# Экологическое право как самостоятельная отрасль права.

Право окружающей среды являет комплексной отраслью в системе российского права. Иногда ее называют супер отраслью. При оценки данной отрасли важно иметь в виду, что она включает в себя ряд самостоятельных отраслей права, признанных в таком качестве, - земельное, водное, горное, воздухоохранительное, лесное и фаунистическое.

Комплексный характер отрасли права окружающей среды 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, финансовое, предпринимательское, аграрное и др. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название экологизации соответственно гражданского права, уголовного права, предпринимательского права и.т.д.

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, заключаются в следующем. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов законодательной, 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 обеспечиванию 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 благополучную окружающую среду.

Что же понимается под правом окружающей среды (экологическим правом)? Содержание этого понятия следует определить с позиций современной теории права и с учетом того, что право признано служить средством построения в России правового государства. При этом нужно принимать во внимание ряд обстоятельств. В теории право рассматривается как совокупность правовых норм, общественных отношений и правовых идей. Признавая закон в качестве источника права, правовое государство не может быть безразличным к содержанию закона. С этих позиций закон может быть правовым (если отвечает идеям права) и не правовым (когда он им не отвечает). То же следует сказать об иных источниках права – подзаконных актах. При этом имеется в виду некоторые фундаментальные подлинно правовые идеи – свободы, равенства и справедливости. Поскольку идея как основа права носит субъективный характер, она обладает лишь властью авторитета. Поэтому право включает в качестве своего элемента идею, получившее нормативное закрепление.

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

Формирование права окружающей среды 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, предусматриваемых трудовым, административным, уголовным и гражданским правом.

*Таким образом, под правом окружающей среды понимается совокупность основных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих конкретные общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечиванию рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.*

Исследование и развитие экологического права как отрасли правовой науки осуществляется специализированными научными учережениями, а также в рамках вузовской науки. Так, в системе Российской академии наук эти задачи призваны решать Центр эколого-правовых исследований, а также сектор земельного права Института государства и права РАН. В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ функционирует Отдел аграрного и экологического законодательства и Отдел горного законодательства. Одновременно значительный вклад в развитие данной отрасли науки вносят профессора и преподаватели специализированных кафедр юридических факультетов университетов и академий.

Задачи науки права окружающей среды определяются значением науки в развитии общества и государства включают:

* *изучение национального права окружающей среды;*
* *изучение зарубежного права окружающей среды;*
* *изучение международного права окружающей среды;*
* *выявление условий, обеспечивающих отвечающие интересам настоящего и будущих поколений распоряжения природными ресурсами, достижение целей рационального природопользования и охраны природы, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц;*
* *выработку предложений по совершенствованию права окружающей среды с учётом общественных потребностей и тенденций развития общества и государства.*

# Смысл развития права окружающей среды как науки – использование научных

# достижений в процессе совершенствования экологического законодательства, правоприменительной и правоохранительной практики. К сожалению, результаты науки права окружающей среды остаются недостаточно востребованными практикой российского государства. Отсутствие интереса к научным рекомендациям характерно для всех ветвей власти, властных структур, специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды. Между тем наука права окружающей среды призвана стать ведущим фактором обеспечения экологического компонента в построении в России правового и социального государства. Достижению этой цели может способствовать Федеральный закон от 23 августа 1996 года «О науке и государственной научно-технической политике».

Конституционные основы экологического права.

### 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 Конституции закрепляются (признаются) права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены правовой системы, основы организации и пределы государственной власти

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

*К общим относится норма, сформулированная в статье 1: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство...». Характеристика РФ как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовки и принятии экологических значимых решений, превалируют принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности. Один из наиболее существенных признаков правового государства это то, что власть связана правом, когда право превыше власти. Не случайно в некоторых странах вместо категории «правовое государство» используется понятие «господство права». С одной стороны, правовое государство исходит 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 и законами, причём в рамках определённых им предметов ведения и компетенции. Построение правового государства послужит мощным фактором установления строгого экологического правопорядка в России. С другой стороны, соблюдение требований права окружающей среды будет служить одним из критериев правового государства.*

## В соответствии со статьёй 7 Конституции Российская Федерация – 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 своё содержание, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблеме окружающей среды затрагивают экологические интересы человека, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств права окружающей среды является инструментом создания в России социального государства. Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя России, установленных действующей Конституцией, 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 рассматриваемой 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 защиты экологических прав физических и юридических лиц. Соответствующие ветви власти при этом независимы одна от другой. Цель разделения властей – создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

## В Конституции РФ есть много иных норм общего характера, которые имеют отношение к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды, защиты прав человека. Например, положение статьи 71 и 72 о предметах ведения в РФ и субъектов Федерации при принятии законов (п. «а» ст. 71); об обеспечении соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам (п. «а» ст.72); о защите прав и свобод человека и гражданина. Принципиальное значение имеют также положения статьи 76 относительно собственного правового регулирования субъектов РФ (ч. 4) и соотношение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, принимаемых по предметам совместного ведения, с Конституцией РФ и федеральными законами.

При характеристике Конституции РФ как источника права окружающей среды надо обратить особое внимание на специальные – экологические нормы. Многие из них закрепляют принципиально новые подходы к регулированию отношений к собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды.

Одной из центральных по значимости является статья 9, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях (ч. 1). Данная норма определяет роль и место природных ресурсов, с учётом 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 субьектов-природопользователей. В соответствии с теорией права экологическая функция, или функция охраны окружающей среды, - одна из основных постоянных функций российского государства. С учётом роли природных ресурсов как основы жизни и деятельности людей природопользователи и государство призваны обеспечивать рациональное их использование и эффективную охрану на уровне, отвечающим жизненным потребностям общества.

Статья 9 Конституции РФ устанавливает также многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Значение этой нормы особенно показательно на фоне соответствующих положений социалистических конституций России, устанавливающих исключительную собственность государства на землю, её недра, воды и леса. Закрепляя право собственности на природные ресурсы и иных субъектов, Конституция РФ 1993 г. поставила Россию в ряд современных государств и заложила правовые предпосылки для развития рыночной экономики.

Отношения собственности на природные ресурсы регулируются также в статье 36 Конституции РФ, закрепившей право граждан и их обьеденений 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 имущества. В соответствии с частью 2 стати 36 владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно. Закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ воспроизвела принцип, воплощённый в конституциях передовых зарубежных государств, заключающийся в возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага: он свободно владеет, пользуется и распоряжается природными ресурсами до тех пор, пока при этом не наносит ущерб окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц.

Конституция РФ закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Охрана окружающей среды – важный фактор обеспечения охраны здоровья. Гарантиями такого обеспечения являются в соответствии с частью 2 статьи 41 финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно – эпидемиологическому благополучию.

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

В развитие содержащегося в статье 2 Конституции положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, она закрепляет в статье 42 право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью и имуществу экологическим правонарушением. Политическое и юридическое значение этой нормы трудно переоценить. Конституционные признание экологических прав важно оценить и в контексте других статей общего характера Основного закона России. 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 провозглашёнными Конституцией 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 это в суде.

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

С учётом федеративного устройства России Конституция определила предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и совместного ведения РФ 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 человека и гражданина (п. «в»);*
* *федеральная государственная собственность и управление ею (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере) (п. «д»);*
* *установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития РФ (п. «е.»);*
* *ядерная энергетика, расщепляющие материалы (п. «и»);*
* *производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования (п. «м»);*
* *определение статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ (п. «н»);*
* *метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система; геодезия и картография (п. «р»), а также в соответствии со статьёй 74 Конституции РФ – регулирование ограничения перемещения товаров и услуг, если это необходимо для защиты жизни и здоровья людей, охраны природы.*

Очевидно, что к развитию и осуществлению права окружающей среды имеют отношения 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 землёй, недрами, водами и другими природными ресурсами (п. «В»);*
* *разграничение государственной собственности (применительно к природным ресурсам и иным объектам, имеющим отношение к рассматриваемой сфере) (п. «г»);*
* *природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (п. «д»);*
* *осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (п. «з»);*
* *земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к»);*
* *защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных*

Помимо предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации в соответствии со статёй 76 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 федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краёв, 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.*

Конституция РФ устанавливает приоритет конституционных норм – в случае положений Договора Конституции РФ действуют положение Конституции.

Субъекты и объекты права природопользования.

Вопрос об объектах права собственность 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 части 2 статьи 9 Конституции РФ, в частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы. Какие другие природные ресурсы могут выступить в качестве объектов права собственности? Кроме земли, природными ресурсами являются недра, воды, леса, атмосферный воздух, растительный мир вне лесов.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории. С учётом неразвитости законодательства об охране и использовании растительного мира вне лесов (а также всех особо охраняемых природных территорий) в законодательстве не решён непосредственно вопрос о праве собственности на данный природный объект. Однако исходя из того, что растительный мир органически связан с землёй, есть основания рассматривать его также как объект права собственности. В качестве собственника растительного мира в этом случае выступает собственник земли. С принятием специального закона растительный мир вне лесов станет, очевидно, самостоятельным объектом права собственности.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По закону «Об охране атмосферного воздуха» объектом права собственности воздух не является. Господствующая позиция юристов – экологов заключается в том, что атмосферный воздух не может быть объектом права собственности. То 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 правомочий собственника.

В тоже время в научной правовой литературе высказываются иные мнения по данному вопросу. Так, Ф.М Раянов полагает, что атмосферный воздух может быть объектом права собственности. Его аргументы сводятся к тому, что сами по себе признаки и свойства материального мира не могут служить препятствием для объявления их объектом права собственности, поскольку они не входят в структуру общественных отношений собственности, возникающих между людьми по поводу объектов реального мира.

Действительно, общественные отношения по поводу атмосферного воздуха возникают между людьми. Но чтобы стать объектом права собственности, объект должен быть индивидуализирован, выделен. Индивидуализированным может быть лишь воздушное пространство, а не воздух.

Р.Х. Габитов предлагает признать объектом правовой охраны атмосферу, а не атмосферный воздух, и распространить на неё отношения исключительной государственной собственности. Однако объектом природы является не атмосфера, а атмосферный воздух. Человек заинтересован в охране именно атмосферного воздуха, которым дышит. Конструкция, предлагаемая Р.Х. Габитовым неубедительна.

Интересно, что Конституция Украины отнесла атмосферный воздух к объектам права собственности украинского народа. Думается, что правильнее было говорить о суверенитете над воздушным пространством над территорией государства, как закреплено, к примеру, Воздушным кодексом РФ.

Действующее законодательство достаточно полно определяет субъектов права собственности на природные ресурсы. Оно содержит две существенные новации применительно к субъектам права собственности на природные ресурсы:

*а) значительно расширен перечень субъектов за счёт введения многообразия форм собственности – частной, государственной, муниципальной и иной;*

*б) предусмотрено структурирование государственной собственности по уровням – федеральная и субъектов РФ.*

Таким образом, субъектами права собственности на природные ресурсы 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 полномочия собственника? Ответ содержится в Конституции России. В соответствии со статьёй 114 управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. С учётом того, что собственник обладает триадой полномочий (владение, пользование и распоряжение), каково содержание понятия управления? Очевидно, под управлением в данном случае понимается распоряжение природными ресурсами. Природоресурсное законодательство (земельное, водное, горное и др.) часто наделяет правомочием распоряжения соответствующими природными ресурсами специально уполномоченные государственные органы (в части управления использованием и охраной земель, вод, недр и т.д.). Таким образом, от имени государства права собственника на природные ресурсы осуществляют Правительство РФ, правительства субъектов РФ и специально уполномоченные государственные органы.

Помимо государства, появилось три новых субъектов права собственности на природные ресурсы – физические и юридические лица и муниципалитеты. Субъектами муниципальной собственности в соответствии со статьёй 12 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются города, посёлки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие муниципальные образования.