт повторения нарушения. Так, в соответствии с Соборным уложением 1649 г. за лов рыбы в чужом пруду пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз – кнутом, а в третий раз – отрезанию уха. Широко применялась смертная казнь (за порубку деревьев в заповедном засечном лесу, лов мелкой сельди и др.).

С XVII в. охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. Так, в 1681 г. был принят царский указ (по Якутии), предусматривавший, «чтобы в ясачных местах лесов не секли и не жгли и оттого бы зверь вдаль не бежал и... ясачному сбору поруки и недоброму не было» («ясак» – натуральный налог, которым облагались в старину народы Поволжья, Сибири и Дальнего Востока).

В XVII в. в России проявилась потребность в регулировании добычи объектов животного мира как мере по предотвращению их истощения. При этом регламентировались как способы добычи, так и размеры добываемых видов, например рыб.

Так как ловля бобров и выдр капканами грозила их полным истреблением, 28 августа 1635 г. в Пермь Великую была направлена царская грамота «О воспреещении ловить капканами бобров и выдр»²⁷.

В XVII в., когда соболиный промысел становился хищническим и при добыче свыше трети осенней численности соболей прекращался их естественный рост, для регулирования соболиной охоты в Сибири были объявлены заповедными целые районы. В принятом в 1676 г. царском указе о порядке ловли рыбы в Плещееве озере предписывалось ловить только большую сельдь. За ловлю мелкой сельди «старосте и рыбным ловцам быть в смертной казни».

В XVII в. было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц²⁸. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т. е. неприкосновенными, запретными²⁹.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным. Потребность в таких нормах возникла в России в XVII в. Так, по указу Михаила Федоровича Романова, принятому в 1640 г., для профилактики в Москве предписывалось, чтобы «...падежные лошади и всякую скотину за Земляным городом на голых местах

копали в землю не мелко,... а в улицах и за городом, в слободах падежных лошадей и всякую падежную скотину и собак мертвых и кошек и... ничего мертвого... нигде не метали...». В соответствии с правовым актом «Учреждения для управления губерний»

и право. 1996. № 8. С. 136–146.

²⁷ Российское законодательство X – XX вв. Т. 2. С. 73.

²⁸ Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестн. Моск. ун. – та. Сер. 11. Право. 1991. № 1. С. 50–57.

²⁹ Российское законодательство X – XX вв. Т. 5. С. 58.

1775 г. земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота. Устав благочиния, или полицейский, 1782 г. возлагал обязанности «смотрения о чищении, о мощении улиц» на частного пристава. Согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., «если кто#либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»³⁰. В 1833 г. были изданы Правила о размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С. – Петербурге, которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе³¹.

В начале XX в. в России обсуждался вопрос о создании специального органа по контролю за соблюдением природоохранных правил. Так как идея принадлежала ученым, то создание такого учреждения предполагалось под эгидой Академии наук или Министерства просвещения³².

Выступая на конференции по международной охране природы (Берн, 1913), делегат от России профессор *Г. А. Кожевников* отмечал: «В России не существует специального закона для охраны природы. Причиной этому является то, что до последнего времени Россия обладала и обладает таким количеством диких животных, что сама мысль об охране природы была чужда как народу, так и правительству». Но уже в 1915–1916 гг. под руководством академика *И. П. Бородина*, пионера серьезной научной природоохранной деятельности в России, был разработан первый (неосуществленный) проект российского закона об охране природы³³.

Основные особенности развития правового регулирования природопользования и охраны природы в России **в советский период** проявились в следующем.

Вплоть до 70–х годов в развитии законодательства рассматриваемой сферы господствующим был природоресурсный подход. Это означает, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 20–х годов был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922); Лесной кодекс РСФСР (1923); декреты СНК РСФСР: «О санитарной охране жилищ» (1919); «О недрах земли» (1920); «Об охоте» (1920); «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921); постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» (1924) и др.

Природные ресурсы находились в исключительной собственности государства. Декретом «О земле», принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех

³⁰ Цит. по: *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992. С. 13.

³¹ Цит. по: *Малышко Н. И.* Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19, 20.

³² *Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В.* Указ. соч. // Вестн. Моск. ун – та. Сер. 11. Право. 1991. № 3. С. 62.

³³ Зеленый мир. 1997. № 6. С. 4.

живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Лишь в 70–е годы применительно к водам и в 80–е годы XX в. применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Массив кодификационного природоресурсного законодательства сложился в основном в период с 1970 по 1982 г. Он включал такие акты, как Земельный кодекс РСФСР (1970), Водный кодекс РСФСР (1972), Кодекс РСФСР о недрах (1976), Лесной кодекс РСФСР (1978), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982), Закон РСФСР об охране и использовании животного мира (1982). Эти законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик иные отрасли – водное, лесное, горное – стали развиваться как самостоятельные отрасли права и законодательства и получили научное и официальное признание в качестве таковых. В этот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов.

Основное внимание в природоресурсном законодательстве уделялось регулированию использования земель, вод, лесов, других природных ресурсов. За исключением Закона об охране атмосферного воздуха, отношения по охране соответствующего природного объекта от загрязнения и других вредных воздействий регулировались в них фрагментарно, в общем виде. Это объясняется отчасти тем, что в конце 60–х и начале 70–х годов во время их разработки и принятия проблема охраны окружающей среды от загрязнения не имела в России сегодняшней остроты, не была достаточно осознана высшими органами государства, в том числе Верховным Советом РСФСР, и к тому же не имела достаточной научной разработки.

Правда, в начале 60–х годов в связи с повышением интенсивности вовлечения в хозяйственный оборот богатых природных ресурсов страны, в период развернутого строительства коммунизма на национальном уровне была осознана необходимость установления системы мероприятий, направленных на охрану, использование и воспроизводство природных ресурсов. 27 октября 1960 г. был принят Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР». Он содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Но заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы этот Закон не сыграл. Он не предлагал эффективных природоохранных мер и механизма обеспечения их выполнения.

В основном с принятием в 1980 г. Закона СССР «Об охране атмосферного воздуха» в сферу правового регулирования были включены отношения по охране окружающей среды от физических и биологических воздействий.

В системе источников экологического права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и РСФСР, ведомственных правил и инструкций. В то время не законы, а именно правительственные постановления определяли некоторые комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Забота об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. одной из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручалось разработать Правительству СССР. Впоследствии эти мероприятия были закреплены не в законах, а в совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Наряду с требованиями о разви-

тии экологического нормирования, мониторинга окружающей среды, другими мерами это постановление предусматривало необходимость обязательного планирования мероприятий по охране природы и природопользованию в системе государственных планов социального и экономического развития. План охраны природы, утвержденный соответствующим представительным органом, становился юридически обязательным.

Позже, 1 декабря 1978 г., было принято другое совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР – «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов». С учетом роли, которая отводилась планированию как одному из главных инструментов регулирования общественного развития, с целью его совершенствования постановление предусматривало новую форму предпланового документа – территориальных комплексных схем охраны природы.

Усилия по обеспечению рационального природопользования и охраны природы, принимаемые на основе природоресурсного законодательства и названных правительственных постановлений, не давали, однако, видимых и ощутимых результатов. В конце 80-х годов ЦК КПСС и Правительство СССР осознавали, что основными причинами резкого ухудшения состояния окружающей среды в стране являлись: слабое правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды, несовершенная организация государственного управления в этой сфере, «остаточный» принцип финансирования природоохранительной деятельности, отсутствие у предприятий экономических стимулов к рациональному использованию природных ресурсов и охране природы от загрязнения. 7 января 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Это постановление давало ряд существенных директив. Основные из них: 1) консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы (на основе подразделений природоресурсных министерств и ведомств, которые дублировали друг друга); 2) совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств (прежде всего путем регулирования платы за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды); 3) решение о подготовке проекта Закона СССР об охране природы.

Эти директивы предстояло выполнять уже в новых политических и социально – экономических условиях и фактически в новом государстве.

Если не считать Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР», правовое регулирование по поводу природы (окружающей среды) как интегрированного объекта осуществлялось главным образом в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Основным общим недостатком российского законодательства в социалистический период, помимо существенных пробелов, было отсутствие в нем «работающего» механизма обеспечения реализации норм. Низкая эффективность законодательства, истощение природных богатств и постоянное ухудшение качественного состояния окружающей среды – эти и другие факторы требовали новых подходов к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды.

Новые подходы к развитию права окружающей среды получают реализацию *на современном этапе развития российского общества*. Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление российского общества к созданию в перспективе правового и социального государства, к установлению правовых норм по природопользованию и охране окружающей среды преимущественно в законах, а не в подзаконных актах – это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений; перспектив создания правового и социального государства; происходящей трансформации общественных экономических отношений; введения ряда форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и экологического права в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

§ 7

Проблемы интеграции и дифференциации в развитии экологического права

С учетом объекта правового регулирования *существует два основных подхода* к развитию права окружающей среды – интегрированный и дифференцированный.

В рамках **интегрированного подхода** решаются задачи регулирования общественных отношений по поводу природной среды в целом как единого объекта.

Под **дифференцированным подходом** понимается развитие права применительно к регулированию разнообразных отношений, включая использование и охрану отдельных природных объектов – земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира. В литературе такой подход называется отраслевым. Он реализуется в виде земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранного права и законодательства.

Дифференцированный и интегрированный подходы к развитию экологического права имеют объективные основания. Так, необходимость правового регулирования общественных отношений по использованию и охране земель, вод, лесов, других природных ресурсов обусловлена заинтересованностью общества в детальном регулировании с учетом специфики каждого объекта. Соответственно, специфичными являются и общественные отношения.

Интегрированный подход к развитию этой отрасли обусловлен единством объекта – природы (окружающей природной среды), взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха в силу действия законов развития природы влечет соответствующие изменения во всей природной среде. Все это требует единых подходов, единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений. В сфере взаимодействия общества и природы существует множество правовых проблем, которые не могут быть решены в отраслевом законодательстве – земельном, горном и ином. К таким проблемам относится, в частности, обращение с твердыми отходами производства и потребления, с токсичными и радиоактивными веществами и материалами, агрохимизация, регулирование и оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, проведение экологической экспертизы, экологической сертификации, аудита и др.

Охрана окружающей среды и отдельных природных объектов осуществляется преимущественно на основе одинаковых правовых мер. Такими мерами являются нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование, экономическое стимулирование, планирование, финансирование, страхование, аудит, мониторинг, контроль и некоторые другие. Представляется очевидной целесообразность определения в законодательстве единых

требований по организации и проведению таких мер применительно ко всей природе. Так же очевидно и то, что при необходимости эти меры могут быть урегулированы в отраслевом законодательстве применительно к интересам и потребностям использования и охраны того или иного природного объекта с учетом его специфики.

В советский период развития российского экологического права игнорировались объективные предпосылки и требования при осуществлении обоих подходов. Предпочтение отдавалось правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере применительно к отдельным природным объектам. В результате экологическое законодательство было и продолжает оставаться до сих пор слабо развитым. В течение длительного времени юристы – экологи не могли убедить государственные органы в необходимости принятия комплексного закона об охране окружающей среды.

Волевой подход к развитию экологического права имеет существенные отрицательные последствия. Они проявляются, в частности, в том, что в России отсутствует современный механизм правовой охраны окружающей среды, вполне сравнимый с механизмом, имеющимся у передовых государств. Можно утверждать, что существующее в России кризисное состояние окружающей среды в известной мере является следствием такого подхода.

Интегрированный подход к развитию экологического права на современном этапе развивается в основном применительно к регулированию общественных отношений по охране окружающей среды от химического, физического и биологического загрязнения, а также по признанию и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. В этих направлениях он реализуется главным образом в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Существенным дефектом осуществления интегрированного подхода является то, что в сферу правового регулирования в его рамках пока не включены две другие группы наиболее важных общественных отношений, связанных с регулированием отношений собственности на природные ресурсы и природопользования.

Как должно идти дальнейшее развитие экологического права? Правомерно ли ставить вопрос о преимущественном развитии того или другого подхода? В каком объеме должны реализовываться дифференцированный и интегрированный подходы к регулированию охраны окружающей среды?

С одной стороны, объем правового регулирования соответствующих общественных отношений в рамках того и другого подхода определяется внутренними закономерностями отношения общего и частного. С другой – объем правового регулирования определяется экологическими интересами общества в конкретный период его развития и целями, которые должны быть достигнуты в результате применения права.

Одновременно правомерным и важным в научном и практическом аспектах представляется решение вопроса о приоритете развития этих подходов. Именно исходя из необходимости учета закона единства природы, взаимосвязанности происходящих в ней процессов и явлений при разработке и принятии актов экологического законодательства опережающее развитие должен получить интегрированный подход. В его рамках формулируются общие принципы регулирования общественных отношений по поводу природы, способы и инструменты, обеспечивающие развитие гармоничного взаимодействия в данной сфере, трансформируемые затем в природоресурсном законодательстве с учетом специфики конкретных природных объектов и ресурсов.

§ 8

Система экологического права



Под **системой экологического права** понимается структура основных элементов, частей этой отрасли – подотраслей, институтов, норм.

Экологическое право существует в трех качествах: как отрасль права, учебная дисциплина и научная дисциплина. Поэтому вопрос о структуре целесообразно рассмотреть применительно к каждому из них, так как их структура может и не совпадать. Она определяется практическими потребностями последовательного, рационального и наиболее полного решения задач, стоящих перед законодателем, преподавателем и ученым. При структуризации экологического права в зависимости от того, в каком качестве оно рассматривается, могут быть использованы разные основания.

Так, *при определении внутренней структуры экологического права*, объектом которого является окружающая среда, основой будет служить совокупность правовых норм, регулирующих конкретную, относительно обособленную группу общественных отношений. Здесь можно выделить группы норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы, права природопользования, организации государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы, экологическое нормирование, экспертизу, лицензирование, юридическую ответственность и др. Такие группы норм образуют основные институты экологического права.

При характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в виду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права – земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного. Развитие этих отраслей и экологического права в целом связано с реализацией дифференцированного подхода к правовому регулированию общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды применительно к отдельным природным объектам. Эти отрасли являются в значительной степени самостоятельными по отношению к отрасли экологического права. В системе экологического права они могут рассматриваться как его подотрасли. Они имеют собственную внутреннюю структуру.

Если предметом экологического права являются отношения по охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, то закономерно поставить вопрос о выделении в качестве самостоятельных структурных образований тех правовых норм, которые регулируют охрану от химических воздействий, от физических воздействий и от биологических воздействий. Такой подход к структуризации права окружающей среды, являющегося сложной, комплексной отраслью, имеет большое научное и практическое значение. Так, требования об охране окружающей среды от биологического загрязнения содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», лесном законодательстве, законодательстве о животном мире, санитарном, аграрном и ином законодательстве. В какой степени эти требования взаимно согласованы, достаточны в контексте права на благоприятную окружающую среду? Предметный подход к анализу структуры права позволяет дать комплексную оценку состояния законодательства в данной сфере, выявить пробелы и сформулировать предложения по его совершенствованию. Если совокупность правовых норм, касающаяся охраны от химического загрязнения, исследована доста-

точно полно, то анализу правового регулирования охраны окружающей среды от физического и биологического загрязнения в науке уделялось незаслуженно мало внимания.

А. П. Гетьман считает, что имеются основания рассматривать систему эколого – процессуальных норм как самостоятельную подотрасль в системе экологического права³⁴.

При определении структуры *экологического права как учебной или научной дисциплины* применяется комбинация оснований, позволяющая наиболее полно и успешно решить стоящие перед ними задачи. При этом структура экологического права как учебной дисциплины может включать общую часть (куда входят в основном положения, обосновывающие наличие отрасли экологического права, и институты данной отрасли), особенную часть (содержащую специфические правовые меры по обеспечению рационального использования и охране земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, правовой режим особо охраняемых природных территорий, экологически неблагоприятных территорий, правовое регулирование обращения с химическими и иными веществами, материалами и отходами и др.) и специальную часть (право окружающей среды в зарубежных государствах и международное право окружающей среды). Соответственно, в зависимости от потребностей конкретного вуза при изучении, например, земельного, водного и иного природоресурсного права может определяться его общая, особенная и специальная части.

В последнее время в учебные планы наряду с экологическим иногда включается природоресурсное право. Это вполне оправданно, так как в рамках курса природоресурсного права имеется возможность дать глубокие знания по правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды. Одновременно нельзя не обратить внимания на нелогичность включения природоресурсного права наряду с экологическим в номенклатуру специальностей на присвоение ученых степеней, утвержденных Государственной высшей аттестационной комиссией РФ. В соответствии с концепцией российского экологического права природоресурсное право является структурной частью данной отрасли права.

§ 9

Принципы экологического права

Право строится и функционирует на определенных принципах, выражающих сущность и социальное назначение права, отражающих его главные свойства и особенности. Принципами права должны руководствоваться все участники экологических отношений – органы законодательной, исполнительной, судебной власти, предприятия, общественные формирования, граждане. Соблюдение принципов может служить мерилom правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.

Экологическое право основано как на общих принципах российского права, так и на принципах данной отрасли (отраслевых). Общими принципами, определяющими сущность права в целом, являются принципы социальной справедливости и социальной свободы, равноправия (равенства перед законом), единства юридических прав и обязанностей, ответственности за вину, законности и некоторые другие.

Отраслевые принципы экологического права могут быть выражены как в специальных нормах – принципах, так и выведены из анализа правовых норм. Так как экологическое право включает в себя в качестве подотраслей земельное, водное и иные отрасли права, соответственно, такие принципы содержатся как в законодательстве об окружающей среде, так и в актах отраслевого законодательства.

³⁴ *Гетьман А. П.* Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Харьков, 1994. С. 4.

Принимая во внимание сложность предмета экологического права, заметим, что относительного охраны окружающей среды принципы данной отрасли определены в ст. 3 Закона об охране окружающей среды. Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна **осуществляться на основе таких принципов, как:**

соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

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 Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

независимость контроля в области охраны окружающей среды;

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

некоторые другие принципы.

Развитие экологического права на современном этапе весьма динамично. Соответственно развиваются и его принципы. Анализ действующего законодательства и экологического права России позволяет выделить ряд общих для отрасли принципов.

Формируемое экологическое законодательство и право основывается на следующих принципах:

- **предотвращение вреда окружающей среде** в процессе социально – экономического развития. Лицо, осуществляющее или планирующее деятельность, которая оказывает или может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, обязано заранее принять и реализовать необходимые меры в соответствии с требованиями законодательства для того, чтобы предотвратить возможный вред. Уполномоченные государственные органы в пределах своей компетенции обеспечивают соблюдение данного принципа;

- **комплексный подход к правовому регулированию экологических отношений.** Содержание этого важнейшего принципа включает всестороннее регулирование всех отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы, всех видов вредных воздействий на природу, всех субъектов права, оказывающихся в сфере взаимодействия с природой;

- **охрана жизни и здоровья человека.** По существу, это принцип экологической безопасности человека. В соответствии с ним при планировании и ведении хозяйственной и иной деятельности должны быть приняты такие решения и осуществлены такие варианты деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни людей, предотвратить или снизить воздействие неблагоприятных факторов окружающей природной среды на здоровье человека;

- **экосистемный подход к правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования.** Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. Реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природ-

ными богатствами. Включает обеспечение выработки и осуществления мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе в масштабе, достаточном для соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду. Он может быть последовательно реализован в рамках развивающейся отрасли экологического права. Инструментами его реализации являются экологическое нормирование, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, лицензирование охраны окружающей среды и природопользования. Данный принцип не получил пока должного нормативного регулирования и обеспечения, поскольку в развитии права окружающей среды до последнего времени господствовал отраслевой подход к правовому регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов – земель, недр, вод, лесов и др. В рамках отраслевого подхода недооценивались и, соответственно, не учитывались в необходимой степени факторы взаимосвязи явлений и процессов в природе как интегрированном объекте;

- **гуманность.** В соответствии с этим принципом законодательство предусматривает меры по предупреждению нанесения чрезмерного, неоправданного, в том числе по этическим соображениям, вреда растительному и животному миру, всем формам жизни. Он вытекает также из ст. 137 ГК РФ, устанавливающей, что при осуществлении гражданских прав не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Данный принцип позволяет противостоять антропоцентристским позициям в охране окружающей среды;

- **охрана окружающей среды – дело каждого.** Основой этого принципа является ст. 58 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В его содержание входит не только обязанность каждого охранять природу, но и обязанность государства последовательно решать вопросы экологического воспитания и образования;

- **демократизация (государственной) власти.** Это проявляется в создании правовых условий для вовлечения граждан и общественных формирований в механизм охраны окружающей среды, в частности подготовки и принятия экологически значимых решений, экологического контроля. Демократия в сфере взаимодействия общества и природы может быть наиболее последовательно реализована посредством урегулирования процедур предоставления природных ресурсов в пользование и охраны окружающей среды от деградации с учетом участия в них граждан;

- **свобода реализации полномочий собственника** по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами с учетом экологических интересов настоящего и будущих поколений людей. Принцип свободы реализации полномочий собственника действует также, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц;

- **обеспечение рационального использования природных ресурсов,** в соответствии с которым должно быть обеспечено неистощительное, экологически обоснованное природопользование в интересах настоящего и будущих поколений, сохранение долгосрочного потенциала национальных природных ресурсов. Соблюдение этого принципа является весьма существенным в контексте устойчивого развития.



ТОЧКА ЗРЕНИЯ

В мировой науке выработаны правила определения долговременных или постоянных пределов устойчивого потребления природных ресурсов. Так, экономист МБРР Герман Дейли считает, что:

- для возобновимых ресурсов (почва, вода, лес, рыба) темпы потребления не должны превышать темпов регенерации (поэтому, например, отлов рыбы можно проводить в равновесном, устойчивом режиме, если его темпы не превышают темпов воспроизводства оставшейся популяции);
- для невозобновимых ресурсов (ископаемое топливо, высококачественные минеральные руды, грунтовые воды) темпы потребления не должны превышать темпов их замены на возобновимые ресурсы (например, нефтяное месторождение можно эксплуатировать в стабильном режиме, если часть доходов от него систематически вкладывается в разработку и производство солнечных коллекторов или посадку деревьев, так что после исчезновения нефти будет обеспечен эквивалентный поток энергии от возобновимого источника)³⁵;

• **устойчивое экологически обоснованное экономическое и социальное развитие.** Его содержание определяется обеспечением учета экологических требований в хозяйственной, управленческой и иной деятельности, в том числе намечаемой, в интересах настоящего и будущих поколений;

• **сохранение и защита экологического равновесия в природе** как важнейшего компонента не только развития человечества, но и его выживания. Обеспечивается посредством экологического нормирования, предупреждения экологического вреда, восстановления нарушенного состояния природной среды;



Экологическое равновесие – 1) баланс естественных или измененных человеком средообразующих компонентов и природных процессов, приводящий к длительному (условно бесконечному) существованию данной экосистемы; 2) динамическое равновесие притока и оттока энергии, вещества и информации, поддерживающее экосистему в качественно определенном состоянии и ведущее к закономерной смене одной экосистемы другой в ряду сукцессионного развития, характерного для данного географического места и геологического периода. (**Сукцессия** – последовательная смена биоценозов, преемственно возникающих на одной и той же территории под влиянием природных факторов или воздействия человека)³⁶;

• **свободный доступ к экологической информации.** Полная, достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды и уровнях антропогенного воздействия на нее является открытой и доступной. Такая информация не может составлять государственную и иную тайну;

• **платность природопользования,** согласно которому любое использование природных ресурсов осуществляется за плату, за исключением общего природопользования граждан, а также случаев, прямо указанных в законодательных актах;

³⁵ Daly H. Toward Some Operational Principles of Sustainable Development //Ecological Economics. 1990. P. 1–6.

³⁶ Реймерс Н. Ф. Природопользование: Словарь – справочник. С. 427.

• ***разрешительный порядок негативного воздействия на окружающую среду***, в соответствии с которым любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться только на основе соответствующего разрешения, а в необходимых случаях – при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

• ***«загрязнитель платит»***. В соответствии с этим принципом любое лицо обязано платить за отрицательное воздействие осуществляемой им деятельности на окружающую среду. Основан на идее создания условий экономической заинтересованности загрязнителя оплатить проведение превентивных природоохранных мер.

Глава 3

Источники экологического права

§ 1

Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права

Наличие развитой системы источников экологического права – существенное условие для выделения совокупности эколого – правовых норм в отдельную отрасль в системе российского права.



Под **источниками экологического права** понимаются нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы, т. е. экологические отношения.

Чтобы служить источниками экологического права, нормативный **правовой акт должен отвечать определенным требованиям:**

– иметь объективно выраженную форму – закон, указ Президента, постановление Правительства, приказ или инструкция министерства, решение органов местного самоуправления;

– должен быть принят уполномоченным органом;

– должен иметь предусмотренную законом форму;

– должен быть официально опубликован. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Источники экологического права имеют ряд **особенностей**. Так, с учетом того, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, эколого – правовые нормы устанавливаются на обоих уровнях. Еще одна наиболее существенная особенность предопределена характером самой отрасли как комплексной в системе российского права. Правовые нормы данной отрасли имеют «прописку» в разных отраслях права. Наряду со специальным законодательством об окружающей среде, природоресурсным законодательством они содержатся в актах гражданского, конституционного, предпринимательского, уголовного и иного законодательства.

Вопрос об источниках экологического права представляет собой значительную трудность, так как издается огромное количество нормативных правовых актов на различных уровнях. Преодолению этих трудностей призвана служить классификация нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды.

Такая классификация может быть проведена по ряду оснований.

По юридической силе все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты:

– законы – нормативные правовые акты, принимаемые представительными (законодательными) органами государственной власти;

– все иные нормативные правовые акты, относящиеся к подзаконным. Это – акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления.

По предмету регулирования источники экологического права можно классифицировать на общие и специальные.

Общие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относится, в частности, Конституция РФ.

Специальные, например федеральные законы: «Об охране окружающей среды», «О животном мире»; Водный кодекс РФ и др.

По характеру правового регулирования нормативные правовые акты можно подразделять на *материальные* и *процессуальные*.

Нормативные правовые акты материального характера – акты, содержащие материальные нормы права. Материальные эколого – правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений. Примерами актов материального характера могут служить федеральные законы от 23 ноября 1995 г. № 174–ФЗ «Об экологической экспертизе», от 14 марта 1995 г. № 33–ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Источники экологического права *процессуального характера* регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализована лишь посредством осуществления и, соответственно, регулирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, например, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических прав и интересов и т. д. Акты процессуального характера – АПК РФ; ГПК РФ; УПК РФ; Положение о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков, утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 916; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698, и др. Материальные и процессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окружающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах.

По своему характеру нормативные правовые акты как источники права можно условно подразделить на *кодифицированные* и *не являющиеся таковыми*. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты. Систематизация нормативного материала проводится в процессе нормотворческой деятельности с целью приведения его в соответствие с системой регулирования общественных отношений. Эти акты отличаются более высоким качеством и являются головными в той или иной отрасли права. В экологическом праве кодифицированные акты – Закон об охране окружающей среды, Лесной кодекс РФ, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395–1 «О недрах» и др.

Систему источников экологического права образуют:

Конституция РФ;

Федеративный договор от 31 марта 1992 г.;

международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права;

федеральные законы;
нормативные правовые акты Президента РФ;
нормативные правовые акты Правительства РФ;
нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов Федерации;
нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
локальные нормативные правовые акты;
судебные решения.

В приведенный перечень источников современного экологического права России не включен **обычай**. В историческом плане во взаимодействии общества и природы обычай как неписаное правило поведения играл важную роль в регулировании и обеспечении рационального природопользования. Имеет ли он правовое значение на современном этапе? Ответ, на наш взгляд, может быть только положительным, хотя обычай и не выделен нами в качестве самостоятельного вида источника права. В регулировании использования природных ресурсов обычай имеет большое практическое значение в контексте традиционного природопользования, регулируемого множеством законов. Регулирование отношений по использованию природных ресурсов с учетом традиционного природопользования предусматривается, в частности, Земельным кодексом РФ (ст. 31), Федеральным законом «О животном мире» (ст. 9, 48, 49).

Таким образом, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права.

§ 2

Конституционные основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Федеративные договоры

Как и в любой иной области, в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды, признания, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина Конституция РФ играет основополагающую роль. Эта роль предопределена тем, что в ней закрепляются (признаются) права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти.

При анализе Конституции РФ как источника экологического права можно выделить две группы норм: общего характера, важных с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования, и «чисто» экологические.

К общим относится норма, сформулированная в ч. 1 ст. 1: «Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Характеристика России как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии экологически значимых решений, преобладают принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности. Один из наиболее существенных признаков правового государства – это то, что власть связана правом, когда право выше власти. Не случайно в некоторых странах вместо категории «правовое государство» используется понятие «господство права». Правовое государство исходит, с одной стороны, из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и возложения на соответствующих субъектов обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Власть осуществляют только те, кто уполномочен на это Конституцией РФ и законами, причем в рамках определенных им предметов ведения и компетенции.

Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой – соблюдение требований экологического права будет служить одним из критериев правового государства.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма также имеет непосредственное отношение к праву окружающей среды, прежде всего в части обеспечения соблюдения и защиты экологических прав каждого. «Достойная жизнь человека», которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание наряду с материальной обеспеченностью, благополучием также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно, последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств экологического права является инструментом создания в России социального государства.

Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя России, установленных Конституцией РФ, связана с закреплением принципа разделения государственной власти в России на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Конституция закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов на осуществление законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Применительно к рассматриваемой нами сфере – это деятельность по формированию современного законодательства об окружающей среде, обеспечению его реализации, а также рационального природопользования и охраны окружающей среды, последовательному соблюдению, охране и защите экологических прав физических и юридических лиц. Соответствующие ветви власти при этом являются независимыми одна от другой. Цель разделения властей – создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

При характеристике Конституции РФ как источника экологического права надо обратить особое внимание на специальные – экологические нормы. Одной из центральных по значимости является ч. 1 ст. 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Данная норма определяет роль и место природных ресурсов с учетом их естественных и экономических свойств в жизнедеятельности как общества в целом, так и народов, проживающих на соответствующих территориях. Именно в этой норме закрепляется экологическая функция государства и субъектов – природопользователей.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 9 устанавливает многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Определяя право собственности на землю и другие природные ресурсы иных субъектов, кроме государства, Конституция заложила правовые предпосылки для развития в России рыночной экономики.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются также в ст. 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю – основное средство производства и операционный базис.

В той же статье провозглашается один из основных принципов рыночной экономики – свободы собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом. В соответствии с ч. 2 ст. 36 владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела принцип, воплощенный в конституциях передовых зарубежных государств. Он заключается в возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага: он сво-

бодно владеет, пользуется и распоряжается природными ресурсами до тех пор, пока при этом не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

С учетом значимости последовательного решения вопроса об информировании населения об экологических опасностях немалый правовой смысл имеет норма ст. 41 Конституции об ответственности соответствующих должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3).

В развитие содержащегося в ст. 2 Конституции РФ положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, она закрепляет в ст. 42 право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Политическое и юридическое значение этой нормы трудно переоценить. Конституционное признание экологических прав важно оценить и в контексте других статей общего характера Конституции РФ. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Эта норма «связывает» органы законодательной, исполнительной и судебной властей провозглашенными Конституцией РФ экологическими и иными правами каждого. Их признание, соблюдение и защита соответствующими государственными органами служит одним из существенных критериев эффективности и правомерности деятельности этих органов. В случае их бездействия и при наличии иных законных оснований граждане вправе обжаловать соответствующее поведение в суде.

Определяя эколого – правовой статус человека и гражданина, наряду с правами Конституция РФ устанавливает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Правовая и моральная обязанность сохранять природу адресована как каждому жителю города, поселка и деревни в России, так и, что весьма важно, каждому, чья трудовая деятельность сопряжена с природопользованием и воздействием на окружающую среду. Именно от этой категории граждан зависит возможность обеспечения благоприятного состояния окружающей среды в процессе принятия экологически значимых решений, выполнения обычных трудовых обязанностей, связанных с охраной окружающей среды.

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

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- федеральная государственная собственность и управление ею (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- атомная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Очевидно, что к развитию и осуществлению экологического права имеют отношение и некоторые другие предметы исключительного ведения России.

Обоснованно то, что защита экологических прав человека и гражданина, регулирование некоторых отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды в целом отнесено Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. *В совместном ведении находятся:*

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере);

природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

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

Таким образом, в Конституции РФ определены основы и закономерности развития федеративной структуры законодательства об окружающей среде.

Наряду с Конституцией РФ к основным источникам экологического права относятся *Федеративные договоры*:

– о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

– о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт – Петербурга Российской Федерации;

– о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Договоры были подписаны 31 марта 1992 г.

§ 3

Международные договоры Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды

Международные договоры, соглашения и конвенции в области природопользования и охраны окружающей среды, в которых участвует Россия, традиционно являются источниками национального экологического права. Более того, это – особый источник права. Его нормы обладают приоритетом перед нормами, предусмотренными национальным законодательством. Во многих федеральных законах содержится формула: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Придание договору особой роли вызвано потребностью поддержания и обеспечения мирового правопорядка в сфере взаимодействия общества и природы. В настоящее время Россия является участницей более 70

многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций по вопросам окружающей среды.

Кроме того, Конституция РФ к источникам национального права отнесла также общепризнанные принципы и нормы международного права. Речь идет о принципах и нормах, содержащихся в международно – правовых документах, которые не ратифицированы Российской Федерации, но в силу их признания мировым сообществом стали источником отечественного права.

§ 4

Закон как источник экологического права

В правовом государстве основным источником экологического права является закон. Это означает, что в законах должно определяться основное содержание правового регулирования общественных отношений собственности на природные ресурсы, по природопользованию и охране окружающей среды, должны быть адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизм их обеспечения и защиты.

Из этого вытекает требование о необходимости более полного регулирования в законе общественных отношений, не делегируя эту работу органам исполнительной власти, что, как правило, происходит по действующему законодательству. Высокая степень детализации правовых норм и требований в законе, что характерно, к примеру, для зарубежного законодательства, весьма эффективно сказывается на практике осуществления охраны природы. Как правило, если в законе установлены лишь общие требования, требующие затем развития во многих подзаконных актах, это приводит к значительному затягиванию сроков «нормального» урегулирования, а также к противоречиям между ними.

Прежде всего закон есть средство закрепления государственной экологической политики. Поэтому как акт, принимаемый органом представительной ветви государственной власти, он есть выражение воли народа в определении политики государства в сфере взаимодействия общества и природы.

Особое место закона в системе источников экологического права обусловлено также тем, что все другие акты как источники права носят подзаконный характер. Их правовое содержание предопределяется соответствием требованиям закона. Подзаконные акты, принятые с нарушением этого правила, не могут применяться.

§ 5

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: общая характеристика и место в системе источников экологического права

С принятием нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» потерял силу прежний Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Принятый 19 декабря 1991 г. Закон РСФСР знаменовал новый этап в развитии российского экологического законодательства как законодательства нового поколения. Его значение заключалось в том, что он заложил основы прогрессивного развития данной отрасли с учетом изменившихся политических, экологических, экономических, социальных условий развития общества и государства на современном этапе.

Новый Закон в основном заимствовал структуру прежнего и содержит следующие главы.

Глава I. Общие положения.

Глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды.

Глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды.

Глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды.

Глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды.

Глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза.

Глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций.

Глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной.

Глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг).

Глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль).

Глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды.

Глава XIII. Основы формирования экологической культуры.

Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды.

Глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.

Глава XVI. Заключительные положения.

Как предусмотрено в преамбуле, Закон об охране окружающей среды определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально – экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Учитывая в основном негативные оценки специалистов по поводу этого Закона, назовем некоторые его достоинства. При этом важно подчеркнуть, что сами достоинства носят условный характер. К ним можно отнести, в частности, претензию законодателя на всестороннее (комплексное) регулирование отношений по охране окружающей среды. При этом имеется в виду попытка более широко в сравнении с прежним Законом предусмотреть механизм регулирования в данной сфере. Применительно к старому Закону об охране окружающей природной среды высказывались обоснованные претензии по поводу отсутствия в нем требований об оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, экологической сертификации, экологическом аудите. В новом Законе, хотя и с дефектами, некоторые положения об этих инструментах появились. Так, об экологическом аудите говорится лишь в статье, определяющей основные понятия. Предусмотрены общие положения об экологическом предпринимательстве.

В контексте концепции устойчивого развития важное значение имеет регулирование нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды (ст. 26 Закона об охране окружающей среды). Особенно важно то, что Закон предусмотрел требование о нормировании допустимого изъятия ресурсов недр. В отличие от земель, лесов, вод, объектов животного мира в отношении недр в действующем законодательстве требования о нормировании не установлены.

Законом установлен юридический критерий уровня проектирования предприятий и иных объектов. Таким критерием является внедрение наилучших существующих технологий.



Под **наилучшей существующей технологией** понимается технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

Ввиду дефектов практики введения в эксплуатацию предприятий и иных объектов достоинством Закона об охране окружающей среды является установление административной и иной ответственности руководителей и членов комиссий по приемке в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов за приемку в эксплуатацию таких объектов, не соответствующих требованиям законодательства в области охраны окружающей среды объектов (ст. 58).

В условиях развития рыночной экономики вполне обоснованным является требование ст. 53 данного Закона о том, что при приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Анализируемый Закон предусматривает установление зон экологического бедствия (ст. 57). Им исключены зоны чрезвычайной экологической ситуации, которые регулировались вышеназванным Законом РСФСР 1991 г. наряду с зонами экологического бедствия. В прежнем Законе отсутствовали четкие критерии, разграничивающие эти две зоны. На практике эти положения не применялись.

Повышению эффективности природоохранной деятельности может способствовать запрет на совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов (ст. 65).

Из нового Закона вполне обоснованно исключена статья о материальной ответственности за экологические правонарушения как не содержащей экологических характеристик.

В целом специалистами Закон об охране окружающей среды резко критикуется по многим основаниям³⁷. В нем не отражены походы к охране окружающей среды и современные концепции государственной экологической политики России в XXI столетии, а также не учтены два ряда факторов: 1) произошедшие изменения социально – политического и экономического устройства; 2) результаты проведенной в стране правовой реформы, в первую очередь созданное экологическое законодательство. Он содержит множество декларативных положений. В нем не использованы современные средства юридической техники, не регулируются процессуальные отношения. Текст Закона изобилует стилистическими погрешностями.

Закон об охране окружающей среды как головной акт в теоретическом плане с учетом специфики и сложности объекта регулирования занимает специфическое место в системе экологического законодательства и права³⁸. Специфика такого акта определяется прежде всего тем, что с учетом единства природы, применительно к интегрированному и диффе-

³⁷ См.: Бринчук М. М., Дубовик О. Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика //Государство и право. 2003. № 3.

³⁸ См.: Бринчук М. М. О головном акте экологического законодательства //Государство и право. 2001. № 11. С. 64–75.

ренцированному подходам в развитии экологического законодательства и права создаваемый им механизм регулирования экологических отношений носит универсальный характер. Элементы этого механизма – экологическое нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, аудит, лицензирование, меры экономического стимулирования, планирование, финансирование, страхование, мониторинг, контроль и некоторые другие – служат достижению целей как охраны окружающей среды в целом, так и обеспечения рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов.

На практике в силу дефектов он не сможет вполне реализовать свою роль.

§ 6

Экологическое законодательство



Экологическое законодательство – это совокупность законов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права.

Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность экологических законов можно подразделить на *три группы*: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй – природные комплексы, третьей – отдельные природные объекты.

Законодательство об окружающей среде в собственном смысле – новое явление для России. Оно стало развиваться лишь с 90-х годов прошлого века. Наряду с Законом об охране окружающей среды к нему, в частности, относятся федеральные законы:

от 23 ноября 1995 г. № 174–ФЗ «Об экологической экспертизе»;

от 9 января 1996 г. № 3–ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

от 24 июня 1998 г. № 89–ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

от 19 июля 1997 г. № 109–ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Законодательство о природных комплексах, также новая структурная часть российского законодательства, включает федеральные законы:

от 14 марта 1995 г. № 33–ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;

от 23 февраля 1995 г. № 26–ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно – оздоровительных местностях и курортах»;

от 10 июля 2001 г. № 92–ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»;

от 30 ноября 1995 г. № 187–ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»;

от 17 декабря 1998 г. № 191–ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»;

от 31 июля 1998 г. № 155–ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне»;

от 1 мая 1999 г. № 94–ФЗ «Об охране озера Байкал»;

от 7 мая 2001 г. № 49–ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Значительный удельный вес в системе экологического законодательства занимает **природоресурсное законодательство**. В отличие от законодательства об окружающей среде в собственном смысле природоресурсное законодательство более развито, поскольку, как под-

черкивалось ранее, экологическое законодательство в советской России развивалось преимущественно применительно к использованию и охране отдельных природных ресурсов.

Природоресурсное законодательство – это совокупность законов, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных природных объектов. Оно включает:

- Земельный кодекс РФ;
- Водный кодекс РФ;
- Лесной кодекс РФ;
- федеральные законы:
 - от 24 апреля 1995 г. № 52–ФЗ «О животном мире»;
 - от 10 января 1996 г. № 4–ФЗ «О мелиорации земель»;
 - от 21 июля 1997 г. № 112–ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции»;
 - от 6 мая 1998 г. № 71–ФЗ «О плате за пользование водными объектами»;
 - от 16 июля 1998 г. № 101–ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
 - от 4 мая 1999 г. № 96–ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;
 - от 2 января 2000 г. № 20–ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»;
 - от 18 июня 2001 г. № 78–ФЗ «О землеустройстве»;
 - от 24 июля 2002 г. № 101–ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Здесь нами только названы федеральные законы без какой-либо их характеристики. В дальнейшем их содержание будет раскрыто применительно к конкретным вопросам. Об их объекте сказано в названии того или иного закона. Достаточно отметить, что перечисленные законы являются, как правило, кодификационными, головными применительно к соответствующим институтам экологического права или отраслям природоресурсного законодательства.

§ 7

Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права

В той мере, в какой акты названных отраслей законодательства регулируют отношения в сфере взаимодействия общества и природы, они служат источниками экологического права. Нормативные предписания в данной сфере предусмотрены в большинстве отраслей российского законодательства. Так, они установлены: Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.; Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300–1 «О защите прав потребителей»; Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52–ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» и др.

Отношения по охране и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, по обеспечению выполнения правовых требований природопользования и охраны окружающей среды регулируются также федеральными конституционными законами от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г. № 1–ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»; Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 48661 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; АПК РФ; УК РФ; ГК РФ; КоАП РФ и др.

§ 8

Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти в системе источников экологического права

Названные виды нормативных правовых актов объединяет то, что все они могут служить источниками экологического права, а также то, что они носят подзаконный характер. В системе источников они расположены в определенной иерархии.

Оценивая в целом данную группу источников экологического права, важно подчеркнуть, что они занимают значительное удельное место в системе таких источников. В советский период развития России при наличии существенных пробелов в экологическом законодательстве они были доминирующими источниками и устанавливали многие первичные правовые нормы. Для современного этапа, с учетом перспектив создания правового государства, их удельный вес должен быть существенно уменьшен. При этом необходимо соблюдение правила о том, что основное содержание правовых норм должно быть предусмотрено законом. Преимущественно законами должны устанавливаться первичные нормы права, конкретизируемые и развиваемые затем в подзаконных актах. Роль подзаконных актов в механизме действия права существенна. В теории права высказывается точка зрения, что в основном в форме конкретизации реализуется право, выраженное в законах.

Нормотворческая компетенция Президента РФ предусмотрена ст. 90 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ принимает акты в форме указов и распоряжений. Источниками экологического права являются те из них, которые устанавливают нормы права, т. е. правила общего характера, модель поведения. Для них характерна неперсонифицированность адресата, возможность многократного применения и т. п. Указы и распоряжения главы государства обязательны для исполнения на всей территории России. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Президентом РФ принимается значительное число указов и распоряжений в сфере взаимодействия общества и природы. Круг отношений, регулируемых нормативными правовыми актами Президента РФ, весьма широк. В качестве примера назовем указы Президента РФ: от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации»; от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»; от 6 июля 1994 г. № 1470 «О природных ресурсах побережий Черного и Азовского морей»; от 22 ноября 1994 г. № 2099 «О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа»; от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере»; от 21 июля 2007 г. № 933 «О Дне эколога»; от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики».

В соответствии с Конституцией РФ **нормотворческая компетенция Правительства РФ** в области природопользования и охраны окружающей среды существенным образом отличается от компетенции Президента РФ. Согласно ст. 115 Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» преду-

смаатривает уточнение: акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ.

Конституционное положение о нормотворческой деятельности Правительства РФ «на основании и во исполнение» актов более высокого иерархического уровня, вытекающее из принципа разделения властей, означает, что Правительство РФ может создать норму права в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Правительство принимает свои акты, создавая источники экологического права, если это предусмотрено в законе или указе Президента или если это необходимо для выполнения возложенной на Правительство функции. Так, в Законе об охране окружающей среды предусматривается, что обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ или обжалованы в суд.

Правительство РФ весьма активно в регулировании отношений по природопользованию и охраны окружающей среды. К примеру, им приняты: Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов, утвержденный постановлением от 3 августа 1992 г. № 545; Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный постановлением от 28 августа 1992 г. № 632; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением от 11 июня 1996 г. № 698; Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденные постановлением от 16 июня 2000 г. № 46; Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденное постановлением от 15 января 2001 г. № 31; Правила образования рыбохозяйственных заповедных зон, утвержденные постановлением от 12 августа 2008 г. № 603, и др.

Разновидностью источников экологического права являются **нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти**. Нормативные правовые акты названных органов издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. При этом акты специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды являются обязательными для других федеральных министерств, служб и агентств, юридических и физических лиц, общественных объединений. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей отрасли.

Требования по подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определяются Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Нормативные правовые акты названных органов издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Акты, изданные в ином виде (например, указания, письма, телеграммы и др.), не должны носить нормативный правовой характер.

Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 был утвержден Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». Каждый орган

исполнительной власти в соответствии с Типовым регламентом обязан разработать свои регламенты. Этим органом предписывалось также разработать административные регламенты исполнения государственных функций.

В зависимости от характера правовых норм, устанавливаемых в так называемых ведомственных актах, последние подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

- содержащие правовые нормы, затрагивающие: экологические права и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах Российской Федерации; механизм реализации прав и обязанностей;
- устанавливающие правовой статус организаций;
- имеющие межведомственный характер.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Нормативные правовые акты, принимаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды, как правило, имеют межведомственный характер. Обширный массив таких актов, в частности, включает:

- Инструкцию по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденную приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539;
- Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372;
- приказ МПР России № 239 и МНС России № БГ-3-04/90 от 22 марта 2001 г. «О совместной деятельности МПР России и МНС России в осуществлении сбора платежей за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и иные виды вредного воздействия на окружающую природную среду»;
- приказ Минимущества России № 87, МНС России № БГ-3-04/130, Минфина России № 109 и Росземкадастра № П/77 от 23 апреля 2001 г. «О проведении совместных мероприятий по обеспечению поступления доходов от арендной платы за землю в федеральный бюджет Российской Федерации»;
- приказ МПР России от 16 апреля 2001 г. № 317 «О создании системы обязательной сертификации древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов в лесном фонде Российской Федерации, об утверждении положений о системе и о знаке соответствия системы»;
- приказ МПР России от 7 мая 2001 г. № 398 «Об установлении лимитов водопользования субъектам Российской Федерации»;
- приказ МПР России от 26 сентября 2000 г. № 347 «О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации»;
- приказ МПР России от 30 марта 2007 г. № 71 «Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»;
- приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 16 июля 2008 г. № 151 «Об утверждении Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально – сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья».

Важную роль в качестве источников экологического права играют нормативные акты, принимаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной вла-

сти в области охраны окружающей среды в соответствующих сферах: Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – в области санитарной охраны окружающей среды; Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии – в области экологической регламентации и стандартизации производства продукции массового производства и др.

§ 9

Нормативные правовые акты субъектов Федерации

Конституция РФ относит природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей государственной власти субъектов Федерации.

Какова предметная сфера правового регулирования экологических отношений на уровне субъектов Федерации? Она в основном определена в праве. Согласно Конституции РФ земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Хотя в Конституции РФ непосредственно и не предусмотрено, но к совместному ведению относится также законодательство о животном мире и законодательство об охране атмосферного воздуха. По предмету совместного ведения субъекты Федерации осуществляют совместное с Российской Федерацией правовое регулирование. Вне этих предметов субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование.

Субъекты Федерации осуществляют правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально – экономических, природно – климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов.

Принципиально важное правило закреплено в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ: законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это правило служит достижению: а) обеспечения единообразного правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере; б) обеспечения правопорядка в стране.

Если же имеется противоречие между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, принятым по предметам собственного правового регулирования, то применяется акт субъекта Федерации.

Нормативные правовые акты принимаются субъектами Федерации в разных формах. В республиках – субъектах Федерации это конституции. Законодательные акты принимаются также в форме уставов (например, Устав города Москвы), кодексов (например, Земельный кодекс Республики Карелия, Экологический кодекс Башкортостана), законов, уложений. Органы исполнительной власти принимают указы, постановления, распоряжения.

Перечень источников экологического права субъектов Федерации весьма широк. Законы об охране окружающей природной среды приняты в Якутии, Тыве, Марий Эл, Дагестане, Бурятии, Хакасии, Ханты – Мансийском автономном округе, Курганской, Рязанской и Пермской областях и др.

Распространены в регионах законы об особо охраняемых природных территориях (Вологодская, Кировская, Оренбургская, Томская, Свердловская области, Приморский и Краснодарский края, Республика Дагестан), об экологической экспертизе (Калининградская и Кировская области, республики Калмыкия и Татарстан), об отходах (Краснодарский край,

Калининградская и Московская области, Республика Башкортостан), об экологических фондах (Амурская, Вологодская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Новосибирская, Ульяновская области, Алтайский край). Некоторые субъекты Федерации приняли законы об экологической безопасности (Адыгея, Волгоградская область), о радиационной безопасности (Челябинская область), о защите от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера (Москва, Воронежская и Калининградская области), о природных лечебных ресурсах, лечебно – оздоровительных местностях и курортах (Алтайский край, Омская и Тверская области, Кабардино – Балкария), о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами (Алтайский край). Региональные источники часто содержат нормы, творчески дополняющие, развивающие федеральное законодательство, а в ряде случаев и опережающие его. Есть даже законы, не имеющие аналогов на уровне Российской Федерации: в Татарстане и в Башкортостане приняты законы «О растительном мире», в Москве – законы «О защите зеленых насаждений» и «О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы», в Воронежской области – «О питьевой воде», в Ленинградской области – «О комплексном природопользовании», в Волгоградской области – «О безопасности населения и охране окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа, содержащих сероводород», в Свердловской и Челябинской областях – «Об экологическом мониторинге», в Томской и Ивановской областях – «Об экологическом аудите», в Нижегородской области – «Об экологическом страховании», в Калининградской области – «Об экологической политике», в Республике Башкортостан – «О государственной политике в области экологического образования», в Амурской области – «Об общественной экологической экспертизе», в Хабаровском крае – «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае» и др.

При характеристике источников экологического права, создаваемых федеральными органами исполнительной власти России и органами исполнительной власти субъектов Федерации, важно упомянуть соглашения о взаимной передаче части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Возможности развития договорных отношений между указанными органами предусмотрены Конституцией РФ и Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 9 этого Закона разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Договорные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды развиваются довольно активно. В частности, они оформлены Соглашением от 5 июня 1993 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан о взаимодействии в области охраны окружающей среды; Соглашением от 27 мая 1996 г. № 7 между Правительством РФ и администрацией Иркутской области о разграничении предметов ведения и полномочий в области охраны окружающей природной среды; Соглашением от 29 мая 1996 г. № 8 между Правительством РФ и администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей природной среды. Такие соглашения служат средством не только оптимального решения экологических задач с учетом национальных и региональных условий, но и обеспечения политической стабильности в стране.

§ 10

Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды

Источниками экологического права являются *нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления*, если в соответствии с Конституцией РФ эти органы наделены законом необходимыми государственными полномочиями. Такие полномочия определены рядом законодательных актов, в том числе Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он относит к ведению местного самоуправления принятие и изменение уставов муниципальных образований, а также обеспечение санитарного благополучия населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, благоустройство и озеленение территории, организацию утилизации и переработки отходов, участие в охране окружающей среды.

Закон об охране окружающей среды также определяет ряд полномочий органов местного самоуправления: организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа и др.

Перечисленные полномочия органов местного самоуправления осуществляются посредством принятия нормативных правовых актов.

Самым низким уровнем актов как источников экологического права признаются *локальные нормативные акты*, принимаемые на предприятиях. Выделяются локальные акты *общего характера* и *специальные*. К актам общего характера относятся, например, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка. Особое место в системе локальных источников права окружающей среды занимает устав предприятия. В уставах содержатся нормы относительно правового режима имущества и земли, организации управления, в том числе управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Согласно ст. 41 ТК РФ в коллективный договор могут включаться взаимные обязательства работников и работодателя по вопросам экологической безопасности и охраны здоровья работников на производстве.

Специальные акты – планы организационно – технических мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, должностные инструкции и др. Действие эколого – правовых норм, содержащихся в локальных нормативных актах, ограничено рамками предприятия и иного формирования.

§ 11

Роль судебной практики в регулировании экологических отношений

Являются ли решения, принимаемые судами по вопросам, отнесенным к предмету права окружающей среды, источником этого права? Наиболее распространенная позиция по этому вопросу выражена *В. В. Петровым*: «Решения судов, несмотря на свою оригинальность и юридическую грамотность, не могут служить образцом, источником для принятия решения по другому аналогичному делу. Отсюда следует, что российская доктрина рассмат-

ривает судебную практику лишь в плане применения права, толкования и разъяснения его отдельных положений»³⁹.

Полагаем, однако, что анализ роли судов в контексте принципа разделения властей и признания судебной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти дает основание для существования иной позиции. Ее суть – в признании судебной практики источником права окружающей среды, поскольку в рамках принципа разделения властей суды наделяются новыми полномочиями нормотворческого органа власти.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отсюда следует, что нормативный правовой акт любого уровня может быть обжалован в суд. Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации. При этом Конституционный Суд РФ может признать акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Решения других органов, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы в суд (ст. 3 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»). Решение суда о признании неконституционным и отмене того или иного нормативного акта порождает новые права и обязанности участников общественных отношений. По существу такое решение безусловно оказывается нормотворческим.

Конституцией РФ (ст. 126, 127) закреплено право Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения пленумов этих судов носят общий неперсонифицированный характер и, бесспорно, являются источником права.

Так, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 10 судам даны разъяснения по вопросам рассмотрения жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, в том числе экологические права.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 рассмотрены некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда. Под **моральным вредом** понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье и т. п.), или нарушающие личные неимущественные права (право на пользование своим имуществом и др.) либо имущественные права гражданина.

Судам предоставлено право непосредственного применения Конституции РФ. При осуществлении этого права суд может не применять тот или иной закон, если, по мнению суда, он противоречит Конституции РФ (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8). Такое решение суда, по существу отменяющее закон, является источником права.

Наконец, при рассмотрении отдельных дел суды восполняют пробелы в праве, руководствуясь внутренним убеждением. Если такие решения апробируются Верховным Судом РФ или Высшим Арбитражным Судом РФ и публикуются, они становятся источником права.

³⁹ Петров В. В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995. С. 96.

Глава 4

Экологические правоотношения

§ 1

Понятие и виды экологических правоотношений

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

Реальность экологического правоотношения проявляется в трансформировании общих правил, предусмотренных нормами экологического права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы (объективное право), в конкретные права и обязанности участников данного отношения (субъективное право). *Объективное право* представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих права и обязанности неопределенного круга субъектов экологического права. *Субъективное право* является индивидуализированным. Общие права и обязанности становятся принадлежностью конкретных лиц, участвующих в правоотношении. При этом регулируемые объективным экологическим правом общественные отношения превращаются в конкретные экологические правоотношения.

Экологические правоотношения характеризуются определенными **признаками**:

- они складываются на основе норм экологического права;
- субъекты правоотношения являются носителями конкретных прав и обязанностей.

При этом если один субъект правоотношения является обладателем определенных прав, то на другого возлагаются корреспондирующие им обязанности. Так, в соответствии с Конституцией РФ и иными законами устанавливается право человека и гражданина на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Этим правам корреспондирует обязанность государственных органов, предприятий и иных субъектов экологического права такую информацию предоставить;

– носят сознательно – волевой характер. Правоотношения складываются на основе правовых норм, созданных по воле людей. Субъекты правоотношений посредством волевых и осознанных действий реализуют свои права и обязанности, предусмотренные этими нормами;

– гарантируются государством и охраняются в необходимых случаях его принудительной силой. Государство создает необходимые политические, экономические, социальные и иные условия для реализации эколого – правовых норм. В случае нарушения меры свободы участниками экологического правоотношения при реализации ими прав и обязанностей, определенную правовыми нормами, государство использует принудительную силу.

Экологические правоотношения направлены на обеспечение интересов человека, гражданина, общества и государства в рамках общественных отношений, образующих предмет экологического права, т. е. отношений собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Экологические правоотношения, будучи выделенными по отраслевому признаку, в зависимости от иных оснований классификации весьма разнообразны⁴⁰.

В соответствии с функциями норм права экологические правоотношения, формируемые на их основании, подразделяются на **регулятивные и охранительные**. *Регулятивные* экологические правоотношения направлены на обеспечение развития общественных отношений по природопользованию и охране окружающей среды. Это – 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 личностью (или юридическим лицом) и государством. В таком случае закон является юридическим фактом, порождающим экологическое правоотношение. Так, общие экологические правоотношения возникают из ряда норм Закона об охране окружающей среды о запретах: о строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до отвода земельных участков в натуре (ст. 37); ввода в эксплуатацию предприятий и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды (ст. 38), ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения и захоронения (ст. 48) и др. **Конкретные правоотношения** возникают на основе юридических фактов, например разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс сточных вод и т. п.

По степени определенности субъектов экологические правоотношения разделяются на **абсолютные и относительные**. **Абсолютные экологические правоотношения** – те, в которых определена только одна сторона – носитель субъективного права, например права на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Вторая сторона правоотношения, на которую возложена юридическая обязанность соблюдать эти права, является персонально не определенной. **В относительном экологическом правоотношении** стороны персонально определены. К примеру, в правоотношении по нормированию предельно допустимых вредных воздействий на природу одной стороной является территориальный орган Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, другой – предприятие, которое такие воздействия оказывает.

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. Эти меры имеют своих адресатов.

Экологические правоотношения имеют свою структуру. Ее элементами являются субъекты, объекты, права и обязанности.

⁴⁰ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 142–144.

§ 2

Субъекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность

Субъектами экологических правоотношений являются субъекты экологического права, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью.

Субъекты экологических правоотношений по характеру обеспечиваемых и охраняемых правом экологически значимых интересов подразделяются на две группы – физические лица и организации. К организациям относятся государство в целом, государственные органы, муниципальные органы, юридические лица, общественные организации.

Круг субъектов определяется законодательством. Однако мера участия субъектов в экологических правоотношениях различна. Она 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. Она связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституцией РФ признано право каждого на благоприятную окружающую среду. Лесным кодексом РФ 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, предусмотренном 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, к примеру, реализуя свое право на специальное природопользование, может обратиться в уполномоченные государственные органы для получения лицензии. Праву на природопользование корреспондирует обязанность по охране природы. Если в процессе такого природопользования будет причинен экологический или экогенный вред, то гражданин обязан его возместить.

Экологическая дееспособность, в отличие от правоспособности, всегда возникает по достижении определенного законом возраста. Экологическая дееспособность возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста.

§ 3

Объекты экологических правоотношений

Объектами экологических правоотношений являются объекты экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. Объекты экологических отношений весьма разнообразны. В рамках интегрированного и дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений выделяется 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.

Более подробно вопрос об объектах экологических общественных отношений рассмотрен в гл. 2 данного учебника.

Применительно к вопросу об объектах экологических правоотношений целесообразно рассмотреть также вопрос о сфере их распространения. Прежде всего подчеркнем, что такие объекты расположены в основном в пределах государственной территории Российской Федерации. Некоторые такие объекты расположены и за пределами территории Российского государства, например исключительная экономическая зона.

§ 4

Содержание экологических правоотношений

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

Субъективное экологическое право⁴¹ представляет собой предусмотренную юридической нормой меру возможного поведения участника правоотношения. Говоря о том, что право – это мера возможного поведения, мы подчеркиваем, что обладатель права по своему усмотрению решает вопрос о его реализации. Субъект всегда может отказаться от использования права, которое ему принадлежит, за исключением случаев, когда субъективное право является одновременно и юридической обязанностью (полномочия государственных органов и должностных лиц)⁴².

Субъективные права, установленные в экологическом праве, по своему содержанию и характеру различаются. К примеру, субъективное право на благоприятную окружающую среду существенно отличается от права собственности на землю и другие природные ресурсы. Особенность последнего в том, что собственник может по своему усмотрению пользоваться соответствующим благом до определенного предела, установленного законом. В соответствии с ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

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.

⁴¹ Вопрос об экологических правах человека рассмотрен подробно в гл. 5 данного учебника.

⁴² См.: Общая теория права и государства. С. 144.

Не исполнение обязанности является основанием для применения юридической ответственности. Ответственность наступает также при ненадлежащем исполнении обязанности.

Юридическая обязанность является мерой поведения субъекта экологического правоотношения, определяемой законом в целях охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования, соблюдения экологических прав. Нарушение этой меры влечет нарушение субъективного права.

Юридические обязанности в экологическом праве, относящиеся к публичному праву, обладают той особенностью, что в их основу положены как частные, так и публичные интересы. В связи с этим особое значение в экологическом праве имеют обязанности государства, его органов и должностных лиц. В рамках экологической функции государство обеспечивает общественные интересы. Поэтому права и обязанности государства, его органов и должностных лиц совпадают, объединяясь термином «полномочия»⁴³.

§ 5

Возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений

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. Юридические факты вызывают наступление предусмотренных нормой юридических последствий.

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 достижение определенных юридических последствий. К примеру, согласно ст. 14 Закона об охране атмосферного воздуха выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством РФ. 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

⁴³ Общая теория права и государства. С. 147.

материалов с органов федерального надзора и контроля и органов местного самоуправления и получить их положительные заключения и (или) документы согласований.

В контексте обсуждения вопроса о действиях как формы юридических фактов, служащих основанием возникновения экологических правоотношений, важно обратить внимание на то, что необходимость их (действий) осуществления всеми субъектами экологического права, в том числе государства в лице уполномоченных органов, вытекает из закона. К примеру, одной из основных мер охраны окружающей среды является нормирование качества окружающей среды, требования которого предусмотрены Законом об охране окружающей среды. Определенные Правительством РФ уполномоченные государственные органы исполнительной власти обязаны обеспечить разработку и утверждение таких нормативов.

Наиболее существенной причиной низкой эффективности экологического права в Российской Федерации является то, что специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды не совершают предусмотренные законодательством действия, т. е. бездействуют. В значительной степени эта характеристика относится и к юридическим лицам.

События, в отличие от действий, происходят помимо воли людей. Событием являются, к примеру, 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.

Глава 5

Эколога – правовой статус человека

§ 1

Понятие экологических прав человека и значение их признания



Под **экологическими правами человека** понимаются узаконенные, имеющие правовые основания притязания индивида на природу (или ее отдельные ресурсы), связанные с удовлетворением или возможным удовлетворением его разнообразных потребностей при взаимодействии с ней и обеспечением такого удовлетворения.

В условиях сложной экологической ситуации в стране, крайне низкой эффективности природоохранительной деятельности государства законодательное, особенно конституционное, 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, стимулирует 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. В то же время регулирование экологических прав способствует укреплению авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое правовое пространство.

Столкнувшись в конце 60–х годов с трудностями реализации экологического законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, в США была осознана необходимость введения новых механизмов контроля общества и его отдельных членов за соблюдением природоохранительного законодательства. При совершенствовании законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70–х годов в результате продолжительных дискуссий в Конгрессе США гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

Юридическое значение признания этого рода прав предопределено их содержанием и возможностями гражданина как обладателя права. **Обладать правом** для соответствующего субъекта **означает**:

- свободу поведения индивида в границах, установленных нормой права;
- возможность для индивида пользования определенным социальным благом;
- полномочие совершать определенные действия и требовать совершать соответствующие действия от других лиц;
- возможность обратиться в суд за защитой нарушенного права.

Признание и правовое регулирование экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но и для общества и государства. Так, социально ответственное государство, устанавливая те или иные права, может рассчитывать на то, что граждане, реализуя эти права, будут способствовать повышению эффективности природоохранительной деятельности самого государства. Например, предоставляя гражданам право участвовать в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в процедуре оценки их воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, можно ожидать повышения эффективности соответствующей деятельности органов исполнительной власти.

Соответственно общество и государство не остаются безразличными к тому, как гражданин реализует свои права. Они должны быть заинтересованными в активности граждан.

Таким образом, при последовательной своей реализации экологические права имеют существенное правовое значение как основа для постепенного восстановления благоприятного состояния окружающей среды в стране, призваны обеспечить нормальную жизнедеятельность человека.

§ 2

Состояние правового регулирования экологических прав человека

Признание и регулирование экологических прав граждан – одна из наиболее существенных новаций развивающегося российского законодательства. Поэтому особенно важно то, что эта разновидность прав признана Конституцией РФ, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42)⁴⁴. Прямое отношение к данной разновидности прав имеет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37), и на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41).

В прежней Конституции РСФСР 1978 г. декларировалось лишь право граждан на охрану здоровья, обеспечиваемое, в частности, мерами по оздоровлению окружающей среды. Но, как известно, состояние среды со времени принятия упомянутой Конституции лишь ухудшалось и сейчас характеризуется как катастрофическое. Соответственно ухудшалось состояние здоровья граждан. Механизм защиты прав граждан оставался в это время чрезвычайно слабым.

Ранее действующий Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060–1 «Об охране окружающей природной среды» не только закреплял право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, но и предусматривал ряд важных полномочий граждан, способствовавших обеспечению его реализации и защиты.

В действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» частично воспроизведены конституционные экологические права, но в ухудшенном варианте. Согласно ст. 11 этого Закона 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 вреда окружающей среде.

⁴⁴ Впервые в нашей стране, а точнее – в СССР, право на благоприятную окружающую среду было закреплено в Декларации прав и свобод человека и гражданина, утвержденной постановлением Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1991 г. № 1920–1.

Анализ закрепленных в законодательстве экологических прав, т. е. прав человека на природу или связанных с природой, показывает, что функционально назначение их различно. При этом можно объединить их в *следующие группы*:

– **права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет ресурсов природы.** К ним относятся право на благоприятную окружающую среду и право на природопользование. К этой разновидности прав относятся также право на благоприятную среду обитания (ст. 8 Федерального закона «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения»);

права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. По данным Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80 % определяется экологическими факторами. В той степени, в какой состояние здоровья человека зависит от состояния окружающей среды, к этой разновидности прав можно отнести конституционные права на охрану здоровья (ст. 41), на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ст. 37), а также на радиационную безопасность, установленную ст. 22 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3–ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

– **права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды.** Эта разновидность прав достаточно многочисленна. И в этом можно видеть одно из достоинств современного экологического законодательства. В нее входят права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением, на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на возмещение вреда окружающей среде и др.

К этой группе относятся права, установленные, в частности, в ст. 11 Закона об охране окружающей среды: 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 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 и др.;

– **право собственности на природные ресурсы.** В отношении граждан это право справедливо регулируется в ограниченных размерах. Эта разновидность прав чрезвычайно важна. Установление права частной собственности на природные ресурсы, прежде всего на землю, создает правовые предпосылки для развития рыночной экономики. Согласно ч. 1 ст. 36 Конституции РФ граждане вправе иметь в частной собственности землю.

Согласно ст. 40 ВК РФ в собственности гражданина или юридического лица могут находиться пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому или юридическому лицу, если иное не установлено федеральными законами.

С учетом специфики природных объектов как объекта права собственности недр, воды, леса, животный мир должны находиться преимущественно в публичной собственности, прежде всего государственной. Государство, обслуживающее человека, обеспечивающее его права и интересы, реализует свои полномочия собственника по распоряжению при-

родными ресурсами с учетом экологических прав и интересов человека и под контролем граждан и их объединений;

– **экологические права будущих поколений**. Права будущих поколений вытекают из концепции устойчивого развития. В этом – одна из ее существенных характеристик: устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности⁴⁵.

Эта разновидность экологических прав еще не оформлена должным образом в российском законодательстве. Некоторые шаги Российского государства в этом направлении сделаны. В соответствии с Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440, следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), и руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально – экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно – ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

В определенных Указом Президента РФ (разд. III) задачах, направлениях и условиях перехода к устойчивому развитию предусматривается, что переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально – экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно – ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

Права будущих поколений на радиационную безопасность косвенно предусматриваются Федеральным законом «О радиационной безопасности населения». Радиационная безопасность населения определяется этим Законом как состояние защищенности настоящего и будущих поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения (ст. 1).

Такие права презюмируются и Законом об охране окружающей среды. В соответствии с преамбулой он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально – экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

С учетом существующей многие годы в России практики широкомасштабной эксплуатации ресурсов недр реальной становится угроза возможностям удовлетворения потребностей будущих поколений в этих ресурсах. Это обстоятельство предопределяет необходимость законодательного установления права будущих поколений на благоприятную окружающую среду и создания правовых механизмов его соблюдения и защиты. Представляется, что это право должно быть конституционным.

Состояние правового регулирования экологических прав в России в основном соответствует мировому опыту в данной сфере. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, проведенная в Бразилии (Рио-де-Жанейро) в июне 1992 г., провозгласила: «В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой» и зафиксировала принцип в положении 1 Декларации по окружающей среде и развитию.

⁴⁵ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989. С. 50.

§ 3

Право на благоприятную окружающую среду

Право на благоприятную окружающую среду – одно из основных естественных прав человека. Это право, как и право на жизнь, признанное ст. 20 Конституции РФ, – право, данное самой природой. Право каждого на благоприятную окружающую среду впервые в России было закреплено в вышеупомянутой Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г, а позднее – в Конституции РФ 1993 г.

Конституция устанавливает также право каждого на жизнь (ст. 20). Право на жизнь объединяет с правом на благоприятную окружающую среду то, что первое, несомненно, связано с состоянием окружающей среды, в которой проживает человек. Жизнь людей не должна укорачиваться из-за игнорирования экологических требований. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80 % определяется условиями среды его обитания. По данным Росстата, средняя продолжительность жизни мужчин в России в 2007 г. составляет 59 лет. Есть основания предположить, что годы жизни укорочены наряду с другими причинами из-за деградации окружающей среды.

В той части, в какой право на жизнь связано с охраной природной среды, оно может защищаться способами и средствами, предусмотренными российским законодательством о защите экологических прав граждан. Право на жизнь объективно будет обеспечиваться и защищаться посредством обеспечения соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду.

Субъектами права на благоприятную окружающую среду являются граждане России и иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации.

Для обеспечения наиболее эффективного соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду большое теоретическое и практическое значение имеет определение его содержания.

Определение понятия «благоприятная окружающая среда» дано в Законе об охране окружающей среды. В соответствии с Законом благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно – антропогенных объектов. С моей точки зрения, данное определение страдает рядом дефектов. Благоприятную окружающую среду целесообразно определять через ее характеристику не качества, а состояния. Последнее понятие – более широкое, оно включает как качественные, так и количественные характеристики окружающей среды. Характеристика качества не учитывает количественные аспекты состояния природы. Данное легальное определение не содержит юридических критериев благоприятного состояния среды, которые могли бы прояснить правовые аспекты обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно – антропогенных объектов. Устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов – понятие естественных наук, привнесенное в указанный Закон без какого-либо пояснения.

Кроме законодательного имеется достаточно обоснованное научное определение понятия благоприятной окружающей среды. **Окружающая среда является благоприятной**, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска.

В законодательстве содержатся юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и, соответственно, соблюдения данного субъективного права. Прежде всего юридическими критериями служат нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, предусмотренные Законом об охране окружающей среды, иными актами экологического законодательства. Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной, характеристикой благоприятного состояния окружающей среды.

Критериями оценки благоприятного состояния окружающей среды с точки зрения ресурсоемкости (неистощимости) природных богатств являются нормативные требования по использованию (изъятию) природных ресурсов, установленные Законом об охране окружающей среды, актами земельного, горного, водного, лесного и иного природоресурсного законодательства.

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 и установлением в законодательстве их правовых режимов.

Право на благоприятную окружающую среду – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни. Другие экологические права граждан – требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими правонарушениями, – предусмотренные Конституцией РФ и иными законами, по существу служат средствами реализации права на благоприятную окружающую среду.

§ 4

Права общественных экологических формирований

Возможности граждан обеспечивать соблюдение и защищать свои экологические права возрастают при объединении усилий путем создания экологических организаций, наделенных более широкими полномочиями, чем отдельные граждане.

Полномочия общественных экологических объединений в области охраны окружающей природной среды предусмотрены рядом законодательных актов. Наиболее концентрированно они выражены в ст. 12 Закона об охране окружающей среды.

Отдельную статью по правам граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха содержит также Закон об охране атмосферного воздуха (ст. 29). Эти права были названы выше при рассмотрении прав граждан.

В России создано более одной тысячи общественных экологических формирований, осуществляющих многообразную полезную деятельность.

Одним из примеров реализации прав общественных объединений в области охраны окружающей среды может служить опротестование Российским социально – экологическим союзом в Вологодском областном арбитражном суде решения вологодских властей о строительстве на территории Национального природно – исторического парка «Русский Север», образованного Правительством РФ в марте 1992 г., полигона для хранения твердых отходов. В марте 1996 г. суд удовлетворил иск общественной организации.

По иску партии «зеленых» к правительству Ленинградской области суд признал незаконным выделение участка под садоводческие хозяйства на территории, прилегающей к заказнику «Линдуловская роща». Эти земли, полученные ПО «Союз» с благословения областных правителей, оказались по соседству со знаменитой корабельной рощей, находящейся под охраной ЮНЕСКО, где сохранились сибирские лиственницы, посаженные еще в 1738 г. Партия «зеленых», на чьей стороне было общество охраны природы, указывала на факты варварского уничтожения ценных деревьев под будущие дачи под удобным предлогом «сантехнических вырубок»⁴⁶.



ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Успешно для российского отделения Гринпис и населения Красноярского края завершилось рассмотрение иска его представителей к Президенту России о признании незаконным пункта Указа от 25 января 1995 г. № 72 «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края», противоречащего российскому природоохранительному законодательству, разрешающего горно – химическому комбинату принимать из#за границы отработавшее ядерное топливо АЭС, построенных по зарубежным проектам. Президент разрешил ввоз в Россию такого топлива под предлогом «временной выдержки». Фактически это означало ввоз на хранение зарубежных радиоактивных отходов, что противоречило ст. 50 действовавшего в тот период Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Ответчик в судебном заседании признал, что строительство завода РТ-2 стоимостью в 4 млрд долл. практически невозможно без импорта зарубежного ядерного топлива. Таким образом, Минатом России планировал зарабатывать на нарушении природоохранительного законодательства.

§ 5

Гарантии и защита экологических прав человека

В Конституции РФ предусмотрена система юридических гарантий экологических прав человека и гражданина. В частности, определяются **юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана таких 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. Как гарантию

⁴⁶ Известия. 1996. 19 янв.

права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды можно рассматривать положение ч. 3 ст. 41 Конституции РФ об ответственности должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Гарантируя судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45). При этом важно, что могут быть обжалованы в суд не только неконституционные, противоречащие экологическим правам граждан решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, но и бездействие этих органов и лиц (ст. 46).

Наличие механизмов и процедур защиты экологических прав граждан – необходимое условие для того, чтобы провозглашенные права стали реальностью. Наличие механизмов создает юридические гарантии, обеспечивающие соблюдение, охрану и защиту экологических прав граждан.

Анализ действующего законодательства в области охраны окружающей среды и прав человека и гражданина позволяет выделить два основных способа защиты экологических прав граждан: 1) самозащиту и 2) защиту с помощью государственных институтов или государственную защиту. Удельный вес каждого из этих способов в реальных механизмах защиты экологических прав граждан в стране может зависеть от многих факторов, в том числе от степени демократизации в области охраны окружающей среды, реального участия граждан в подготовке и принятии экологически значимых решений и контроле за их реализацией.

Защита экологических прав человека административным способом и в общих судах. Для защиты экологических прав граждан применяются административный и судебный способы.

Нормативные основы регулирования защиты установлены Законом РФ от 27 апреля 1994 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, предусматривает возможность административного обжалования коллегиальных и единоличных действий, решений или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение. Закон при этом запрещает направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, подлежит обязательному рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, предоставляет истцу возможность выбора органа, в который он может обратиться для обеспечения защиты нарушенного экологического права. Он может обратиться либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны в соответствии с указанным Законом рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Важнейшую роль при этом играет право граждан на судебный иск – один из новейших инструментов российского законодательства в сфере охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 12 ранее действовавшего Закона об охране окружающей природной среды граждане имели право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд было предусмотрено также в ст. 91 упомянутого Закона и касалось прекращения экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей природной среде. В действующем Законе об охране окружающей среды установлено, правда, лишь право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде (ст. 11).

Право гражданина на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты позволяет отстаивать не только интересы истца, но в конечном счете и всего общества, содействуя тем самым обеспечению законности и правопорядка. Одновременно это право служит действенной формой контроля за деятельностью аппарата, средством борьбы с бюрократией и злоупотреблениями властью. Судебная защита прав и свобод предусмотрена во многих действующих конституциях экономически развитых государств.

Порядок судебного обжалования регулируется вышеупомянутым Законом об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Закон определяет также круг действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд. В качестве таковых он называет коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, обществен-

ных объединений, должностных лиц, государственных служащих, в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: а) нарушены права и свободы гражданина; б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, перечисленные выше. Для сферы охраны окружающей среды возможность обжалования бездействия государственных органов и иных субъектов, деятельность которых связана с охраной окружающей среды, потенциально является мощным правовым средством повышения эффективности природоохранительной деятельности государства.

Гражданин вправе обжаловать как названные выше действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно. При этом к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (или принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

В соответствии с вышеназванным Законом обжалование допускается, если нарушены лишь права, свободы и интересы истца. При этом гражданин не имеет права обжаловать в суд действия или бездействие, имеющие неблагоприятные экологические последствия для общества в целом. Между тем порой трудно доказать, что явно незаконное решение или действие (бездействие) нарушает экологические права истца. Но в случае признания решения незаконным обеспечивается защита права на благоприятную среду не только гражданина, который обжаловал этот акт, но и более широкого круга лиц, подпадающих под его действие.

Жалоба может быть подана как самим гражданином, права которого нарушены, так и его представителем, а также – по просьбе гражданина – надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Для обращения с жалобой в суд по поводу неправомерных экологически значимых действий или решений государственного органа необходимо обладать некоторым минимумом правовых и экологических знаний. Однако подавляющее большинство российских граждан такими знаниями не обладает. С учетом этого, а также значительной потенциальной роли права гражданина на иск по поводу невыполнения требований природоохранительного законодательства должно быть обеспечено представительство и защита в суде экологических прав и интересов отдельных граждан. Согласно Конституции РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48). Ее оказывают в основном юридические консультации, адвокатские конторы. Однако и эти организации едва ли способны оказать действительно квалифицированную юридическую помощь по экологическим вопросам, так как правовая охрана окружающей среды – слабо развитая область в России. Поскольку в практической деятельности ей уделяется второстепенное значение, это не могло не сказаться на уровне правовых экологических знаний работников юридических консультаций и адвокатских контор.

Думается, что в этих условиях большую полезную роль в представительстве в судах экологических интересов граждан могли бы сыграть специализированные юридические фирмы. В последние годы они стали появляться в России. Это – Институт эколога – правовых проблем «Экоюрис» (Москва), общественная организация «Экозащита» (Калининград) и др.

Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, предоставляет гражданам выбор суда, в который они могут обратиться для защиты своих прав. По усмотрению гражданина жалоба может быть подана в суд по месту его жительства или в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, нарушившего его экологические права.

Закон определяет также сроки обращения в суд с жалобой. Если гражданин обжаловал в административном порядке решения или действия, нарушающие его экологические права, срок подачи жалобы в суд – один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы, либо по истечении месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен письменный ответ на нее. Если же гражданин избирает непосредственно судебный порядок защиты своих прав, для обращения с жалобой установлен срок три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Закон наделяет суд правом восстановления пропущенного по уважительной причине срока подачи жалобы. Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях.

Отличительной особенностью рассмотрения судом жалобы гражданина является то, что на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). Гражданин при этом освобождается от обязанности доказывать их незаконность, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод (ст. 6).

Рассмотрев жалобу, суд выносит решение. Если жалоба обоснованна, он признает обжалуемое действие или решение, приведшее к нарушению прав гражданина, незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Более того, на стадии принятия жалобы к рассмотрению по просьбе гражданина либо по своей инициативе суд вправе приостановить исполнение обжалуемого действия или решения.

Важным является вопрос о том, могут ли суды не только отклонять, но также изменять обжалуемое решение. С учетом принципа разделения властей решение суда должно содержать только заключение о законности обжалуемых действий и решений и их отмене в случае обоснованности жалобы.

Исчерпав все законные средства защиты нарушенного права в России, ее граждане имеют право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский Суд по правам человека.

Защита экологических прав граждан в Конституционном Суде РФ. Важная роль в механизме защиты экологических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ. В связи с закреплением в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду особую остроту приобретает проблема обеспечения соответствия российских законов, других нормативных правовых актов, заключаемых договоров Конституции РФ. Исходя из конституционной нормы (ст. 18) о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, Конституции РФ должны соответствовать не только новые законы и иные нормативные правовые акты, но в соответствие с нею должны быть приведены все действующие нормативные правовые акты.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 125 определяет круг нормативных правовых актов, конституционность которых проверяет Конституционный Суд РФ. Это – федеральные законы, нор-

мативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов Федерации; договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации; договоры между органами государственной власти субъектов Федерации; не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ осуществляет проверку конституционности указанных актов, однако не по собственной инициативе, а по запросам. Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом имеют Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает запрос о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации или договора между органами государственной власти, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Федерации или их должностных лиц об отказе применять их как не соответствующих Конституции РФ (ст. 85).

Что касается проверки конституционности нормативного акта субъекта Федерации, то она допускается, в частности, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации. Согласно п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и законодательное регулирование в этой сфере отнесено к предметам совместного ведения.

Если в отношении новых нормативных правовых актов и договоров между органами государственной власти соответствие их Конституции РФ устанавливается по содержанию норм, по форме акта, по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие, с точки зрения установленного Конституцией РФ разделения законодательной, исполнительной и судебной власти и другим показателям и характеристикам (ст. 87), то проверка конституционности таких актов, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

Признание по итогам рассмотрения дела нормативного правового акта или договора, отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ влечет отмену не только данного акта (договора, положения), но и является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на акте (договоре, положении), признанном неконституционным.

Конституцией РФ предусмотрена также возможность проверки конституционности законов по запросам судов. При рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, суд обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона. С момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный Суд и впредь до принятия постановления этого Суда производство по делу или исполнение вынесенного судом решения в соответствии с вышеуказанным Законом о Конституционном Суде РФ приостанавливается.

Порядок и пределы проверки актов Конституционным Судом РФ, принимаемые им по результатам рассмотрения запроса, решения, аналогичны установленным для рассмотрения жалоб на нарушение законом конституционных прав и свобод, о чем речь пойдет ниже.

При обращении в Конституционный Суд РФ должны быть, в частности, указаны конкретные основания для обращения, определенные ст. 36 Закона о Конституционном Суде РФ; позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ; требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду РФ.

Наряду с проверкой конституционности законов и других актов защита экологических прав граждан в рамках Конституционного Суда РФ связана с реализацией права граждан на конституционную жалобу. В соответствии с Законом о Конституционном Суде РФ правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Таким правом обладают также иные лица и органы, указанные в данном Федеральном конституционном законе (ст. 96).

Жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, а также если закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Наряду с другими документами к жалобе прилагается копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения обжалуемого закона при разрешении конкретного дела. При этом Закон о Конституционном Суде РФ вменяет в обязанность должностного лица или органа, рассматривающего дело, выдать заявителю копию такого документа по его требованию.

Приняв к рассмотрению жалобу на нарушение законом конституционных прав и свобод, Конституционный Суд РФ уведомляет об этом суд или иной орган, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон. Уведомление не влечет приостановления производства по делу, хотя оно может быть приостановлено по воле суда или органа.

Закон о Конституционном Суде РФ (ст. 86) устанавливает широкие пределы проверки конституционности оспариваемого закона, как и в случае рассмотрения дел о конституционности нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных экологических прав принимается одно из двух решений: о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ или создающими возможность не соответствующего Конституции истолкования судом или иным органом. В случае признания закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции это дело подлежит пересмотру соответствующим органом в обычном порядке.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал дела о проверке конституционности законодательных актов с точки зрения их соответствия экологическим правам.



ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. № 7–П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных

отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В. С. Корнилова», установлено противоречие данного Закона положению ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду. Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18–П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», названный Закон признан противоречащим Конституции РФ в части регулирования экогенного вреда.

Защита экологических прав Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Нарушенные экологические права человека и гражданина могут быть защищены и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Эта должность учреждена в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), существующий в более чем 100 государствах, помогает, дополняет и расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов с позиций соблюдения и защиты прав граждан⁴⁷. Он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1–ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства России о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

К компетенции Уполномоченного отнесено рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом вышеназванный Закон устанавливает, что Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 16). Закон оговаривает условия подачи жалобы относительно сроков. Она должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

Согласно ст. 20 указанного Закона **Уполномоченный, получив жалобу, вправе:**

- принять жалобу к рассмотрению;
- разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод;
- передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

⁴⁷ Хаманева Н. Ю. Контроль омбудсмена за соблюдением прав и свобод граждан // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 2000. С. 141.

О принятом решении Уполномоченный в 10-дневный срок уведомляет заявителя. В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При определенных обстоятельствах Уполномоченный по собственной инициативе имеет право принять меры в пределах своей компетенции по защите интересов людей. К таким обстоятельствам относятся: наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, а также случаи, имеющие особое общественное значение или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты (ст. 21).

Для эффективного выполнения своих функций Уполномоченный наделен рядом существенных прав. При проведении проверки по жалобе *он вправе*:

- беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно – правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;
- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По результатам рассмотрения жалобы *Уполномоченный вправе*:

- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Юридическое, организационное, научно – аналитическое, информационно – справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляет рабочий аппарат.

Защита экологических прав и Европейский Суд по правам человека. С момента, когда Россия стала членом Европейского Совета, ее граждане получили право обращаться за защитой нарушенных экологических прав в Европейский Суд по правам человека. Образование этого Суда было предусмотрено Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к данной Конвенции, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направления петиции непосредственно в Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей⁴⁸.

Рассмотрим процедуру обращения в Европейский Суд по правам человека.

Заявитель может направить обращение лично либо через адвоката. В обращении указывается его имя, правительство, ответственное за нарушение, объект претензии и статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые, по мнению заявителя, были нарушены. Кроме того, им должны быть представлены документы, подтверждающие, что в России он исчерпал все доступные средства правовой защиты. Такими документами могут быть ответы Генеральной прокуратуры РФ, Верховного Суда РФ и др.

Дела решаются палатами. Решения Суда обязательны для государств – участников, а за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Судебные издержки с момента подачи жалобы и до ее разрешения несет заявитель. Они составляют как минимум 12 тыс. долл. США.



ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Европейский Суд по правам человека удовлетворил иск жительницы Череповца, здоровье которой пострадало вследствие загрязнения атмосферного воздуха металлургическим комбинатом. Ф. проживает в пределах санитарно – защитной зоны комбината. Суд указал на недостаточность принятых государством мер: поставленные цели по сокращению выбросов так и не были достигнуты, санкции не возымели никакого эффекта, а какая-либо осмысленная экологическая политика отсутствовала.

Суд, признав нарушение ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, присудил заявительнице 6 тыс. евро за понесенный моральный вред. Суд указал, что власти Российской Федерации обязаны принять меры для улучшения положения заявителя⁴⁹.

⁴⁸ Права человека: Учебник для вузов/ Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 515.

⁴⁹ Зеленый мир. 2006. № 21–22. С. 5.

§ 6

Обязанности каждого по охране природы и бережному отношению к природным богатствам

Структура юридической обязанности соответствует структуре субъективного права и тоже включает в себя четыре компонента: необходимость совершать определенные действия либо воздержаться от них; необходимость для правообязанного лица отреагировать на обращенные к нему законные требования управомоченного; необходимость нести ответственность за неисполнение этих требований; необходимость не препятствовать контрагенту пользоваться тем благом, в отношении которого он имеет право⁵⁰.

Очевидно, что мы можем рассчитывать на соблюдение принадлежащего нам от рождения права на благоприятную окружающую среду, только если сами будем охранять природу и беречь ее богатства. Без соответствующих обязанностей права и свободы «зависают», не будучи обеспечены должными действиями других лиц, организаций, государства, от которых зависит нормальная реализация этих прав и свобод. Принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, государство вправе требовать от них правомерного поведения, которое соответствовало бы эталонам, зафиксированным в юридических нормах⁵¹.

Если субъективные экологические права – новое явление российского экологического законодательства, то регламентация обязанностей является традиционным требованием этого законодательства. В ст. 58 Конституции РФ установлена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам. Примерно в такой форме эта обязанность была выражена в предыдущей Конституции РСФСР.

Обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам можно рассматривать как правовую и как моральную. Каждый человек и гражданин, если его жизнедеятельность связана с вредным воздействием на окружающую среду и использованием природных богатств, обязан соблюдать соответствующие, адресованные им требования законодательства, нарушение которых влечет правовые последствия. Юридическая ответственность выполняет функцию гарантии исполнения гражданами возложенных на них обязанностей. В то же время в цивилизованном обществе забота о природе, охрана окружающей среды является проявлением культуры этого общества и нравственным долгом его членов. Забота о природе – моральный долг каждого и по отношению к экологическим интересам последующих поколений.

Юридическим критерием соблюдения обязанностей сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам служит осуществление человеком деятельности, связанной с вредным воздействием на окружающую природную среду и природопользованием, в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Конституционные обязанности сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам развиты в действующем законодательстве Российской Федерации. Статья 11 Закона об охране окружающей среды устанавливает обязанности граждан сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства. Обратим внимание на то, что в Конституции РФ субъектом обязанности является «каждый», а в указанном Законе – граждане. Юридическое понятие «каждый» – более широкое.

⁵⁰ См.: Матузов Н. И. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекций. М., 2000. С. 527.

⁵¹ Общая теория прав человека/ Отв. ред. Е. А. Лукашева. С. 28, 37.

Наиболее полно обязанности граждан по охране природы и бережному использованию природных богатств как природопользователей определены в природоресурсном законодательстве.

Так, в соответствии со ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков, а также лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вреда окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, экологических, санитарно – гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные Земельным кодексом и федеральными законами.

Обязанности пользователей других природных ресурсов определены Законом РФ «О недрах» (ст. 22), Водным кодексом РФ (ст. 39), Федеральным законом «О животном мире» (ст. 40), Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 30).

Нарушение установленных в законодательстве обязанностей влечет применение мер юридической ответственности.

Глава 6

Право собственности на природные ресурсы

§ 1

Природные богатства – общественное достояние

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой – собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

России с природными ресурсами «повезло». Нашим запасам может позавидовать любая другая страна, несмотря на нещадную эксплуатацию природы в последние десятилетия.

По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр на апрель 1996 г., по объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. При площади территории в 10 % земли (от планетарной) в недрах России сосредоточено 12–13 % мировых запасов нефти, 35 % – газа, 12 % – угля, значительная часть запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов.

По более поздним данным, в недрах России сосредоточены 30 % мировых запасов природного газа, 50 % алмазов, 25 % запасов никеля, 17 % олова, почти 10 % запасов нефти⁵². По другим оценкам, объемы запасов ресурсов недр, о которых сообщается, преувеличены. Специалистами обращается внимание на очевидный сдвиг реальной экономической деятельности в стране в сторону ресурсопотребления, причем приоритет все более отдается использованию невозобновимой части естественных активов – полезных ископаемых. Запасы нефти, газа и многих важнейших руд у нас не столь велики, если учесть их на душу населения и если соотнести с себестоимостью добычи в малодоступных территориях с суровым климатом⁵³.

Необыкновенно богата Россия также водными и лесными ресурсами, ресурсами животного мира. По обеспеченности населения водными ресурсами Россия находится на втором месте после Бразилии – в год на одного жителя у нас приходится около 30 тыс. куб. м.

Россия – без преувеличения – величайшая лесная держава мира. На ее долю приходится 22 % всех лесов земного шара. Площадь наших лесов составляет более 850 млн гектаров, больше чем в любой другой стране⁵⁴.

Но если природа так щедра, почему так беден народ России?! По некоторым данным, более 25 % россиян проживает за чертой бедности. Одновременно на Земле имеется немало государств, лишенных многих важнейших природных ресурсов, однако достаточно богатых. Это относится, в частности, к государствам Юго – Восточной Азии, к Японии и другим.

⁵² Рос. газ. 2006. 16 февр. С. 19 (вкладыш «Природные ресурсы»).

⁵³ Россия в окружающем мире: Аналитический ежегодник. М.: Изд – во МНЭПУ, 2000. С. 43, 112.

⁵⁴ Рос. газ. 2006. 16 февр. С. 19 (вкладыш «Природные ресурсы»).

Пример стран Юго – Восточной Азии убеждает, что богатство народа в известной степени косвенно связано с богатством природы. Но все#таки, если в стране природа богата, то почему беден народ?

В контексте экологического права здесь может быть поставлен ряд вопросов. Какие отношения права собственности на природные ресурсы являются специфическими для экологического права? Как связан институт права собственности на природные ресурсы с достижением целей эколого – правовых норм? Какое влияние форма собственности на природные ресурсы оказывает на возможности обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятного состояния окружающей среды?

В соответствии с российским правом природные ресурсы и предметы социальной среды как объекты собственности могут находиться в гражданском обороте. В то же время нельзя не видеть разницы между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые недра, как объектами права собственности и как имуществом, находящимся в гражданском обороте. Один объект создан природой, без малейшего приложения труда человека, другой – гением человека.

Природа вечна, в ее лоне в соответствии с законами развития природы будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы – вещи преходящие. Поэтому нам важно решить: кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распоряжаться природой соответственно.

Поэтому правовой режим природы должен быть особым, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то в римском праве имелась категория «общих для всех вещей». Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных «вещей» – воздух, солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей#либо собственности, были только в общественном пользовании.

Если каждый имеет субъективное право на благоприятную окружающую среду, то в какой степени могут быть удовлетворены физиологические, экономические, рекреационные, эстетические и иные удовлетворяемые природой потребности субъекта, если природа находится в собственности иных субъектов? Как наше субъективное право должно соотноситься с объективным правом собственности государства или муниципалитета на природные ресурсы?

С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и права окружающей среды в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния. Главная идея этой концепции ранее была выражена в преамбуле Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»: «Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально – экономического развития и благосостояния человека». Особо следует подчеркнуть, что эта концепция в практическом плане противопоставляется концепции частной собственности на природные ресурсы, в рамках которой богатый человек или группа богатых людей может купить (скупить) природные богатства и распоряжаться ими в своих интересах.

Понятие природных ресурсов как общественного достояния может на первый взгляд ассоциироваться с понятием общенародной собственности на природные ресурсы, или все-народного достояния. Закрепленная в таком виде в советских конституциях и иных социалистических законах общенародная собственность была не чем иным, как идеологическим штампом, лозунгом, не имеющим юридического смысла, являясь в действительности той же государственной социалистической собственностью со всеми вытекающими из этого последствиями. Применительно к нашей концепции общественного достояния она должна иметь определенное юридическое значение. В смысле наличия правовых гарантий того, что, реализуя полномочия по распоряжению природным ресурсом, его собственник обязан учитывать, в какой степени это соответствует общественным интересам.

С. И. Ожегов определяет достояние как то, что безраздельно принадлежит кому#нибудь. Природа, ее ресурсы, призванные удовлетворять потребности человека, принадлежат людям, всему обществу, причем одновременно настоящему и будущим поколениям. Соответственно, в общественных отношениях, регулируемых правом, природные ресурсы должны восприниматься как общественное достояние.

Для реализации данной концепции должен быть решен ряд принципиальных вопросов. Кто может наиболее эффективно от имени общества и в его интересах распоряжаться природными ресурсами, являющимися общественным достоянием? Все ли природные ресурсы или их части должны стать общественным достоянием? Если не все, то какие могут иметь иной правовой титул?

Наиболее успешно управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может государство в рамках его экологической функции. Оно имеет сбалансированную систему органов – законодательных, исполнительных и судебных, призванных последовательно решать задачи определения в интересах общества правового режима природных ресурсов, распоряжения ими с учетом всеобщего права на благоприятную окружающую среду, контроля за их использованием, обеспечения экологического правопорядка, в том числе посредством применения принудительной силы.

Правовой режим природных ресурсов как общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления его исключительной собственностью государства. Важно, во – первых, чтобы этот правовой режим отличался от правового режима иного имущества, в том числе государственного, находящегося в гражданском обороте. И, во – вторых, должна быть четко выражена правовая сущность общественного достояния: государство распоряжается им только в интересах общества и под его контролем. Учитывая особую общественную ценность природных богатств, представляется актуальным, чтобы правовой режим природных ресурсов как общественного достояния был закреплен в Конституции РФ.

К примеру, согласно ст. 13 Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы континентального шельфа, внутренней (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа, от имени которого право собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках компетенции, определенной Конституцией.

Следующий принципиальный вопрос касается того, на какие природные ресурсы должен распространяться правовой режим общественного достояния. Ведь какие#то природные ресурсы или их часть могут находиться в частной, т. е. не в государственной (публичной),

собственности. При этом нельзя не учитывать того, что частная собственность является важнейшей предпосылкой и неотъемлемым условием развития рыночной экономики в России.

В системе природных ресурсов земля обладает свойствами, отличающими ее от других природных ресурсов. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры – под промышленные, социальные и иные объекты. Это обстоятельство предопределяет возможность и необходимость обладания землей на праве частной собственности. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности для развития фермерства. Относительно земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, должен осуществляться строгий государственный и общественный контроль за их целевым использованием.

Находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов.

В этом отношении России может пригодиться испытанный десятилетиями опыт таких государств, как США и Германия. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;

не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;

не вызовет эрозии почв или потери водоохраных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;

не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;

не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;

не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы⁵⁵.

Что касается иных природных ресурсов – недр, вод, лесов, животного мира, то они в основном образуют общественное достояние. На них нецелесообразно устанавливать частную собственность. Исключение могут составлять, к примеру, закрытые водоемы, расположенные на землях, находящихся в частной собственности, другие природные ресурсы, строго определенные в законе.

Так как природные ресурсы, образующие общественное достояние, передаются для распоряжения ими государству, особую важность имеет вопрос о контроле за деятельностью государства со стороны общественности. Формы такого контроля должны быть достаточно подробно урегулированы в законодательстве. Уже в действующем законодательстве предусмотрены формы участия общественности, населения, отдельных граждан в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в рамках процедуры оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы. Распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, осуществляется посредством лицензирования права пользования

⁵⁵ Робинсон Н. А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448, 449.

недрами, водами, лесными ресурсами, объектами животного мира. В целях общественного контроля такое лицензирование должно быть гласным. Заинтересованное население должно иметь право высказывать свои позиции относительно предоставления того или другого природного ресурса в пользование.

Изложенные суждения не вполне совпадают с состоянием законодательства в данной области. Отношения собственности на природные ресурсы регулируются Конституцией РФ, ГК РФ и природоресурсным законодательством.

§ 2

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. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права – конституционного, гражданского, права окружающей среды, включая земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право. Поэтому можно говорить об этом правовом институте как комплексном.



Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образует **право собственности в объективном смысле**.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. 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.



Под **правом собственности на природные ресурсы 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 свободное, по своему усмотрению, использование находящихся в собственности природных ресурсов. Соответствующее правило закреплено в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии с ч. 2 ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему

полномочий, 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, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит задача обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Что понимать под иными формами собственности, в законодательстве не расшифровывается.

Но закрепляется принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды для всех собственников.

§ 3

Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

Вопрос об объектах права собственности на природные ресурсы можно рассматривать в двух аспектах: какие именно природные ресурсы в соответствии с законодательством являются объектами права собственности и какие природные ресурсы являются объектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» объектом права собственности воздух не является. Это обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного, турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение – одно из важнейших полномочий собственника.

Субъекты права собственности на природные ресурсы также определяются законодательством. Ими являются физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования. Представляется, что этот перечень субъектов – исчерпывающий.

Применительно к субъекту государственной собственности на природные ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника? Ответ содержится в Конституции РФ. В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 114 управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ.

§ 4

Право частной собственности на природные ресурсы

Конституции РФ в ч. 2 ст. 9 установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В ч. 1 ст. 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Согласно ст. 8 ВК РФ пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 ЗК РФ. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Земельный кодекс предусмотрел при этом ограничения права частности 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 РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

Право частной собственности на землю регулируется в настоящее время многими законодательными и иными нормативными актами. В них определены цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность. Они могут быть получены в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства, а также предоставлены гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности. Земельные участки могут также продаваться при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий.

Таким образом, в части регулирования российским законодательством отношений частной собственности на природные ресурсы очевидна тенденция установления на землю главным образом права частной собственности, без чего невозможно развитие рыночной экономики. Частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. Земля при этом реализует свое главное качество – средства производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах – для создания производственной и социальной инфраструктуры.

§ 5

Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данного раздела.

В настоящее время право государственной собственности установлено на землю, недра, объекты животного мира, другие объекты. Водный и Лесной кодексы РФ устанавливают право собственности, соответственно, на водные объекты и лесные участки. Вопрос же о субъектах государственной собственности на природные ресурсы в законодательстве решен по – разному. Так, Лесной кодекс устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ст. 8).

Согласно Закону РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 1.2).

Важным и сложным является вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы между субъектами права – Российской Федерацией и субъектами Федерации. В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ разграничение государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, т. е. основные правомочия собственника.

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы.

Вопросы разграничения объектов собственности решены на законодательном уровне. Так, Земельный кодекс РФ содержит статьи о собственности Российской Федерации (федеральной собственности) на землю (ст. 17) и собственности на землю субъектов Федерации (ст. 18). Соответственно в федеральной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены Россией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В федеральной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, предусмотренным законодательством.

В собственности субъектов Федерации находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов Федерации могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки:

- занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов Федерации;
- предоставленные органам государственной власти субъектов Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Федерации;
- отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Федерации, землям фонда перераспределения земель;
- занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Федерации.

Исключительно к федеральной собственности отнесены природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации. Отнесение природных ресурсов этих территорий к федеральным соответствует п. «н» ст. 71 Конституции РФ.

Рассмотрим, какие природные ресурсы отнесены к объектам федеральной и региональной собственности федеральным законодательством.

Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям решены Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33–ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В соответствии с названным Законом к особо охраняемым природным территориям федерального значения относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно – оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Лечебно – оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

§ 6

Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что в собственности поселений, а также в собственности муниципальных районов могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры на территории поселения; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района (ст. 50).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся

в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов (ст. 51).

Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 ЗК РФ. В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

По вопросу о разграничении собственности на землю в научной литературе высказывается мнение, что целесообразно пойти по следующему пути: к объектам права собственности субъектов Федерации отнести земельные участки с особым правовым режимом, а также земельные участки, на которых расположены объекты, подчиненные субъектам Федерации. Все иные земли, за исключением переданных в частную собственность, следует признать муниципальными землями. Таким образом, основная масса земель составит муниципальную собственность.

Если недра в границах территории России являются государственной собственностью, то добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности (ст. 1.2 Закона о недрах).

Водный кодекс РФ прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно ст. 8 ВК РФ муниципальной собственностью являются пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, находятся соответственно в собственности муниципального образования, если иное не установлено федеральными законами.

Лесной кодекс РФ не предусматривает непосредственно права муниципальной собственности на леса.

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» относит лечебно – оздоровительные местности и курорты местного значения.

§ 7

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 РФ. Право собственности на имущество, которое имеет собственник (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.

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;



Реквизиция – это изъятие у собственника в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущества в интересах общества по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества.

- конфискации;



Конфискация – это безвозмездное изъятие у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения имущества в случаях, предусмотренных законом. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке.

- национализации, т. е. обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

Глава 7

Право природопользования

§ 1

Понятие права природопользования, его виды

«Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование. В основе жизни и существования человека и общества лежит пользование природой. Поэтому исторически и фактически природопользование составляет фундамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимоотношений общества и природы»⁵⁶.

Оценивая значение природопользования в рамках экологического права, необходимо иметь в виду, что оно служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но одновременно является и наиболее значимым фактором вредного воздействия на природу.

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд – экономических, духовных, рекреационных и иных – в значительной мере регламентируется правом.

Право природопользования – это система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств.

Такие нормы содержатся главным образом в природоресурсном законодательстве – земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Законе об охране окружающей среды, иных нормативных правовых актах.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах: как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя. Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования. Как правоотношение право природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т. д. Как правомочие право природопользования представляет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права выделяется ряд **классификаций видов природопользования**. Наиболее общей является классификация, критерием которой является *объект природы*. Соответственно право природопользования подразделяется на следующие виды:

- право землепользования;
- право недропользования;
- право водопользования;
- право пользования атмосферой;
- право лесопользования;
- право пользования растительным миром вне лесов;
- право пользования животным миром.

⁵⁶ Право природопользования в СССР/ Под ред. проф. Н. И. Краснова М., 1990. С. 17.

Правда, в юридической литературе о пользовании атмосферным воздухом говорится реже и меньше, чем о пользовании другими природными ресурсами. В этой сфере более остро стоят вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха, а не регулированием его использования. Соответствующий Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96–ФЗ называется «Об охране атмосферного воздуха». Хотя предшествующий Закон в данной сфере (1982) предусматривал также регулирование потребления атмосферного воздуха для производственных нужд (ст. 41). Видом использования атмосферы является выброс загрязняющих веществ в атмосферу.

Основной считается правовая классификация видов природопользования *по целевому назначению*. Виды природопользования по целевому назначению определяются природо-ресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

В земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории России, соответствующее *видам землепользования*. Так, Земельный кодекс РФ (ст. 7) выделяет:

- 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.

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, детализирующую их назначение. Так, в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;
- общественно – деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам (ст. 85).

В соответствии с Законом РФ «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 горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для других целей.

Водный кодекс РФ устанавливает, что *водные объекты могут использоваться* для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно – бытового водоснабжения;
- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;

производства электрической энергии;
водного и воздушного транспорта;
сплава древесины;
лечебных и оздоровительных;
рекреационных;
рыболовства и охоты;
разведки и добычи полезных ископаемых;
обеспечения пожарной безопасности (ст. 43–53).

Согласно Лесному кодексу РФ в лесном фонде могут осуществляться следующие **виды лесных пользований**:

заготовка древесины;
заготовка живицы;
заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
ведение сельского хозяйства;
осуществление научно – исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
осуществление рекреационной деятельности;
создание лесных плантаций и их эксплуатация;
другие виды (ст. 25).

Основными **видами пользования животным миром** в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» являются охота и рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

Специфические **виды использования атмосферы**, регулируемые Законом об охране атмосферного воздуха, – потребление атмосферного воздуха для производственных нужд и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества.

Важное юридическое значение имеет классификация природопользования на общее и специальное. Ее критерием являются основания возникновения права природопользования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

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