Содержание:

Содержание: 2

Введение 3

История природоохранного законодательства России 4

Обзор действующих нормативно-правовых актов в области защиты и (или) охраны окружающей среды

Анализ федерального закона об охране окружающей среды 8

Проблемы Российского законодательства в области охраны окружающей среды. 10

Заключение: 13

Список используемой литературы: 14

Введение

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. Все полномочия и механизмы органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды определяются действующим законодательством, анализ которого и есть цель моей работы.

История природоохранного законодательства России

Если немного углубиться в историю экологической и природоохранной культуры, так сказать, найти корни этих явлений, то ещё со времён Древней Руси существовали правила бережного обращения с землёй-матерью. Что характерно для самоопределения первобытного человека в окружающей его природе, так это сакральное начало, вера в божество, тревожить и злить которое не в коем случае нельзя, иначе простой смертный мог за это поплатиться.

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, которые к концу прошлого века стали глобальной проблемой современного мира. В ХХI веке экологический кризис обостряется и проявляется в усилении дефицита питьевой воды, борьбе за разведанные месторождения полезных ископаемых, поиске чистого воздуха в столичных мегаполисах и даже возможностей продажи его в другие страны.

Первые конституции нашей страны содержали лишь нормы об исключительной государственной собственности на землю и другие основные природные ресурсы, об обязанностях землепользователей повышать плодородие почв.

Россия была одним из первых государств, принявших в 1960 г. Закон "Об охране природы в РСФСР"[[1]](#endnote-1), провозгласивший основы правовых отношений "человек - природа". Немало из содержавшихся в нем положений себя оправдали и нашли дальнейшее развитие - например, о преподавании охраны природы в учебных заведениях и пропаганде ее издательствами, музеями, телевидением, редакциями газет и журналов, об общественной природоохранной экспертизе проектов крупнейших строек, о необходимости рационального использования природных ресурсов и государственной охране объектов природы, об ответственности руководителей ведомств и предприятий, а также граждан за нарушения природоохранных правил. Но многие законодательные положения оказались излишне декларативными и не подкрепленными подзаконными актами.

На конституционном уровне экологическая тема получила отражение в Конституциях СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г., когда в ст. 18[[2]](#endnote-2) (после международной Стокгольмской конференции 1972 г.) был закреплен принцип, согласно которому в интересах настоящего и будущих поколений в России принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды.

Конституционный институт охраны окружающей среды имел ярко выраженный экономический, социальный, политический характер, хотя уже тогда наукой ставились и обосновывались перспективные задачи перенесения приоритета на социальные цели, связанные с обеспечением здоровья человека, его местообитанием и жизнью; вовлечения в экологический контроль общественности, человека, право которого на благоприятную среду предполагалось, но не гарантировалось; превращения граждан из объектов в субъекты экологического управления.[[3]](#endnote-3)

Конституция РФ 1993 г., со дня принятия которой исполнилось десять лет, 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[[4]](#endnote-4).

Федеральный закон , принятый государственной думой Российской федерации и одобренный Советом Федерации в декабре 2001года об охране окружающей среды является новейшим нормативно-правовым актом, существующим на данный момент.

Обзор действующих нормативно-правовых актов в области защиты и (или) охраны окружающей среды

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. Например, ст.9:

«1.*Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*

*2.Земля и другие природные ресурсы могут находится в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности*»

В ст. 42 Конституции РФ чётко определено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В Конституции закрепляются только основы государственного и общественного устройства, а конкретные механизмы прописываются в нижестоящих по компетенции нормативно-правовых актах, либо в международных договорах и соглашениях. Как и в других государствах, этот конституционный тезис представляется слишком общим, нуждается в конкретизации, подкреплении иными актами и правоприменением. Иски граждан, основанные на этой статье Конституции РФ, либо остаются без удовлетворения, а если удовлетворяются, то остаются нереализованными, как это случилось в Подмосковье, где муниципальные образования оказались не в состоянии выполнить решения судов о переселении граждан, проживающих в неблагоприятных шумовых условиях вблизи аэропорта Быково.[[5]](#endnote-5)

Статья 58 определяет обязанности по сохранению природуы и окружающей среды, обязует бережно относиться к природным богатствам. В ст. 41 говорится о поощрении деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Об становлении основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации говорится в п. "е" ст. 71. В п. 1 "в" ст. 114 правительство Российской Федерации обеспечивает проведение государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. И, наконец, ст.72 содержит данную формулировку: « В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

…д) *природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры…*»

Помимо конституции, в которой обозначены общие положения, существуют кодексы и законы, направленные но 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"

Отдельно хочется выделить федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года, анализ которого приведён в следующей главе. Следует сказать о Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации", в котором предусмотрен блок его полномочий в области природопользования и охраны окружающей среды. Правительством РФ утверждены Федеральные целевые программы (ФЦП) Постановлениями от 3 октября 1996 г. N 1161 "Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца на 1997 - 2010 годы", от 21 июня 1996 г. N 720 "Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения г. Чапаевска Самарской области" - до 2010 г., от 13 сентября 1996 г. N 1098 "Отходы" - до 2000 г. (выделено менее 10 процентов от намеченного), от 8 июля 1997 г. N 843 "Сохранение амурского тигра" - до 2003 г. (в основном за счет зарубежных источников, выделенных на борьбу с браконьерством), от 25 ноября 1994 г. N 1306 "По обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна" - до 2000 г. (освоено менее 20 процентов).

Также действуют многочисленные постановления Правительства РФ, например от 23.12.1993 N 1362

"Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации "

Анализ федерального закона об охране окружающей среды

Со дня вступления в силу закона об охране окружающей среды утратили свою юридическую силу следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 457), за исключением статьи 84, которая утрачивает силу одновременно с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
2. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2397-1 "О внесении изменений в ст. 20 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 459);
3. статья 4 Закона Российской Федерации от 2 июня 1993 г. N 5076-1 "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения", Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей", Закон Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, N 29, ст. 1111);
4. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. N 93-ФЗ "О внесении дополнений в статью 50 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 29, ст. 2948).
5. Постановление Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2061-1 "О порядке введения в действие Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 458) утрачивает силу одновременно со статьей 84 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды".

Отмена такого количества нормативных актов говорит об универсальности и многогранности Федерального закона, что, несомненно, идёт ему на пользу.

Но есть и множество недочётов. Четырехлетняя правоприменительная практика в условиях хозяйственной и общественно - политической реформы страны обнаружила, наряду с позитивными результатами, некоторые пробелы как в самом Законе, так и в механизме его реализации. Принятые в этот период законодательные и иные нормативные акты в сфере охраны

природы важны, но проблему до конца не решают - Закон нуждается в изменениях и дополнениях, подготовка которых сейчас ведется. Среди таких недочётов можно также выделить Статью 79: Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды:

*1. Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.*

*2. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.*

В данном случае можно обратить внимание на отсутствие упоминания о возмещении морального вреда. Не для кого не секрет, что в Российской Федерации грубо нарушаются права граждан в части компенсации им морального вреда, будь то уголовное, административное, гражданское, любое другое законодательство- везде моральный вред- « слабое звено». Компенсации за его причинение смехотворны, суды неохотно признают факт «духовного» ущерба, хотя действуют в рамках законодательства. Если причинение душевных терзаний нельзя пощупать, то, по словам доморощенных юристов-делитантов, его и нет вообще. Если посмотреть на передовой в этом вопросе запад, там судебная практика чётко отлажена и практически не даёт сбоев. Миллионные компенсации выплачиваются корпорациями-загрязнителями в пользу истцов. Вывод напрашивается сам собой: в России, мягко говоря, отсталое законодательство, которое требуется срочно реформировать.

Проблемы Российского законодательства в области охраны окружающей среды.

Обращает на себя внимание, что если природоресурсные и природоохранные полномочия находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то гражданское законодательство, метеорологическая служба, стандарты, эталоны (а они имеют первостепенное значение для сертификации, нормирования и паспортизации в области охраны окружающей среды) отнесены конституционным законодателем к ведению Федерации.

Принципиальное значение для экологии имеет регулирование имущественных отношений в сфере природопользования, поскольку от форм собственности на природные объекты во многом зависят рациональность и эффективность их использования, сочетание экологического, административного, публичного и гражданско-правового, частного подходов к владению, пользованию и распоряжению природными объектами, возможности государственного, производственного, общественного и муниципального экологического контроля.

В статье 9 Конституции РФ использование и охрана природных ресурсов провозглашаются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, закрепляется возможность частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, то есть разнообразие, защита и равноправие форм собственности на природные ресурсы и объекты. Конституционная формулировка "могут находиться" дает основания для дискуссий между сторонниками развития форм собственности либо их сдерживания: первые полагают, что на все природные ресурсы разрешены любые формы собственности; вторые считают, что если в Конституции записано "могут быть", то это значит, что природные ресурсы могут и не быть (по усмотрению законодателя) во всех формах собственности.

Установление на федеральном уровне правил имущественного оборота обеспечивает единство экономического пространства, стабилизацию природоресурсных отношений, внедрение в них отработанных, проверенных веками правовых процедур. Природоресурсные законы в соответствии с Конституцией РФ предусматривают экономически и социально оправданные различные варианты осуществления прав собственности: более 12 лет частные начала широко внедряются в земельных отношениях, где сформировалось почти 20 млн. собственников садовых участков, более десятка миллионов владельцев паев и долей в сельскохозяйственных угодьях, десяток миллионов собственников земельных участков под домами и дачами.

Могут находиться в частной собственности обособленные непроточные искусственные водоемы, а также древесно-кустарниковая растительность, выросшая на земельном участке, находящемся в частной собственности. Преимущественно публичные начала преобладают в горных,

фаунистических и лесных отношениях[[6]](#endnote-6).В настоящее время вносятся предложения о распространении частной собственности на леса, приватизация которых дала бы ощутимые поступления в бюджеты в ближайшие годы, упростила бы перевод лесных земель в нелесные.

Этот вопрос можно и нужно обсуждать с учетом рекреационных и глобальных экологических функций лесов, установившихся многовековых российских традиций допущения общего лесопользования без особых на то разрешений, принадлежности лесных массивов вокруг городов-миллионеров (а на них-то и предъявляется главный спрос) к лесам первой защитной категории, повреждение и уничтожение которых недопустимо. В большинстве развитых государств идет наращивание государственного фонда лесов преимущественно за счет их выкупа у граждан; в Турции, например, 9/10 лесов находятся в государственной собственности в целях обеспечения их сохранности и массового использования населением. Конституция РФ не исключает частной собственности на леса и другие природные ресурсы, и она может быть допущена федеральным законом с учетом социально-экономической обстановки в стране и высказанных соображений.

В соответствии со ст. 19 и 48 Лесного Кодекса РФ лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности, а разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов устанавливается заключенными в соответствии с Конституцией РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между ними. В 1999 году Верховный Суд РФ признал не соответствующими федеральному законодательству ряд распоряжений Правительства РФ, допустивших перевод лесных площадей в нелесные без проведения государственной экологической экспертизы[[7]](#footnote-1).

Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность этих положений Лесного Кодекса РФ. Его позиция, высказанная в 1998 году по запросам Правительства Республики Карелия и администрации Хабаровского края, состояла в том, что леса широко используются населением, являются федеральным достоянием, и передача части лесного фонда субъектам РФ может быть допущена лишь в соответствии с федеральным законом[[8]](#footnote-2).

Арбитражный суд Хабаровского края прекратил дело по иску Комитета по охране окружающей среды к АО "Горводоканал" за спуск загрязненных сточных вод, обосновав это тем, что ответчик (Горводоканал) не брал с пользователей плату за спуск вод из-за отсутствия нормативов платежей. В то же время этот суд взыскал с Вяземского ЖКХ "Водоканал" по иску Комитета в экологический фонд за сброс в водоем загрязненных сточных

вод. В решении сказано, что суд руководствовался решением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации N 22 от 21 октября 1993 г. "О некоторых вопросах практики применения Закона об охране окружающей природной среды", в котором записано, что в случае отсутствия нормативов, такс и методики расчета ущерба необходимо руководствоваться фактическими затратами на восстановление нарушенного состояния объекта.

Считаю свой анализ незаконченным, не упомянув о проблемах взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами в вопросах разграничения полномочий. Законодательством Российской Федерации и ее субъектов предусматривается участие органов местного самоуправления в деятельности по обращению с отходами. К полномочиям органов местного самоуправления относят "организацию утилизации и переработки бытовых отходов" [[9]](#footnote-3),что предполагает осуществление данной деятельности "в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации" [[10]](#footnote-4). Более конкретные полномочия в данной сфере предусмотрены законами субъектов Российской Федерации. Так, Закон Хабаровского края от 28 июля 1999 г. N 146 "Об отходах производства и потребления" [[11]](#footnote-5)относит к полномочиям органов местного самоуправления разработку и утверждение муниципальных программ, проектов, мероприятий по осуществлению выбросов, сбросов и обращению отходов производства и потребления, установление порядка и условий обеспечения надлежащего санитарного состояния городов и других населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон и иных мест при обращении с отходами производства и потребления на территории муниципального образования.[[12]](#endnote-7)

Заключение:

В ходе проведённого анализа российского законодательства в сфере охраны природы, выявились его недостатки и достоинства. Слабое регулирование общественных отношений, большое количество всякого рода коллизий связано с присутствием пробелов в нормативно-правовой базе, однако теоретическая база весьма развита и продумана.

Список используемой литературы:

1. См.: Ведомости РСФСР. 1960. N 40. Ст. 586 [↑](#endnote-ref-1)
2. См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. М., 1985. С. 12, 59. [↑](#endnote-ref-2)
3. См.: Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1990. С. 9 - 11 [↑](#endnote-ref-3)
4. См: Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды. [↑](#endnote-ref-4)
5. См.: Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы // Журнал российского права. 2003. N 6.

   6 См.: Попов М.В. О нарушениях конституционных прав граждан на землю в субъектах Федерации // Журнал российского права. 1998. N 8. [↑](#endnote-ref-5)
6. 7 См: А.П. Анисимов, А.П. Алексеев: Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды. [↑](#endnote-ref-6)
7. См.: Решение ВС РФ от 17 февраля 1998 г. N ГКПИ 97-249 // www.supcourt.ru [↑](#footnote-ref-1)
8. См.: Постановление КС РФ от 9 января 1998 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 3. Ст. 429. [↑](#footnote-ref-2)
9. См.: п. 17 ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-3)
10. См.: ст. 8 Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" // Российская газета. 1998. 30 июня; 2001. 1 января. [↑](#footnote-ref-4)
11. См: Сборник нормативных актов Законодательной Думы Хабаровского края. 1999. N 7 (ч. 1). 24 августа. [↑](#footnote-ref-5)
12. [↑](#endnote-ref-7)