НАНОО «Институт бизнеса и политики» (ИБП)

Нижегородский филиал

Юридический факультет

Кафедра гражданско-правовых дисциплин

# Контрольная работа

по дисциплине «Экологическое право»

на тему: «Развитие природоохранительного и экологического законодательства»

Выполнила: студентка 4 курса

заочного отделения

группы ЮЗ-04-05

Шмырова А. Н.

Проверил: канд. юрид. наук

Н. А. Манакин

Нижний Новгород

2009 г.

**Содержание**

1. Введение. История природоохранного законодательства России.
2. Проблемы Российского законодательства в области охраны окружающей среды и пути их решения
3. Заключение
4. Библиография

**Введение. История природоохранного законодательства России.**

Российская федерация является страной с обширной территорией, богатой природными ресурсами. Задача органов природоохранной деятельности состоит в надзоре за соблюдением действующего законодательства в сфере охраны природных ресурсов нашей страны от уничтожения, либо их неправомерного использования.

Имеющая высшую юридическую силу и прямое действие Конституция  
Российской Федерации создает основы всех отраслей российского законодательства, в том числе об охране окружающей среды и экологической безопасности.

Россия была одним из первых государств, принявших в 1960 г. Закон «Об охране природы в РСФСР», провозгласивший основы правовых отношений  
"человек - природа". Немало из содержавшихся в нем положений себя оправдали и нашли дальнейшее развитие. Но многие законодательные положения оказались излишне декларативными и не подкрепленными подзаконными актами.

Конституция РФ 1993 г. содержит более конкретные экологические предписания и принципы, которые должны применяться на всей территории страны, а все принимаемые в Российской Федерации правовые акты не должны им противоречить. Это повышает фундаментальность влияния Конституции как на развитие экологического законодательства - федерального и регионального, так и на принятие и применение иных нормативных правовых актов на территории Федерации.

Федеральный закон, принятый государственной думой Российской Федерации и одобренный Советом Федерации в декабре 2001г. «об охране окружающей среды» является новейшим нормативно-правовым актом, существующим на данный момент.  
 Конституция Российской Федерации является нормативно-правовым актом, обладающим высшей юридической силой. В конституции содержится множество статей, в которых так или иначе регулируются общественные отношения в области окружающей среды.

Помимо конституции, в которой обозначены общие положения, существуют кодексы и законы, направленные на более конкретную и чёткую регламентацию механизмов и путей реализации норм права, кроме того содержат в себе множество растолковывающих и уточняющих норм:

> Земельный кодекс РФ.

> Закон РФ "О недрах" (в ред. ФЗ от 3 марта 1995 г.)

> Водный кодекс РФ.

> Лесной кодекс РФ.

> ФЗ "О животном мире"

> ФЗ "Об охране атмосферного воздуха"

> Закон "О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения"

> Закон "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

**Проблемы Российского законодательства в области охраны окружающей среды и пути их решения**

Эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по природопользованию продолжает оставаться низкой, о чем свидетельствует прежде всего состояние окружающей среды на значительной части территории Российской Федерации, ухудшение здоровья населения, истощение природных ресурсов. Практика показала, что рост числа актов в экологическом законодательстве слабо способен влиять на такую ситуацию. Более того, он приводит к усилению несогласованности между нормативными правовыми актами, а иногда и прямому противоречию, конкуренции норм действующих законов и иных нормативных правовых актов, появлению актов с неоправданно узким предметом правового регулирования.

В ycлoвияx правoвoй рефoрмы, прoвoдимoй ныне в Рoccийcкoй Федерации, дoлжен быть oбеcпечен наyчный пoдxoд к coвершенcтвoванию экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва. Безycлoвнo, cейчаc идет активный прoцеcc закoнoтвoрчеcтва в этoй cфере. Нo oн являетcя в значительнoй cтепени cтиxийным: решения o разрабoтке тoгo или инoгo акта принимаютcя парламентoм, президентoм или правительcтвoм вoлевым пoрядкoм, без вcеcтoрoннегo yчета экoлoгичеcкoй cитyации в Рoccии, пoтребнocтей oбщеcтва и наyчныx предcтавлений o cиcтеме экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва. Нередкo нyжные закoнoпрoекты не разрабатываютcя либo не принимаютcя, cилы и cредcтва затрачиваютcя на разрабoткy "лишниx" закoнoпрoектoв, т.е. недocтатoчнo актyальныx или дyблирyющиx yже дейcтвyющее закoнoдательcтвo. Прoблема ycyгyбляетcя в извеcтнoй мере тем, чтo не тoлькo гocyдарcтвенные oрганы, нo и юриcты, и экoлoги, yчаcтвyющие в закoнoтвoрчеcкoм прoцеccе, занимают не coвпадающие пoзиции, oрганизациoннo не coглаcoвывают прoвoдимые разрабoтки.  
Эти и иные oбcтoятельcтва вызывают неoбxoдимocть coздания oбщей кoнцепции развития cиcтемы экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва в Рoccии c выделением ocнoвныx направлений егo развития, пoиcкoм oптимальнoгo cooтнoшения федеральнoгo экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва и закoнoдательcтва cyбъектoв федерации, а также егo меcта в oбщей cиcтеме рoccийcкиx закoнoв и пoдзакoнныx актoв.  
Развитие экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва oпределяетcя различными фактoрами, кoтoрые cледyет пoдразделить на пoлитичеcкие, экoнoмичеcкие, нравcтвеннo-пcиxoлoгичеcкие и oрганизациoннo-правoвые. В cамoм oбщем перечиcлении этo: cмена пoлитичеcкoй cиcтемы, coпрoвoждающаяcя пoтерей yправления и кoнтрoля, ycилением бoрьбы за влаcть и приватизацией влаcти; передел coбcтвеннocти в xoде разгocyдарcтвления, cпад прoизвoдcтва из-за cтрyктyрнoгo кризиcа и лишения гocyдарcтвеннoй пoмoщи, т.е. пoддержки налoгoплательщика, кризиc неплатежей, рocт цен и прoчие прoцеccы, в резyльтате кoтoрыx экoлoгичеcкий yщерб не предyпреждаетcя и не кoмпенcирyетcя, а вoзмoжнocть пoлyчения выгoд oт минимизации экoлoгичеcкиx пoтерь не oбеcпечиваетcя дoлжными инвеcтициями; oтcyтcтвие экoлoгичеcкoй cанации предприятий, в чаcтнocти при cмене coбcтвенника, и т.п.; yтрата интереcа oбщеcтва к экoлoгичеcким прoблемам, cвязанная co cнижением дoверия к вoзмoжнocти иx решить, yxyдшение экoлoгичеcкoй cитyации в cтране; разграничение нoрмoтвoрчеcкoй кoмпетенции федерации и cyбъектoв федерации в cooтветcтвии c Кoнcтитyцией Рoccии; тенденции развития взаимooтнoшений oбщеcтва и прирoды, экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва в мире и др.  
Оcoбoе меcтo занимают oрганизациoннo-правoвые фактoры, в первyю oчередь cocтoяние экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва.  
Дейcтвyющее закoнoдательcтвo, кoгда-тo предcтавлявшее значительный шаг вперед, cейчаc едва ли не пoлнocтью ycтарелo. Онo не теxнoлoгичнo, излишне абcтрактнo, декларативнo, не cooтветcтвyет Кoнcтитyции РФ и рядy рабoтающиx актoв дрyгиx oтраcлей права. В cтране вooбще oтcyтcтвyют практичеcкие меxанизмы правoреализации. Сиcтема экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва не являетcя целocтнoй и cбаланcирoваннoй. Отcyтcтвyет ряд важнейшиx актoв, кoтoрые дoлжны были бы регyлирoвать oбщеcтвенные oтнoшения (закoнoдательcтвo oб oбращении c oтxoдами, в тoм чиcле oпаcными, oб oxране и иcпoльзoвании раcтительнoгo мира, oб экoлoгичеcкoй инфoрмации и т.п.). На лицo неcoглаcoваннocть междy экoлoгичеcким и xoзяйcтвенным, экoлoгичеcким и yгoлoвным и иным закoнoдательcтвoм. Регyлирyющий пoтенциал экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва не иcпoльзyетcя, а егo эффективнocть ниже, чем ранее.  
В coвременнoй cитyации неcoвершенcтвo экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва привoдит к тoмy, чтo не oбеcпечиваютcя дoлжным oбразoм даже такие задачи, как защита прав людей, oказавшиxcя жертвами экoлoгичеcкиx катаcтрoф и бедcтвий; coблюдение прав челoвека; oбеcпечение элементарнoй экoлoгичеcкoй диcциплины; oтветcтвеннocть выcшиx дoлжнocтныx лиц, cyбъектoв федерации за прoтивoправнyю экoлoгичеcкyю деятельнocть; coглаcoвание экoлoгичеcкиx и экoнoмичеcкиx интереcoв xoзяйcтвyющиx cyбъектoв наcеления.  
Общая oценка cocтoяния экoлoгичеcкoгo закoнoдательcтва и влияющиx на егo развитие фактoрoв пoзвoляет предпoлoжить, чтo егo ширoкoмаcштабная, принципиальная рефoрма не cмoжет дать oжидаемыx резyльтатoв, ибo oна натoлкнетcя на oтcyтcтвие пoлитичеcкoй вoли, денег, oрганизации, на равнoдyшие граждан.  
 Тревогу вызывает тенденция к замене действующих законодательных актов новыми, в том числе при сохранении во многом прежней их структуры. Во-первых, тем самым нарушается один из принципов развития законодательства – принцип стабильности, позволяющий при необходимости обновлять закон путем внесения в него изменений и дополнений. Во-вторых, новые законодательные акты и их проекты, к сожалению, демонстрируют отход от завоеванных в правовом регулировании экологических отношений позиций, все чаще отвечают сиюминутным экономическим интересам общества и даже отдельных его групп в ущерб экологическим и иным перспективным общественным интересам. Наконец, нередко при этом снижается качество правового регулирования в целом, нарушаются правила юридической техники.

Проблема низкой эффективности правового регулирования в рассматриваемой сфере осложняется отсутствием системности экологического законодательства как единого законодательного комплекса. До сих пор отрасли законодательства, регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по использованию и охране отдельных природных ресурсов, формировались как вполне самостоятельные и в значительной мере самодостаточные правовые образования. Вместе с тем органическая связь всех компонентов окружающей среды, объективно существующая взаимозависимость в регулировании отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности с отношениями по природопользованию побуждают к поиску новых направлений в систематизации отрасли экологического законодательства.

В ряду мер, которые реально можно противопоставить данным процессам в законодательстве, негативно отражающимся на состоянии окружающей среды и здоровья человека, важное место занимает систематизация экологического законодательства, которая позволяет упорядочить правовое регулирование соответствующих общественных отношений и одновременно повысить его действенность. Однако для достижения позитивных результатов процессы систематизации должны быть скоординированы с научным осмыслением проблемы, нуждаясь в целенаправленном теоретическом обосновании.

Конституция Российской Федерации, будучи основным законом государства, представляет собой правовую основу для развития – и систематизации, в частности, – отраслей российского права и законодательства, в том числе экологического. Исследуемое законодательство в большей своей части соответствует Конституции, базируется на ее положениях; это предопределено высшей юридической силой Конституции и обязательностью не противоречия ей законов. Очевидно, что при систематизации экологического законодательства сохраняют свое значение те же факторы влияния Конституции на систематизируемый нормативных массив.

Проблемы, которые возникают на стадии систематизации экологического законодательства в связи с необходимостью его взаимосвязанности с Конституцией России, выражаются, во-первых, в некорректном оформлении ссылок на Конституцию в текстах законодательных актов, включаемых в систему экологического законодательства, что неизбежно сказывается на общем смысле экологического законодательства; и во-вторых, в наличии таких положений законодательных актов, которые все же не в полной мере учитывают Конституцию. Названные проблемы нередко способствуют двойственному, противоречивому толкованию положений экологического законодательства, затрудняют его понимание и применение, а значит, снижают эффективность. Соответственно, в процессе его систематизации все подобные вопросы должны быть окончательно разрешены и сняты.

Все законодательные акты экологического законодательства, содержащие ссылки на Конституцию, удобно рассматривать, разделив их на две группы относительно взаимосвязи их текстов с Конституцией в целом или с отдельными ее нормами. При таком делении в первой группе концентрируются те законодательные акты, которые принципиально решают вопрос о сопоставлении Конституции и соответствующего законодательства (либо определенного законодательного массива). Во второй группе отсылки к Конституции имеют скорее прикладное значение, так как подтверждают обоснованность тех или иных конкретных положений законодательных актов. Деление это имеет в некоторой степени условный характер, поскольку выраженные характеристики каждой группы являются взаимопроникающими и взаимообусловленными. Так, названная первая группа актов, ссылаясь на Конституцию при раскрытии понимания законодательства, подразумевает все же вполне конкретные конституционные положения, хотя, как правило, и многочисленные. В то же время при буквальном использовании текста Конституции, не связанном напрямую с вопросом о ее сопоставлении с соответствующим законодательством, очевидно, что сам факт ссылки на Конституцию еще раз свидетельствует о ее основном начале для развития отрасли экологического законодательства и в большинстве случаев подчеркивает отмеченное выше взаимодействие Конституции и законодательства.

На основе проведенного анализа считаем необходимым выделить как наиболее обоснованный и корректный подход законодателя к определению связанности каждого закона с Конституцией указание на необходимые и конкретные конституционные положения, которые послужили юридической базой для правового регулирования соответствующих отношений.

Следует обратить особое внимание на некоторые недостатки действующего экологического законодательства, связанные с неточностями, приводящими в итоге к несоответствию Конституции. При систематизации экологического законодательства они подлежат точному установлению и исправлению. В связи с этим в работе подчеркивается, что Конституция ценна для развития экологического законодательства России не только непосредственно содержанием своих правовых норм, теми правами и обязанностями, которые в них заключены, но и своей терминологией. Термины Конституции также являются определяющими для последующих законодательных актов, поскольку, как известно, за каждым термином стоит правовое понятие, которое, в свою очередь, должно иметь одну-единственную дефиницию. Вольное обращение с терминологией Конституции не дает возможности четкого уяснения правовых понятий, используемых в законодательстве, и, следовательно, позволяет вкладывать в них различный смысл. Поэтому представляется весьма настораживающим многообразие наименований отрасли законодательства об охране окружающей среды в действующем законодательстве.

Таким образом, при проведении систематизации экологического законодательства требуется совершенствование работы по сопоставлению этого законодательства с Конституцией, в результате которой: во-первых, ссылки на Конституцию в законодательных актах рассматриваемой отрасли должны быть конкретизированы и соответственно использоваться только в случае действительной необходимости; во-вторых, содержание систематизируемых актов должно выверяться на предмет строгого соответствия тексту Конституции.

Экологическое законодательство развивается в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации, испытывая на себе влияние международного права окружающей среды. В условиях возникновения глобальных экологических проблем, жизненно важной необходимости скорейшего решения проблемы нарастания кризисных тенденций в окружающей среде, с одной стороны, и быстрого истощения природных ресурсов при постоянном увеличении потребности общества в них, с другой, особое значение приобретает задача правильного установления соотношения внутригосударственного и международного регулирования относительно главнейших вопросов существования человечества. В связи с этим при проведении систематизации экологического законодательства нельзя обойти стороной тему соотношения его с актами международного права окружающей среды, которые в действующем законодательстве в общем виде именуются международными договорами.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции[[1]](#footnote-1) общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, законодатель называет два элемента российской правовой системы, являющихся одновременно правовыми понятиями международной правовой системы: 1) общепризнанные принципы и нормы международного права; 2) международные договоры. Между этими составляющими есть своя иерархия. В международном праве общепризнанные принципы и нормы обладают высшей юридической силой, определяют содержание всех других международно-правовых норм, и следовательно, норм международных договоров. В значительной степени определяющими для развития внутригосударственного права окружающей среды являются принципы международной охраны окружающей среды. Они закреплены в той или иной степени в большинстве международных документов, регулирующих отношения по охране окружающей среды и природопользованию; некоторые из них воспроизводятся последовательно в ряде международных договоров.

Из Конституции не следует, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации включаются напрямую в систему российского права, и экологического в частности. В рассматриваемой сфере взаимодействия общества и природы общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры могут соответствующе воздействовать на правосознание, повышать эколого-правовую культуру общества, формировать общественное экологическое сознание, способствовать выработке правильного решения правоприменительными органами и т. д. Однако включение их в систему права России, в сферу источников национального экологического права происходит только на основании специальных решений и действий государства, которые предусмотрены российским законодательством. Приоритет международного права перед внутригосударственным (второе предложение ч. 4 ст. 15 Конституции[[2]](#footnote-2)) при этом связан с применением имплементации международно-правовых норм в законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Это обстоятельство учитывает в настоящее время лишь один законодательных акт системы экологического законодательства – Земельный кодекс Российской Федерации.

Важно, что международные договоры, основываясь на общепризнанных принципах и нормах международного права, не столько направлены на собственно правовое регулирование внутренних экологических отношений в каждом государстве, имея свой специфический предмет правового регулирования, сколько определяют основы для согласованного развития национального экологического законодательства в рамках международного сообщества. На основании изложенного международные договоры нельзя как таковые рассматривать в виде части национального экологического права и законодательства, несмотря на постоянное взаимовлияние международного и внутригосударственного права.

Специфика развития правового регулирования экологических отношений в России в соотношении с международным правом окружающей среды заключается в повышенном влиянии международного права на формирование внутригосударственного законодательства, в определяющем значении международного права окружающей среды для экологического законодательства России. Такое определяющее значение международного права проявляется, например, в формировании законодательства об охране озонового слоя атмосферы, законодательства о сохранении биологического разнообразия и т. д. Соответственно систематизации в рамках российского экологического законодательства нормы международных договоров не подлежат, однако систематизируются те положения, которые введены в экологическое законодательство для выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств.

Свой вклад в процессы, стимулирующие систематизацию экологического законодательства, вносит судебная практика. Она позволяет выявить недостаточность правовой регламентации конкретных общественных отношений, пробелы и противоречия в праве, чем активизирует правотворческий процесс, совершенствование действующего законодательства. Судебная практика влияет и на процесс создания экологического законодательства. С одной стороны, высшие судебные органы наделены правом инициирования внесения необходимых изменений и дополнений в законодательные акты. С другой стороны, согласно действующим нормативным правовым актам, в концепциях проектов новых законодательных актов в разделе с общей характеристикой состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений должен быть дан анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики (и следовательно, судебной практики, если она имеется, в том числе).

Ввиду разворачивающейся в современной литературе дискуссии о наличии у судебной власти правотворческих полномочий, в процессе систематизации экологического законодательства особое значение приобретают не столько обоснование актов судебной практики в качестве источников права, сколько собственные ее правоприменительные функции – деятельность по надлежащему применению эколого-правовых норм в рассмотрении конкретных дел, способность преодоления пробелов и противоречий в экологическом законодательстве, влияние на правотворческие процессы посредством выявления слабых областей правового регулирования экологических отношений, глубокая и качественная работа с действующим экологическим законодательством. Судебная практика важна для систематизации экологического законодательства главным образом именно в этих аспектах.

Сами положения, вырабатываемые судебной системой, базируются и должны базироваться на правовых нормах экологического и иных отраслей законодательства. Задача суда состоит не в том, чтобы создавать новые нормы, а в том, чтобы найти необходимые нормы, показать правильное направление их применения. Учет и анализ таких положений необходим для совершенствования норм экологического законодательства в процессе его систематизации.

**Заключение**

Современная кодификация законодательства об охране окружающей среды и природоресурсных отраслей законодательства (земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха), начало которой было положено в 1991г., повлекла за собой создание разветвленной системы законодательных и иных нормативных правовых актов. В некоторых сферах правового регулирования кодификация проведена за данный период дважды (земельное, водное законодательство, законодательство об охране окружающей среды) и даже трижды (лесное законодательство). Таким образом, стадия формирования нового экологического законодательства в основном завершена, начался этап его совершенствования.

**Библиография**

1. Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды.
2. Попов М.В. О нарушениях конституционных прав граждан на землю в субъектах Федерации // Журнал российского права. 1998. N 8.
3. А.П. Анисимов, А.П. Алексеев: Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.
4. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Издательство МГУ, 2001. – 256 с. (14,89 п. л.).
5. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.93 г.)
6. России. М.: Издательство МГУ, 2007. – 384 с. (23,75 п. л.).
7. Развитие экологического законодательства России: подходы, задачи, принципы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1996. № 1. С. 23–25 (0,14 п. л.).
8. Законодательство об охране окружающей среды Республики Казахстан: опыт развития // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева. М.: Зерцало. 1999. С. 51–55 (0,22 п. л.).
9. О создании концепции развития экологического законодательства // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева. М.: Зерцало, 1999. С. 216–219 (0,18 п. л.).
10. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. № 2. С. 41–50 (1,18 п. л.).

1. См. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.93г.) [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.93г.) [↑](#footnote-ref-2)