**1. Объект и предмет правоотношений в сфере экологии**

***Экологические правоотношения*** *–* это разновидность общественных отношений, которые возникают в сфере взаимодействия человека и природы и регулируются нормами экологического права.

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам, то есть участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др.

***Экологические правоотношения*** возникают на основании юридических фактов. При этом в области экологии факты классифицируют на события и действия.

*Событие* (например, стихийное бедствие, извержение вулкана, наводнение, лесной пожар и т.д.) возникает и порождает эколого-правовые отношения помимо воли человека. Однако не всегда событие выступает как чисто природное явление, зачастую оно является следствием непродуманной деятельности человека.

*Действие* отражает поступок человека (это наиболее распространенное основание возникновения экологических правоотношений). Различают позитивные и негативные действия (поступки).

Позитивное поведение человека как участника экологического правоотношения означает соблюдение требований экологических предписаний.

Негативное экологическое правоотношение подразумевает причинение вреда природной среде и здоровью человека. Такие юридические факты определяют экологические правонарушения. Негативные экологические правоотношения формируют институт эколого-правовой ответственности.

Объектами экологических правоотношенийназываются объекты охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и другой деятельности, К таким объектам относятся: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, которые не подвергались антропогенному воздействию.

Характер объекта правоотношения, его особенности обуславливают права и обязанности, которыми наделяется субъект правоотношений. При наличии, скажем, такого объекта правоотношения, как природные заповедники, в составе правоотношений преобладают запретительные нормы; при хозяйственном использовании земель приоритет получают предупредительные, разрешительные меры.

Объекты экологических правоотношений подразделяются на *три категории:*

• интегрированные, к которым относится окружающая природная среда;

• дифференцированные, то есть отдельные природные объекты (земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты);

• особо охраняемые (государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания).

**Предмет экологического правоотношения (экологического права)** составляют общественные отношения в области взаимодействия человека и природы. Различают две группы таких отношений: отраслевые и комплексные.

**2. Государственное регулирование экологических правоотношений**

Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Общественная ценность права в целом и права граждан на благоприятную окружающую среду представляется, прежде всего, в процессе реализации соответствующих правовых предписаний. Управление выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само право окружающей среды.

Эффективность системы управления природопользованием в решающей мере определяется состоянием контроля и нормирования использования природных ресурсов.

Управление природопользованием – это деятельность государства по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в эколого-экономических отношениях.

Роль государственного управления в этой сфере определяется значением государственных органов в механизме охраны окружающей среды. В триаде субъектов – гражданин, организация (предприниматель) и государство – государственные органы занимают особое место. Они обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению. Прежде всего, на них возложена ответственность за обеспечение охраны окружающей среды в рамках экологической функции государства.

Управление в сфере экологии и природопользования – это деятельность не только по осуществлению прав органов управления, но и деятельность по выполнению ими обязанностей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Совокупность правовых норм, регулирующих отношения по управлению природопользованием и охраной окружающей среды, выступает как правовой институт экологического права.

Механизм управления природопользованием объединяет методы, функции и организационные структуры (органы управления).

**Организационный аспект** регулирования отношений в области охраны окружающей среды связан с нормированием качества окружающей среды, экологическим мониторингом, оценкой воздействия на окружающую среду, экологической экспертизой, экологическим лимитированием.

**Экономический** аспект регулирования охватывает систему мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды и включает в себя государственную экспертизу, платежи за фактическое негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, экологический аудит, экологическое предпринимательство и страхование, аккумуляцию средств в экологических фондах.

**Идеологический** аспект регулирования отражается в формулировании прав и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. В законе особо выделено право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

**3. Практическое задание**

*1. Экологическая система как объект правового регулирования*

Экологическая система (экосистема) – совокупность популяций различных видов растений, животных и микробов, взаимодействующих между собой и окружающей их средой таким образом, что эта совокупность сохраняется неопределённо долгое время. Примеры экологических систем: луг, лес, озеро, океан. Экосистемы существуют везде – в воде и на земле, в сухих и влажных районах, в холодных и жарких местностях.

Хотя в законодательстве об окружающей среде понятие экологическая система» употребляется редко, так как носит естественнонаучный характер, оно имеет большое значение и для права. Этим понятием оперирует, в частности, Водный кодекс РФ: нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты устанавливаются исходя из предельно допустимой величины антропогенной нагрузки, длительное воздействие которой не приведет к изменению экосистемы водного объекта. Между тем анализ развивающегося права позволяет выделить экосистемный подход к правовому регулированию охраны окружающей среды природопользования в качестве одного из принципов права окружающей среды.

*Содержание и источники экологического права.*

Источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические отношения. К источникам экологического права относятся законы, указы, постановления и распоряжения, нормативные акты министров и ведомств, законы и нормативно-правовые акты субъектов федерации.

Большое место среди источников экологического права занимают законы, то есть нормативные акты высшей юридической силы, создающие легальную основу правового регулирования экологических отношений в тех или иных сферах. Большинство норм экологического права содержится в кодифицированных законодательных актах, в особенности в Земельном, Водном, Лесном кодексах.

Многие законодательные акты, хотя и не являются кодексами, также могут быть квалифицированы как кодификационные. К таковым следует отнести прежде всего Закон РФ «Об охране окружающей среды», представляющий собой нормативно-правовой акт, в котором в систематизированном виде объединены нормы права, регулирующие общественные отношения по охране, оздоровлению и улучшению окружающей природной среды.

Значительное место среди источников экологического права занимают международные нормативно-правовые акты, нормы которых, так или иначе, регулируют экологические отношения и внутри страны.

Конституция РФ – основной источник экологического права. Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере экологических отношений, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. В Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нормы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

*Принципы охраны окружающей среды:*

– соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

– ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

– платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; независимость контроля в области охраны окружающей среды;

– презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

– обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

– сохранение биологического разнообразия;

– запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

– соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

– обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

– обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Остальные принципы связаны больше не с правовой, а с иными формами охраны окружающей среды:

– учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

– приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

– допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

– обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

– обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

– организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры.

Законом введены новые принципы охраны окружающей среды такие, как:

– презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности, которая дает основание для реализации принципов обязательности проведения оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, а также для запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды;

– обязанность использования наилучших существующих технологий (НСТ), имеющих природоохранный эффект, что позволит обеспечить с одной стороны прогресс в области развития технологий, а с другой стороны – снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду;

– ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, а также принцип независимости экологического контроля;

– платность природопользования и обязанность возмещения вреда окружающей среде.

*Объекты охраны окружающей среды*

Объектами охраны окружающей средыназываются находящиеся в экологической взаимосвязи ее составные части, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом.

Составной частью окружающей природной среды, охраняемой законом, обладающей признаками естественного происхождения, является природный объект. Согласно Закону «Об охране окружающей среды» *природный объект –* это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. *Природно-антропогенный объект –* это природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и / или объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. Объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов, называется *антропогенным объектом.*

Перечень природных объектов приведен в ст. 4 Закона РФ «Об охране окружающей среды»:

– земли, недра, почвы;

– поверхностные и подземные воды;

– леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

– атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

2. *Государственное управление охраной окружающей природной средой и использования природных ресурсов.*

Государственное управление использованием и охраной природных ресурсов осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, – развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

В решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны природы велика роль специализированных органов управления, действующих на разных уровнях. На них возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим нормированием, лицензированием, сертификацией, контролем и т.д.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся: Федеральное Собрание РФ; Президент России; Правительство России; администрация субъектов РФ; органы местной администрации.

С учетом действия принципа разделения властей роль Федерального Собрания РФ в государственном управлении природопользованием и охраной окружающей среды минимальна. Она сводится, в частности, к принятию решения об объявлении зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды».

Кроме того, на парламент возлагается ряд контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией РФ, которые имеют косвенное отношение к рассматриваемой сфере. Причем в основном они принадлежат Государственной Думе.

Природоохранительная деятельность Президента России регулируется многими актами, включая Конституцию РФ. К важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; нормотворчество; организацию системы центральных органов исполнительной власти России; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Компетенция Правительства РФ и правительств субъектов РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами – как общими, так и экологическими.

Природоохранные полномочия органов местного самоуправления представляют собой определяемую федеральными законами и законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и договорами совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности.

К специализированным относятся органы, созданные исключительно для решения задач в сфере взаимодействия общества и природы. Поскольку власть этих органов по специальным вопросам охраны природы и рациональному природопользованию распространяется на всё отрасли народного хозяйства и сферы деятельности, их часто называют межотраслевыми или надведомственными органами.

*Виды и система органов государственного управления по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов*

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Важнейшую роль в управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды играют подведомственные Министерству природных ресурсов РФ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство водных ресурсов, а также Федеральная служба по гидрометеорологи и мониторингу окружающей среды, подведомственная непосредственно Правительству.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральной службы и федеральных агентств. Оно самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности.

*Правовые основы борьбы с экологическими правонарушениями*

**Экологические правонарушения –** это виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Реализация конституционной нормы об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам обеспечивается нормами уголовного, административного, гражданского, трудового, земельного и экологического законодательства.

Важность борьбы с такими правонарушениями обусловила включение в Уголовный Кодекс РФ целой главы (глава 29) об экологических преступлениях. Уголовная ответственность предусматривается за 14 видов преступлений, среди которых нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов, загрязнение вод, загрязнение атмосферы, порча земли, незаконная охота, нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, нарушение правил рыбных запасов, уничтожение или повреждение лесов и др.

Соответствующая глава содержится также и в КоАП (ст. ст. 8.1 – 8.40 КоАП). Административная ответственность за правонарушение в области охраны окружающей среды и природопользования наступает за сокрытие или искажение экологической информации, порчу земель, нарушение требований по рациональному использованию недр, нарушение правил охраны водных объектов, нарушение правил водопользования и иные нарушения природоохранного законодательства.

Гражданское законодательство предусматривает возмещение ущерба и крупные штрафы за причинение экологического вреда. Правительством РФ с органами исполнительной власти субъектов РФ утверждаются таксы для исчисления материального ущерба, нанесенного природным объектам.

*Юридическая ответственность за экологические правонарушения и нарушения требований законодательства по охране окружающей среды.*

Регулируя в статье 75 виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, Закон «Об охране окружающей среды» называет имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

***Дисциплинарную ответственность*** несут должностные лица, иные виновные работники предприятий, учреждений, организаций в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами (с учетом их трудовой функции или должностного положения).

***Уголовную ответственность,*** предусмотренную Уголовным кодексом РФ, несут должностные лица и граждане, виновные в совершении экологических преступлений*,* то есть общественно опасных деяний, посягающих на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека.

***Административная ответственность*** наступает за совершение следующих экологических правонарушений в соответствии с КОаП РФ.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды регулируется международным экологическим правом, в основе которого лежат общепризнанные принципы и нормы. Важнейший вклад в становление этих принципов внесли Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды (1972 г.), Всемирная хартия природы (ВХП), одобренная Генеральной Ассамблеей (1982 г.) и Международная конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.,).

Большую активность в решении глобальных природоохранных проблем проявляет Международный союз охраны природы (МСОП), переименованный в 1990 г. во Всемирный союз охраны природы. СССР вступил в союз на правах члена-государства в 1991 г., а сейчас это членство продолжает Российская Федерация.

Все источники международного экологического права принято подразделять на два вида:

– закрепляющие действующие международно-правовые принципы и нормы и образующие право в подлинном смысле этого слова («твердое», то есть обязательное право);

– содержащие необязательные правила, нуждающиеся в особом характере и способах имплементации, но оказывающие тем не менее влияние на международные отношения своим авторитетом («мягкое», то есть рекомендательное право).

Источники «твердого» права в свою очередь, делятся на международные договоры, международно-правовые обычаи и принятые единогласно резолюции авторитетных международных организаций, прежде всего ООН.

По состоянию на сегодняшний день практика государств выработала три основных подхода к решению экологических проблем посредством заключения международных договоров. Первый подход получил название «превентивного» и связан с устранением барьеров в виде государственных границ в части принимаемых эколого-ориентированных решений (примером может служить так называемая Северная конвенция о защите окружающей среды 1974 г., в которой участвуют Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция).

Суть второго подхода заключается в принятии юридически обязательных для государств решений прямого действия наднационального характера (в качестве примера может служить практика Европейского Союза). Наконец, третий подход, так называемый Венский тип, берущий начало от Венской конвенции по защите озонового слоя 1985 г., предполагает выработку и принятие рамочных соглашений под эгидой международных организаций.

*Практическое задание.*

Орган местного самоуправления издал нормативно – правовой документ о порядке утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на своей территории. Предприятие «Транжрвиг» оспорило правомерность появления данного нормативно – правового документа, обосновав свою позицию тем, что данная предметная область не относится к полномочиям местного самоуправления.

Действия предприятия неправомерны. В соответствии с п. 2,3 ст. 7 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов относится к вопросам местного значения, что и является основой защиты их интересов в суде.

Кроме того, правомерность действий органа местного самоуправления обоснована тем, что вопросы утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на своей территории относятся к его полномочиям в соответствии со ст. ст. 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 №131-ФЗ» (ред. от 05.04.2010).

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года №136-ФЗ (ред. от 17.07.2009, с изм. от 24.07.2009).
3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ (ред. от 14.03.2009).
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 №131-ФЗ» (ред. от 05.04.2010).
5. Бриник М.М. О достоинствах нового федерального закона об охране окружающей среды «Об охране окружающей среды»**//** Экологическое право. – 2002– №3.
6. Васильева М.И. Новое в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Комментарий. – М.: НИА–Природа, РЭФИА, 2002.
7. Дубовик О.Л. Экологическое право России. – М., 2006.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М., 2005.