**1. Понятие и определение экологического права**

***Экологическое право*** представляет собой совокупность правовых принципов и норм, регулирующих общественные отношения:

* + по охране окружающей среды от вредных воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности;
	+ по рациональному использованию природных ресурсов;
	+ по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц;
	+ по обеспечению экологической безопасности.

При этом под *охраной окружающей среды* принято понимать деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.
     *Рациональное использование природных ресурсов* - это комплексное, экономически эффективное использование природных ресурсов в сочетании с требованиями охраны окружающей природной среды.
     Под *экологической безопасностью* понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства, а также окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на нее; положение, при котором отсутствует угроза нанесения ущерба природной среде и здоровью населения.
     Принято считать, что формально-юридически под окружающей средой в российском законодательстве понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

* *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;*
* *антропогенный объект - объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.*

Последние годы все большее распространение и обоснование получает точка зрения, в соответствии с которой экологическое право охватывает своим регулированием все аспекты человеческого взаимодействия с материальным миром природы, окружающим людей, то есть экологические отношения. В их содержание включаются природопользование, охрана окружающей среды, сохранение уникальных произведений природы, культуры, здравоохранения, все виды воздействий на природу, искусственное восстановление благоприятного состояния природной среды, защита от неблагоприятных воздействий стихии и т.д. В таком понимании экологическое право включает правовые нормы об использовании и охране земель, их недр, вод (включая океаны, моря, подземные воды, ледники), лесов и иных составляющих растительного царства, диких животных, обитающих в состоянии естественной свободы в сухопутной и водной среде, атмосферы Земли и космического пространства со всеми ее природными компонентами[[1]](#footnote-1).

Сегодня во многих государствах мира всё большее признание получает подход, в соответствии с которым обеспечение экологической безопасности является относительно самостоятельным предметом регулирования, наряду (хотя и в связи) с природопользованием и охраной окружающей среды.

***Особенности российского экологического законодательства.*** Новейшее российское законодательство в этом плане опережает законодательство других государств и международные документы, в которых понятие "экологическая безопасность" используется чрезвычайно редко (предметом регулирования последних, как правило, являются охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, защита экологических прав человека и пр.).

Последние годы все большее распространение и обоснование получает точка зрения, в соответствии с которой экологическое право охватывает своим регулированием все аспекты человеческого взаимодействия с материальным миром природы, окружающим людей, т.е. экологические отношения. Сегодня во многих государствах мира все большее признание получает подход, в соответствии с которым обеспечение экологической безопасности является относительно самостоятельным предметом регулирования, наряду (хотя и в связи) с природопользованием и охраной окружающей среды.

Такой подход имел бы свой резон, а следовательно, и право на существование, если бы речь шла об "обычном" ухудшении качества окружающей среды в нарушение установленных стандартов. Но нельзя отрицать логику и в таком подходе, который ориентирует охранительные нормы в данной сфере на некий предел, порог допустимого загрязнения. И тогда предметом охраны (хотя и условно) становится "экологическая безопасность".

Негативное отношение ряда авторов к такому выделению вызывает особую озабоченность в связи с тем, что его высказывают, порой, признанные авторитеты в области экологического права. Например, М.М. Бринчук[[2]](#footnote-2) делает вывод об отсутствии оснований для выделения обеспечения экологической безопасности в самостоятельное направление деятельности в сфере взаимодействия общества и природы и о некорректности выделения обеспечения экологической безопасности как предмета совместного ведения органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации, наряду с природопользованием и охраной окружающей среды в ст.72 Конституции РФ. При этом делается ссылка на чрезвычайно широкий спектр мнений, высказанных в отечественной юридической литературе, относительно содержания экологической безопасности: от обеспечения экологических прав и интересов человека, исключения экологического вреда природной среде и человечеству, защиты экологических интересов личности, общества и государства до обеспечения рационального использования, воспроизводства и повышения качества окружающей среды.

В результате:

* + одни авторы рассматривают экологическую безопасность как составную часть охраны окружающей среды;
	+ другие ставят между ними знак равенства;
	+ третьи включают в содержание экологической безопасности не только охрану окружающей среды, но и рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды;
	+ наконец, высказывается мнение о том, что обеспечение экологической безопасности - деятельность, осуществляемая наряду с охраной окружающей природной среды.

**2. Экологическое право как отрасль права**

Экологическое право - одна из отраслей в системе российского права. Появление и закрепление норм, регулирующих экологические общественные отношения, в источниках, относящихся к другим отраслям российского права (конституционному, гражданскому, уголовному, предпринимательскому, административному, финансовому, аграрному, трудовому и др.), свидетельствуют об экологизации российского законодательства, а не о размытости границ предмета рассматриваемой отрасли.

В настоящее время теория права устанавливает следующий круг условий или перечень критериев, необходимых для признания системы правовых норм в качестве отрасли права:

* + специфический круг общественных отношений;
	+ специфические нормы, регулирующие эти отношения;
	+ достаточно крупная общественная значимость круга общественных отношений;
	+ достаточно обширный объем нормативно-правового материала;
	+ заинтересованность общества в выделении новой отрасли права;
	+ специальные принципы права, регулирующие построение новой отрасли.

Экологическое право отвечает всем вышеперечисленным условиям и критериям. Специфический характер экологических общественных отношений, равно как особая заинтересованность общества и государства в их специальном правовом регулировании не вызывают сомнения, о чем наглядно свидетельствует бурный процесс нормотворчества, выразившийся в принятии в Российской Федерации в последние 10 лет основных законов в области охраны окружающей среды, иногда квалифицируемых и критикуемых на Западе как "рамочные", в которых закреплены, среди прочего, правовые принципы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Государственный интерес в формировании экологического права выражается в том, что в сложившихся противоречиях между обществом и природой невозможно навести должный правопорядок без дополнительных правовых усилий и эти усилия должны носить характер не частных усовершенствований, а радикального изменения всей системы правового регулирования.

     Понимая под функциями государства основные или главные направления его деятельности, определяемые потребностями решения некоторых общих для общества задач, ***экологические функции государства*** можно определить как 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 качества, охрану экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, обеспечение экологической безопасности.

В настоящее время наиболее распространенными подходами к проблеме управления охраной окружающей среды являются следующие:

**2.1. Фрагментарный подход.** Данный подход основывается на раздельном экологическом управлении по объектам природы или отраслям экономики и исходит из традиционного деления природной среды на несколько основных компонентов: землю, недра, воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух и космическое пространство. В результате экологические функции возлагаются на действующие хозяйственно-отраслевые ведомства, вместо того, чтобы создавать новые административные ведомства по охране окружающей среды, тем самым уже заранее осложняя центральный бюрократический аппарат.

Неудовлетворительные результаты по сохранению природы и обеспечению рационального использования природных ресурсов показали несостоятельность фрагментарного подхода. Усилия по охране отдельных природных объектов при фрагментарном управлении оказываются малоэффективными. Как результат, фрагментарный подход был подвергнут справедливой критике по линии его узковедомственного характера и отсутствия достаточного государственного регулирования. Раздробление ответственности между многими министерствами, борьба против вредоносных воздействий, доверенная министерствам, защищающим производителей этих воздействий; беспомощные службы; слабый контроль, часто не существующий вовсе; смехотворные санкции. Необходимо усиление роли государства, что должно повлечь за собой создание "власти в защиту природы", а не "власти над природой". В то же время, отрасли хозяйства, имеющие дело с биологическими ресурсами, часто сосредоточивают свое внимание на их эксплуатации, а не охране, что, по мнению Р. Аллена, вызвано серьезными противоречиями, возникающими из-за недостатка финансовых средств, и последующим сильным нажимом на все сектора экономики в целях получения прямой экономической выгоды.

**2.2. Противоречивость экономики и экологии**. Данный подход основывается на наличии объективного противоречия между экономикой и охраной окружающей среды в силу несовместимости стоящих перед ними задач, что по своей сути ставит под сомнение представление о рыночной модели экономики как способной гарантировать устойчивый общественный прогресс. Именно игнорированием данного противоречия многие ученые объясняют отсутствие успехов в области природоохранения в условиях применения рыночных механизмов при одновременном снижении управленческой роли государства.

Вместе с тем нельзя игнорировать тот факт, что рыночная экономика все же остается доминирующей моделью общественных экономических отношений. В таких условиях требуется поиск компромиссных вариантов. При этом разумной представляется идея о сочетании методов административного и рыночного воздействия на хозяйственную деятельность.

**2.3. Консолидация экологического управления.** Под воздействием философской концепции о единстве и взаимодействии всех явлений и элементов природы (В.И. Вернадский, Е.К Федоров и др.), а также с учетом известных недостатков управления разрабатывается система концептуальных взглядов, основанная на идее интеграции всех аспектов управления охраной окружающей среды в рамках единой управленческой системы.

Интеграция рассматривается как выделение природоохранных функций из хозяйственно-отраслевого управления и их объединение на основе создания специализированного ведомства по охране окружающей среды.

**2.4. Исправительный и предупредительный подходы.** В соответствии с исправительным подходом считается, что для решения проблемы загрязнения необходимо обеспечить очистку отходов производства и контролировать ее путем установления лимитов для выбросов и сбросов, не реформируя при этом экономику и другие сферы общественной жизни. Данный подход ориентирован на потребление природных ресурсов без четких обязательств сохранять, возобновлять и восстанавливать эти ресурсы, то есть на "потребление ради производства".

Рассматриваемый подход дал начало разработке экологических стандартов и лимитов нагрузки на природную среду, но в качестве доминирующего просуществовал недолго.

Предупредительный подход предусматривает перемещение экологического контроля с конца технологического процесса и его распределение по всей цепочке: с момента добычи сырья и до получении готовой продукции. Главная цель такого контроля - предупреждение ущерба. В отличие от "исправительного подхода", его реализация требует структурной перестройки управления экономикой, технологической модернизации производства, внедрения различного рода ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий. Следствием развития предупредительного подхода стало распространение в управленческой практике такого метода управления, как оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологическая экспертиза.

**2.5. Интеграция экономики и экологии.** В данном случае окружающая среда рассматривается не только как материальная база экономического и общественного развития, но и как условие выживания человека. Речь идет о том, что в первую очередь необходимо реформировать экономику, интегрировать экономические интересы в экономическое развитие, поставить экологические интересы над экономическими, заставить первые определять развитие экономики.

Достичь интеграции экологических и экономических факторов без слияния двух сфер управления возможно путем наделения органов специализированного природоохранного управления реальными возможностями участия и рычагами влияния на принимаемые хозяйственные решения. Одновременно экономика не освобождается от обязанностей по охране окружающей природной среды и выполняет функции экологического управления применительно к своему виду деятельности, что требует создания в своей структуре соответствующих подразделений по охране окружающей среды.

В России идеи интеграции экономического и экологического факторов нашли политическую и правовую поддержку. Указ Президента "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" от 4 февраля 1994г. предусматривает обеспечение комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды. Однако на сегодняшний день в России решающую роль в реформировании и построении действующей системы экологического управления пока еще играют идеи фрагментарного подхода, ослабления позиций комплексного экологического управления на фоне усиления позиций ресурсовых ведомств, фактического ослабления государственного регулирования и контроля.

**3. Принципы экологического права**

Принципы экологического права составляют основу рассматриваемой отрасли, а их соблюдение может служить мерилом 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, обеспечению экологической безопасности. Экологическое право основано как на общих принципах российского права, так и на принципах данной отрасли (отраслевых). Основные отраслевые принципы экологического права определены в ст.3 Федерального Закона "Об охране окружающей среды" 2002 г.

Этим Законом установлено, что хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

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

Приведенный перечень принципов не является ни исчерпывающим, ни полным. Процесс формирования принципов экологического права продолжается параллельно с совершенствованием и дальнейшим развитием российского экологического законодательства. Доказательством этого может служить увеличение числа отраслевых принципов российского законодательства с 6 (по Закону "Об охране окружающей природной среды" 1991 г.) до 23 (по Федеральному Закону "Об охране окружающей среды" 2002 г.).

**4. Источники экологического права**

Под источниками экологического права понимаются нормативно-правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

Источники экологического права могут быть классифицированы по следующим основаниям:

* по юридической силе - на законы и подзаконные акты.
* Законы - нормативно-правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти.
* Подзаконные акты - все иные нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.
* по предмету регулирования - на общие и специальные.
* Общие - регулируют как экологические, так и иные общественные отношения (например, Конституция РФ).
* Специальные - это акты, целиком посвященные вопросам охраны окружающей среды или ее элементов (например, Закон "Об охране окружающей природной среды", Водный кодекс РФ, Федеральный закон "О животном мире" и др.).
* по характеру правового регулирования - на материальные и процессуальные.
* Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений. (Федеральные законы "Об экологической экспертизе", "Об особо охраняемых природных территориях" и др.).
* Источники экологического права процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуры разработки нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, защиты экологических права и интересов и т.д. (Гражданский процессуальный кодекс РСФСР; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996г. и др.).
* по своему характеру - на кодифицирующие и не являющиеся таковыми. К кодифицирующим актам можно отнести Закон "Об окружающей природной среде", Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон "О недрах" и др.

Их отличительной особенностью является систематизация эколого-правовых норм на базе основополагающих правовых принципов путем их уточнения, ликвидации внутренних противоречий и совершенствования, развития в процессе нормотворчества.

Систему источников экологического права образуют:

* Конституция Российской Федерации;
* федеративные договоры;
* международные договоры РФ, общепризнанные принципы международного права;
* законы (конституционные и федеральные);
* указы и распоряжения Президента РФ;
* постановления и распоряжения Правительства РФ;
* конституции, уставы, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
* нормативные правовые акты министерств и ведомств;
* нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
* локальные нормативные правовые акты;
* правовой обычай.

***Конституция РФ.*** При анализе Конституции РФ как источника экологического права можно выделить две группы норм: общего характера, важных с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности, и непосредственно экологические.

В соответствии со ст.7 Конституции Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма имеет непосредственное отношение к экологическому праву, 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 аспекты.

Конституция устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч.1 ст.9). Это положение может оцениваться как конституционное закрепление экологической функции государства и субъектов-природопользователей. Оно содержит их обязанность обеспечить охрану окружающей среды и отдельных природных ресурсов.

Объявляя человека, его права и свободы высшей ценностью (ст.2), Конституция устанавливает, что 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). Одновременно с признанием субъективных экологических прав Конституция возлагает на каждого обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст.58).

***Федеративные договоры.*** Источниками экологического права России являются следующие 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. Они определяют предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения РФ и субъектов Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды. Важным является положение договоров о том, что законопроекты РФ по предметам совместного ведения, направляются субъектам РФ. При принятии федерального закона в Государственной Думе РФ учитываются позиции субъектов Федерации.

***Международные договоры РФ, общепризнанные принципы международного права***. Конституция устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ (а значит, и в сфере природопользования и охраны окружающей среды) являются составной частью ее правовой системы.

Одновременно закрепляется приоритет норм международного права над национальными. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч.4 ст.15).

***Законы (конституционные и федеральные).*** Закон является средством закрепления государственной экологической политики и принимается органом представительной ветви государственной власти по поводу определения политики государства в сфере взаимодействия общества и природы.

Головным законом экологического права России как отрасли является принятый 10 января 2002 г. Закон "Об охране окружающей природной среды", который пришел на смену утратившему силу Закону "Об охране окружающей природной среды" 1991 г. Это означает, что в вопросах охраны окружающей среды нормы других законов не должны противоречить данному законодательному акту.

Закон определил 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.

Для устранения имевших место противоречий между Законом 1991 г. и иными специальными законодательными актами, новый Закон 2002 г. прибегает в ряде своих разделов к отсылочным нормам (например, раздел об экологической экспертизе).

В систему экологического законодательства входит ряд других законов, включая:

* Земельный кодекс РФ от 30 октября 2001г.;
* Федеральный закон "О недрах" от 8 февраля 1995г.;
* Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997г.;
* Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" от 23 февраля 1995г.;
* Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995г.;
* Федеральный закон "О животном мире" от 24 апреля 1995г.;
* Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995г.;
* Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995г.

Наряду с названными законами важную роль в охране окружающей среды играют законы, являющиеся источниками других отраслей российского законодательства:

* Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" от 21 ноября 1995г.;
* Закон РФ "О защите прав потребителей" (в ред. Федерального закона от 9 января 1996г.);
* Закон РФ "О стандартизации" от 10 июня 1993г.;
* Закон РФ "О сертификации продукции и услуг" от 10 июня 1993г.;
* Закон РФ "О градостроительстве в Российской Федерации" от 14 июля 1992г.;
* Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21 декабря 1994г.
* Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 13 июля 2001г. и др.

***Указы и распоряжения Президента РФ.*** Нормотворческая компетенция Президента России предусмотрена ст.90 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ принимает акты в форме указов и распоряжений. Указы и распоряжения главы государства обязательны для исполнения на всей территории России. Как подзаконные акты они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам

К числу Указов и распоряжений Президента, регулирующих экологические правоотношения, относятся:

* Указ от 4 февраля 1994г. "О государственной стратегии РФ по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития";
* Указ от 1 апреля 1996г. "О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию";
* Указ от 2 октября 1992г. "Об особо охраняемых территориях Российской Федерации";
* Распоряжение от 26 июня 1995г. "Вопросы государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью" и др.

***Постановления и распоряжения Правительства РФ.*** В соответствии со ст.115 Конституции РФ Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Это означает, что Правительство может создать норму права лишь в рамках делегированного нормотворчества, когда необходимость принятия правительственного постановления или распоряжения вытекает из актов более высокого иерархического уровня. Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом РФ (ст.115).

***Конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ.***

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, природопользование и охрану окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей региона.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

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

***Нормативные правовые акты министерств и ведомств.*** В пределах своей компетенции министерства и ведомства вправе принимать обязательные для исполнения акты. При этом акты специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей природной среды, наделены неведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц, общественных учреждений. Акты министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей области. Примером нормативного правового акта специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды может служить Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Минприроды России от 18 июля 1994г.

***Нормативные правовые акты органов местного самоуправления***. Согласно ст. 7 Закона "Об охране окружающей среды" 2002 г. полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"4 к ведению местного самоуправления отнес принятие и изменение уставов муниципальных образований, обеспечение санитарного благополучия населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, благоустройство и озеленение территории, организация утилизации и переработки отходов, участие в охране окружающей среды.

***Локальные нормативные правовые акты.*** Локальными называются нормативные акты, которые принимаются на предприятиях и становятся источниками экологического права при условии, что они санкционированы государством. Локальные акты подразделяются на акты общего и специального характера.

Локальные акты общего характера - уставы предприятий, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка. В уставах, например, содержаться нормы относительно правового режима имущества и земли, организации управления, включая сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Специальные локальные 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.

***Правовой обычай.*** Обычай имеет большое практическое значение в регулировании использования природных ресурсов в контексте традиционного природопользования. Так, Конституция РФ (ст.72) выделяет защиту исконной среды обитания малочисленных этнических общностей как самостоятельный предмет ведения. Регулирование отношений по использованию природных ресурсов с учетом традиционного природопользования предусматривается Водным кодексом РФ (ст.66), Лесным кодексом РФ (ст.124), Федеральным законом "О животном мире" (ст.9, 48, 49).

Таким образом, обычай как источник права применяется на практике.

**5. История развития экологического права**

В науке экологического права развитие рассматриваемой отрасли принято делить на три периода: до1917 г., советский период и современный.

***Период до 1917 г.*** В средневековой Руси охрана природных ресурсов осуществлялась через защиту прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. В "Русской правде" 1016г., например, предусматривалась охрана общинной собственности, включавшей в себя, среди прочего, лесные массивы и собственности князя, запрещала кражу дров, предусматривала штраф за порчу дупла, наполненного сотами с медом.

Соборное уложение 1649г. рассматривало ловлю рыбы в чужом пруду, бобров и выдр как кражу имущества и предусматривало наказание в первый раз - битье батогами, во второй - кнутом, в третий - отрезание уха. Широко применялась смертная казнь.

С XVII века, когда появилась потребность в регулировании не только добычи объектов животного мира, но и их сохранения, стали регламентироваться способы добычи, и размеры добываемых видов. Также было введено ограничение права собственности на природные объекты и права пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными.

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.

***Советский период.*** В социалистической России право в области природопользования и охраны окружающей среды развивалось главным образом применительно к отдельным природным ресурсам - земле, ее недрам, водам, лесам, атмосферному воздуху, животному миру.

В начале 20-х гг. ХХ века был принят ряд законов и директив Правительства, включая:

* Земельный кодекс РСФСР 1922г.;
* Лесной кодекс РСФСР 1923г.;
* декрет СНК РСФСР "О недрах земли" 1920г.;
* постановление ЦИК И СНК СССР "Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР" 1924г.;
* декрет СНК РСФСР "Об охоте" 1920г.;
* декрет СНК РСФСР "Об охране памятников природы, садов и парков" 1921г.;
* декрет СНК РСФСР "О санитарной охране жилищ"1919г. и др.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Только в 70-е гг. XX века применительно к водам и в 80-е гг. применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Именно в этот период формируется основной массив природо-ресурсного законодательства (1970-1982гг.), в который вошли:

* Земельный кодекс РСФСР 1970г.;
* Водный кодекс РСФСР 1972г.;
* Кодекс РСФСР о недрах 1976г.;
* Лесной кодекс РСФСР 1978г.;
* Закон РСФСР "Об охране атмосферного воздуха" 1982г.,:
* Закон РСФСР "Об охране и использовании животного мира" 1982г.

Основное внимание в природо-ресурсном 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 регулировались фрагментарно. Это объясняется отчасти тем, что в конце 60-х - начале 70-х гг., во время разработки и принятия перечисленных законов, проблема охраны окружающей среды от загрязнения в России не была достаточно осознана высшими органами государства и КПСС, которые, в принципе, отрицали возможность существования при социализме антагонистических противоречий между обществом и природой, а следовательно, и необходимость целенаправленной государственной природоохранной политики.

27 октября 1960г. был принят Закон РСФСР "Об охране природы в РСФСР", который содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Однако заметной роли в регулировании природопользования и охраны природы этот закон не сыграл. Он не содержал эффективных природоохранных мер, механизма обеспечения их выполнения и не предусматривал мер юридической ответственности за нарушение собственных положений.

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.

Забота об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972г. одной из важнейших государственных задач. При этом мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов поручалось разработать Правительству СССР. Эти мероприятия впоследствии были предусмотрены не в законах, а в совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" от 29 декабря 1972г.

1 декабря 1978г. было принято 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 - территориальную комплексную схему охраны природы.

7 января 1988г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление "О коренной перестройке дела охраны природы в стране".

Среди директив принятых этим Постановлением наиболее важными являются:

* консолидация государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды путем образования Государственного комитета СССР по охране природы
* совершенствование экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств;
* подготовка проекта Закона СССР "Об охране природы".
* В этом же году было принято решение о всеобщей экологической "паспортизации" предприятий промышленности и сельского хозяйства.

По причине распада, осуществить указанные директивы в рамках Советского Союза не удалось. Считается, что основным общим недостатком российского законодательства в социалистический период помимо существенных пробелов было отсутствие в нем "работающего" механизма обеспечения реализации норм.

***Современный период России.*** На современном этапе, начало которого совпадает с началом 90-х гг., экологическое право развивается с учетом следующих факторов:

* кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды;
* дефектов, фрагментарности и пробельности существующего экологического законодательства;
* перехода на рыночные отношения в экономике и, как следствие, перемещения центра тяжести с государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на рыночные инструменты решения экологических проблем;
* перспектив создания правового и социального государства;
* мирового опыта в регулировании взаимоотношений общества и природы посредством внутреннего и международного экологического права.

При этом обращает на себя внимание предлагаемое официальными лицами определение государственной экологической политики России: "это деятельность направленная на создание системы институтов и осуществление мероприятий по обеспечению экологической безопасности населения и сохранения жизнеобеспечивающих функций биосферы. Государственная экологическая политика должна быть основана на каких-то принципах. С одной стороны, на научных экологических принципах, а с другой стороны, на практике государственного управления, на практике социально-экономического развития России"[[3]](#footnote-3).

Такое определение государственной экологической политики позволило некоторым депутатам Государственной Думы назвать ее "антиэкологической", а ученым обратить внимание на нежелание российских законодателей должным образом учитывать опыт мирового сообщества, в частности, нормы международного экологического права.

Доказательством последнего могут служить следующие принципы, лежащие в основе формирования государственной экологической политики России:

* принцип необходимости охраны окружающей природной среды как принцип политики;
* принцип неистощительного использования и восстановления природных ресурсов;
* принцип предосторожности, из которого вытекает обязательность экологической экспертизы;
* принцип сохранения биологического разнообразия;
* принцип независимости государственного контроля за природопользованием;
* принцип воспитания экологического мировоззрения.

Не вдаваясь в содержание каждого из этих принципов и их достаточность, отметим их очевидное расхождение с теми специальными принципами, которые существуют в международном экологическом праве[[4]](#footnote-4).

**6. Экологические права граждан**

Экологические права граждан - центральный институт современного российского экологического права. Признание этих прав можно рассматривать как одну из наиболее существенных тенденций развития российского экологического права. Закрепление в ст.42 Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду и других субъективных экологических прав важно, прежде всего, с точки зрения вовлечения граждан в механизм охраны окружающей среды, обеспечения общественного контроля за природоохранной деятельностью государственных органов и предприятий.

Ранее, до принятия Конституции РФ, в Законе "Об охране, окружающей природной среды" 1991г. было закреплено право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью (ст.11). В соответствии с этим Законом это право должно было обеспечиваться планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий; возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф; государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в его нарушении.

Сегодня лишь немногие государства мира включили в свои основные законы - Конституции - упоминание об основном праве человека на благоприятную окружающую среду (Германия, Дания, Финляндия, США и их отдельные штаты, Испания, Португалия, Южная Корея, ст.42 Конституции Российской Федерации). Так, ст.10 Конституции Португалии закрепляет право каждого гражданина на здоровье и сбалансированную окружающую среду. Не ясен, правда, смысл, вкладываемый законодателем в понятие "сбалансированная окружающая среда". Но можно предположить, что он близок к смыслу термина "благоприятная окружающая среда" в его современном понимании.

При тщательном рассмотрении национального законодательства этой немногочисленной группы стран, провозгласивших право на благоприятную окружающую природную среду в своих основных законах, обращает на себя внимание тот факт, что предусматриваемая этими государствами техника обеспечения такого права отличается большим разнообразием.

В одних случаях сами конституции содержат в себе специальные экологические гарантии. В других - такие гарантии соединены с иными основными правами. В третьих - предусматривается использование основных прав в интересах защиты окружающей среды. Четвертая группа конституций увязывает основы экологической политики государственных учреждений и ведомств с защитой окружающей индивида природной среды.

В этой связи возникает вполне уместный вопрос: почему законодатель проявляет столь большую осторожность в деле закрепления этого субъективного права на конституционном уровне?

Причин здесь может быть несколько. Одна из них - недостаточная определенность самого понятия "благоприятная окружающая среда", общий характер критериев оценки качества окружающей среды, зафиксированных в Стокгольмской декларации 1972г. и Декларации РИО 1992г., что затрудняет суждение об объеме и содержании субъективного права человека на благоприятную окружающую среду и гарантирование в максимально полном объеме этого права. Они могут быть достаточны для формального провозглашения права человека на благоприятную окружающую природную среду. Но эти критерии не позволяют делать юридически значимые выводы в рамках национальных правовых систем.

Как известно, право граждан на благоприятную окружающую среду относится к категории субъективных прав.

В теории права признается, что субъективное право (то есть право, принадлежащее тому или иному субъекту) представляет собой единство трех возможностей:

* во-первых, вид (и объем) возможного поведения самого обладателя субъективного права;
* во-вторых, возможность требовать соответствующего поведения (совершения известных действий или, напротив, воздержания от действий) от других (обязанных) лиц;
* в-третьих, возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию государственного аппарата для осуществления второй возможности.

В свете этих обстоятельств встает вопрос о соразмерности, сбалансированности отражения в национальном законодательстве прав и обязанностей человека в области охраны окружающей природной среды, поскольку активность личности в исполнении обязанностей по охране природы зависит, кроме иных факторов, и от системы корреспондирующих им прав и законных интересов, степени их обеспеченности в исполнении и реализации.

Учитывая, что история признания права на благоприятную окружающую среду в качестве основного права человека формально насчитывает лишь три десятилетия, эффект от его применения, его обязывающая для государственных органов сила также различны и не всегда ясны в разных странах и правовых системах. Более того, это право во многих случаях выступает в качестве объекта ограничения, когда законодатель, не имея возможности видоизменить конституционные гарантии, пользуется своим правом ограничить и определить область применения и содержание этого права.

Различна также и юридическая природа правовых гарантий этого права в тех странах, которые его закрепили в своем национальном законодательстве. Например, основные права на жизнь и здоровье в Германии, Австрии и Японии выполняют только защитную функцию от вмешательства со стороны государства. А так как в этих странах до сих пор еще не было случая применения таких положений к спорам, затрагивающим экологическое право, то соответственно остается неясным вопрос о значении такой защитной функции.

Для реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду Закон "Об охране окружающей среды" 2002 г. предусмотрел ряд существенных полномочий граждан и общественных экологических объединений в области охраны окружающей среды.

Они включают право:

* создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
* направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;
* принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;
* выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;
* оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
* обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
* предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
* осуществлять другие предусмотренные законодательством права (ст. 11).

В соответствии со ст.18 Конституции, 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.

На практике же экологические права и интересы граждан часто игнорируются властями. Доказательством может служить строительство в Москве жилых массивов Марьино и Братеево на бывшей свалке отходов и на территории, прилегающей к ней. Центр Госкомсанэпиднадзора обобщил результаты исследований состояния здоровья жителей микрорайона Марьино, и отметил высокую смертность лиц наиболее активного трудоспособного возраста (40-49 лет), высокие уровни разных болезней у детей и других групп населения[[5]](#footnote-5).

Очевидно, что не выполнили при этом свои обязанности по обеспечению соблюдения экологического права граждан Правительство Москвы, органы экологического контроля, государственного санитарного надзора, прокуратуры.

Говоря же в целом об экологических правах граждан, следует отметить, что их практическая реализация оказывается проблематичной по ряду причин. Удовлетворение этих прав и интересов граждан осложнено кризисным состоянием экономики, невозможностью, с одной стороны, обеспечить выделение достаточных финансовых и материальных средств на охрану окружающей среды, а с другой - по экономическим соображениям закрыть экологически вредные предприятия или хотя бы ограничить их деятельность. Дополнительной серьезной причиной является низкий уровень знаний экологического законодательства, правовой культуры граждан. В защите прав граждан в области охраны окружающей среды действующее законодательство отводит существенную роль судам. Однако они практически пока мало активны и мало эффективны в данной сфере.

**Заключение**

До последнего времени в России вообще отсутствовала какая-либо государственная политика в области экологии. Такое положение вещей становится недопустимым в период перехода к рыночным отношениям, когда экологические и экономические интересы вступают в особо острые противоречия. Существует необходимость приведения норм экологического права Российской Федерации в соответствие с нормами международного права, что предполагает освоение и восприятие российской наукой и правом наиболее эффективных международных концепций и идей в области охраны окружающей среды. Основные положения новой экологической концепции РФ должны стать основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды. Эти положения должны явиться базой для разработки долгосрочной государственной политики, обеспечивающей устойчивое экономическое развитие страны при соблюдении экологической безопасности общества.

**Библиография**

1. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Региональные проблемы безопасности с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф. -М.: МГФ "Знание", 1999.

2. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы. -М.: МГФ "Знание", 1999.

3. Безопасность России: Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. -М.: Знание, 1998.

4. Бекяшев К.А. Принципы и источники международного экологического права. -В кн.: Международное публичное право. Издание второе, переработанное и дополненное/Под ред. Бекяшева К.А. -М.: Проспект, 1999.

5. Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2000.

6. Дубовик О.Л. Экологические преступления: Коментирий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. -М.: Изд-во "Спартак",1998.

7. Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран (международно-правовые вопросы) -М.:Экон, 2000.

8. Лопашенко Н.А. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 УК РФ. - Спб.: Юридический центр Пресс, 2002. - 802 с.

1. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Региональные проблемы безопасности с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф. -М.: МГФ "Знание", 1999. [↑](#footnote-ref-1)
2. БРИНЧУК Михаил Михайлович, руководитель Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор [↑](#footnote-ref-2)
3. Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. Дубовик О.Л. Экологические преступления: Коментирий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. -М.: Изд-во "Спартак",1998. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лопашенко Н.А. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 УК РФ. - Спб.: Юридический центр Пресс, 2002. [↑](#footnote-ref-5)