МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

 имени Н.П.ОГАРЕВА

 Факультет юридический

 Кафедра гражданского

 права и процесса

 УТВЕРЖДАЮ

 Зав.кафедрой\_\_\_\_\_\_\_\_\_З.А.Кардакова

 Д И П Л О М Н А Я Р А Б О Т А

 Российское экологическое законодательство:

 современное состояние и перспективы развития

Автор дипломной работы Н.А.Голышев

Обозначение дипломной работы ДР-2069965-0211-10-97 гр.504

Специальность 0211 Юриспруденция

Руководитель работы канд.юрид.наук В.В.Никишин

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рецензент докт.юрид.наук, профессор

 М.С.Букин

 Саранск 1997

 С О Д Е Р Ж А Н И Е

 С.

ВВЕДЕНИЕ .................................................... 3

1. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ...... 5

2. СООТНОШЕНИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО

 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ

 ФЕДЕРАЦИИ ................................................ 31

3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО

 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ......................................... 46

ЗАКЛЮЧЕНИЕ .................................................. 58

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ............................ 63

.

 В В Е Д Е Н И Е

 Деятельностью государства по внесению организованности, упо-

рядоченности в различные сферы жизни человеческого общества яв-

ляется их правовое регулирование, стержнем и основой которого

служит законодательство.

 Общественные отношения в области взаимодействия общества и

природы регулируются экологическим законодательством.

 Интерес к проблемам экологического законодательства не слу-

чаен. На сегодняшний момент стоит вопрос не о процветании, а о

выживании людей в окружающей природной среде. Ведь жизнь и здо-

ровье человека - показатель, характеризующий среду его обитания.

 Выбор темы исследования связан также с особенностью нашего

государства как Федеративного. Так, наряду с федеральным эколо-

гическим законодательством существует и экологическое законода-

тельство субъектов РФ.

 Два уровня правовой системы в РФ развиваются не вполне сог-

ласованно. В связи с этим интересным представляется современное

состояние экологического законодательства на примере Республики

Мордовия.

 Об актуальности данной работы свидетельствуют тенденции раз-

вития экологического законодательства. Необходимо решить пробле-

му повышения его эффективности, т.е. улучшение механизма приме-

нения и использования эколого-правовых норм.

 Один из наиболее важных аспектов исследования - структура

экологического законодательства. Определение места каждого нор-

мативно-правового акта в этой структуре позволяет построить

стройную иерархическую пирамиду, во главе с Конституцией РФ.

 4

 Рассматривая перспективы развития экологического законода-

тельства, предполагается показать научный взгляд на проблему со-

вершенствования данной отрасли законодательства, особенно в ны-

нешних условиях правовой реформы, проводимой в Российской Феде-

рации.

 Отсутствие единой концепции развития экологического законо-

дательства затрудняет законотворческую деятельность в этой об-

ласти. В связи с этим особе место в работе отводится механизму

проведения экспертизы законопроектов.

 Целями данного исследования являются: вопросы, связанные с

определением общих и специальных факторов, воздействующих на

экологическое законодательство; выделение тенденций развития

экологического законодательства в субъектах РФ.

 В ходе работы над дипломным проектом использовались следую-

щие методы: диалектический, логический, сравнительно-правовой,

исторический, социологический и др.

 Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения

и списка использованных источников.

 Рассматриваемая проблема нашла свое отражение в трудах: Ба-

жайкина А.Л. "Сравнительный анализ природноресурсового законода-

тельства РФ и Удмуртской Республики", Бакуниной Т.С. "Обсуждение

проблем национальной экологической политики РФ", Боголюбова С.А.

"Государственно-правовые проблемы экологической экспертизы",

Бринчука М.М. "Охранять окружающую среду или обеспечивать эколо-

гическую безопасность", Голиченков А.К. "Экологический контроль:

теория, практика правового регулирования", Малой Т.Н. "Право

собственности на животный мир", Шемшученко Ю.С. "Правовые проб-

лемы экологии" и других ученых.

 5

 1. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

 Экологическое право - одна из отраслей системы российского

права, призванная регулировать общественные отношения в области

взаимодействия общества и природы с целью охраны окружающей сре-

ды, рационального использования природных ресурсов, жизни и здо-

ровья людей. Основные признаки этой отрасли права, по мнению

Н.И.Опилат, характеризуются через предмет, объекты, принципы и

источники 1.

 Рассмотрение вопроса о понятии экологического законодатель-

ства целесообразно начать с уяснения понятия законодательства

вообще.

 В юридической литературе данному вопросу отводится значи-

тельное место. Понятие законодательства берет начало из такой

научной категории как источник права. Однако, при внимательном

рассмотрении можно заметить, что ни один из ученых не дает чет-

кого и лаконичного понятия источника права, а рассматривает его

в различных смысловых значениях. Так под источником права в ма-

териальном смысле, по мнению В.В.Петрова, понимается воля наро-

да, выраженная путем опроса, референдума, по поводу того или

иного документа 2, примером которого может служить Конституция

Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 де-

кабря 1993 года 3.

 Особое, в том числе и практическое значение имеет юридичес-

кий или формально-юридический смысл источников права. В рамках

данного смыслового значения под ними понимаются формы права, в

---------------

 1 Опилат Н.И. Источники экологического права // Вестн. Моск.

ун-та. Сер.11, Право. 1991. N 1. С.71.

 2 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.80.

 3 Российская газета. 1993. 25 декабря.

 6

которых содержатся общие правила поведения, именуемые нормами

права. И именно совокупность таких нормативных правовых форм об-

разует законодательство. При этом нормативно-правовыми формами

являются нормативно-правовые акты 1. Исходя из этого под законо-

дательством понимается комплексная система издаваемых уполномо-

ченными правотворческими органами нормативных правовых актов.

Кроме того, законодательство является внешним выражением права,

т.к. именно через эту совокупность правовых норм происходит ре-

гуляция общественных отношений в целом или их отдельных видов.

 Рассматривая систему права, следует говорить о ней как и о

внутренней форме права. Система законодательства, как уже упоми-

налось, образует внешнюю форму права и представлена в виде сис-

темы нормативно-правовых актов, в которых отрасли и институты

права выражены. При этом внешняя и внутренняя формы неразрывно

связаны и не существуют друг без друга.

 Несомненно то, что каждая отрасль права выражена в опреде-

ленной системе нормативно-правовых актов, однако по мнению С.А.

Комарова, "системы нормативно-правовых актов выражают не только

распределение норм права по отраслям, но и комплексирование норм

различной правоотраслевой принадлежности в межотраслевые связи,

причем в самых многообразным модификациях". Поэтому систему пра-

ва и систему законодательства не следует ни противопоставлять,

ни отождествлять, т.к. они диалектически связаны 2.

 Основная социальная функция права - быть регулятором общест-

венных отношений. Но осуществление правом своей роли в обществе

связано с его нормативным характером. Так, А.Ф.Шебанов пишет,

---------------

 1 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.80.

 2 Комаров С.А. Общая теория государства и права. Саранск,

1994. С.197.

 7

что "содержание права - это составляющая его нормы, и именно

норма (общеобязательное правило поведения) есть его первичный

элемент (начальная клетка)... Законодательство в широком смысле

слова - совокупность законов и подзаконных нормативных актов,

являющихся формой выражения содержащихся в данных актах правовых

норм. Первичный элемент, начальная клетка законодательства, сле-

довательно, - нормативный акт (или часть акта, статья), включаю-

щий те или иные правовые нормы (отдельную норму). Поэтому поня-

тие законодательства не тождественно понятию права, они соотно-

сятся друг с другом как форма и содержание" 1.

 Законодательство нельзя считать лишь простой оболочкой пра-

вового содержания. Диалектика их соотношения заключается в том,

что законодательство выступает формой самого существования пра-

вовых норм, средством их организации, придания им определенности

и объективности. Право не существует вне законодательства, расс-

матриваемое в указанном аспекте законодательство и есть право 52.

 Отрасль права является наиболее крупным и центральным звеном

структуры права и охватывает основные, "качественно особые виды

общественных отношений, которые по своему глубинному содержанию

требуют обособленного юридически своеобразного регулирования" 53.

Это означает, что каждая отрасль права базируется на конкретной

совокупности качественно определенных, "неповторимых" норматив-

но-правовых актов.

 С другой стороны, рассматривая любой нормативно-правовой

акт, мы можем заметить, что он входит в ту или иную отрасль

---------------

 1 Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: Основания

построения // Правоведение. 1976. N 4. С.16.

 2 Там же.

 3 Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.1. М., 1981.

С.244.

 8

законодательства, которая соответствует либо определенной отрас-

ли права, либо объединению нормативно-правовых актов, образуемо-

му по предметному или целевому критерию. В зависимости от того,

каковы место и роль данного подразделения в правовой системе, во

многом определяются значение той или иной отрасли законодатель-

ства, место в иерархической структуре. Отрасли законодательства

прежде всего те, которым соответствуют основные отрасли права 1.

 Однако законодательство, являясь формой выражения норм права

в определенной мере самостоятельно. Это выражается в частности в

том, что оно включает в свое содержание и положения, не являющи-

еся правом: определения, указания на мотивы и цели издания актов

и др. Кроме того, относительная самостоятельность проявляется и

в том, что система (внутренняя структура) законодательства не

совпадает с системой (внутренней структурой) права 2 .

 Исходя из выше перечисленных положений можно сделать вывод:

полное совпадение системы отраслей законодательства и системы

отраслей права невозможно, т.к. количество отраслей законода-

тельства превышает количество отраслей права.

 Экологическое законодательство, являясь одной из отраслей

законодательства, обладает всеми общими признаками, характеризу-

ющими его самостоятельность и обособленность. И в данном кон-

тексте будет уместно предложить мнение А.Ф.Шебанова, с которым

согласны многие ученые. Так, С.С.Алексеев считает, что для приз-

нания совокупности нормативно-правовых актов самостоятельной от-

раслью законодательства необходимо, чтобы она обладала опреде-

---------------

 1 Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.1. М., 1982.С.232.

 2 Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания

построения // Правоведение. 1976. N 4. С.16.

 9

ленными качествами. Это, прежде всего, единство содержания -

единство принципов правового регулирования, единство источников

формирования норм, общность основных положений 1.Отличительные

признаки самостоятельности отрасли законодательства - прежде

всего иерархичность ее структуры, соподчиненность и согласован-

ность составляющих эту отрасль актов; акты с большей юридической

силой обуславливают акты с меньшей юридической силой, которые

последовательно дополняют и конкретизируют их. Обязательный

признак отрасли законодательства - наличие основного, стержнево-

го акта (нескольких актов), определяющего содержание и форму

других актов отрасли, из взаимосвязи и взаимозависимости, обус-

лавливающего цельность отрасли как единой системы актов 2 .

 Самостоятельность отрасли законодательства просматривается

через призму ее структуры, поэтому эти положения будут упомянуты

при анализе структуры экологического законодательства.

 Экологическое законодательство, обладая всеми общими призна-

ками, характерными для отрасли законодательства, имеет ряд осо-

бенностей. Так, экологическое право, как отрасль права представ-

ляет собой, прежде всего, систему правовых норм, специфическим

способом регулирующих экологические общественные отношения. Пер-

воосновой данной отрасли права является эколого-правовая норма,

которая представляет собой общее правило, предусмотренное для

определенного круга лиц и рассчитанное на неоднократное примене-

ние. Экологическое законодательство же, являясь источником эко-

логического права представляет собой нормативно-правовые акты,

---------------

 1 Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.2. М., 1982.

С.232.

 2 Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания

построения // Правоведение. 1976. N 4. С.16.

 10

содержащие эколого-правовые нормы. Эколого-правовые нормы сос-

тавляют экологическое право как отрасль права, а нормативно-пра-

вовые акты составляют отрасль законодательства. При этом отрасль

права имеет только вертикальную структуру, а отрасль законода-

тельства может иметь наряду с вертикальной и горизонтальную

структуру. Например, наряду с земельным законодательством РФ су-

ществует земельное законодательство ее субъектов.

 Норма права имеет схематически-постоянную структуру, т.е.

состоит из гипотезы, диспозиции и санкции, а нормативно-правовой

акт может содержать бесконечное множество составляющих элемен-

тов: статьи, пункты, абзацы, части статей и т.п. Исходя из это-

го, в одном пункте, статье закона и другом элементе нормативно-

правового акта может содержаться несколько правовых норм либо

одна правовая норма может содержаться в нескольких правовых ак-

тах и статьях, пунктах закона. Однако первичный элемент законо-

дательства не всегда содержит все три структурных элемента пра-

вовой нормы. Иногда излагаются лишь два элемента: гипотеза и

санкция; диспозиция может содержаться в другой статье норматив-

но-правового акта или в совершенно ином акте. Так, например, ес-

ли гипотеза правовой нормы, регулирующей право водопользования,

закрепление в статье 23 Водного кодекса РФ (определен круг лиц,

которые могут быть водопользователями), ее диспозиция - в статье

92 Водного кодекса РФ (права и обязанности водопользователей),

то ответственность за нарушение данной нормы определена в стать-

ях 129-132 Водного кодекса РФ 1. При этом такого рода несовпаде-

ния очень часты.

---------------

 1 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1976. С.127.

 11

 Рассматривая нормативно-правовые акты как составные элементы

отрасли экологического законодательства можно обнаружить, что во

многих случаях эти акты носят комплексный характер и включают в

свой состав нормы, относящиеся не только к экологическому зако-

нодательству, но и к гражданскому, административному и другим

отраслям законодательства. Поэтому целесообразно говорить об

экологическом законодательстве как о совокупности норматив-

но-правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих эколо-

го-правовые отношения.

 Экологическое право, как любая отрасль права, объединяет та-

кие правовые нормы, которые регулируют "особый, качественно оп-

ределенный вид общественных отношений, объективно требующий спе-

цифической правовой регламентации" 1. Именно содержание регулиру-

емых данной отраслью права отношений характеризует ее независи-

мость.

 Предметом экологического права являются общественные отноше-

ния в области взаимодействия общества и природы. Отношения, вы-

текающие из этой обобщенной формулировки, подразделяются на две

группы: отраслевые и комплексные 2. Отраслевые экологические от-

ношения - это земельноохранительные, отношения по охране недр,

лесоохранительные и водоохранительные отношения, по охране жи-

вотного мира, атмосферного воздуха.

 Вторая группа - комплексные экологические отношения - отно-

сятся к охране природных территорий, комплексов, природно-запо-

ведного фонда и т.д. Обеспечение качества природной среды дости-

гается именно во взаимодействии отраслевых и комплексных отноше-

ний.

---------------

 1 Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С.294.

 2 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.56.

 12

 Эти социально ценные общественные отношения находят свое

отражение в экологическом законодательстве.

 Однако, для того чтобы те или иные эколого-правовые отноше-

ния были выражены в нормативно-правовых актах, данные акты долж-

ны отвечать определенным требованиям:

 1. Нормативный правовой акт должен иметь объективно выражен-

ную форму - в виде документа, издаваемого соответствующим компе-

тентным органом.

 2. Не всякий документ может быть нормативно-правовым актом,

а лишь принятый уполномоченным на то государственным органом,

либо негосударственной организацией, которой делегированы права

на принятие таких нормативно-правовых актов.

 3. Принятые уполномоченными органами государства норматив-

но-правовые акты должны иметь такую форму, которая определена

законом. Так, Государственная Дума принимает федеральные законы

и федеральные конституционные законы и постановления; Правитель-

ство РФ - постановления и распоряжения; и т.д. В случае наруше-

ния формы принятого нармативно-правового акта, он подлежит отме-

не.

 4. Кроме того нормативно-правовой акт должен быть принят в

условия установленной процессуальной формы правотворчества 1.

 5. Необходимым является соблюдение порядка опубликования и

вступления в силу нормативно-правового акта. В соответствии с

частью 3 статьи 15 Конституции РФ, законы подлежат официальному

опубликованию. При этом неопубликованные законы не применяются.

Кроме того, не могут применяться любые нормативные правовые

---------------

 1 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. С.129.

 13

акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, если

они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В рамках

данной нормы действует Федеральный закон "О порядке опубликова-

ния и вступления в силу федеральных конституционных законов, фе-

деральных законов, актов палат Федерального Собрания" 1,в соот-

ветствии с которым официальным опубликованием федерального конс-

титуционного закона, федерального закона, акта Палаты Федераль-

ного Собрания считается первая публикация его полного текста в

"Российской газете" или "Собрании законодательства РФ". Также

данные акты могут быть опубликованы в иных печатных изданиях,

доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио и т.д.

 Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты

палат Федерального Собрания вступают в силу сразу на на всей

территории РФ по истечении десяти дней после их официального

опубликования, если самими законами или актами палат не установ-

лен другой порядок вступления их в силу.

 Кроме того, не может считаться нормативно-правовым актом ре-

шение компетентного органа, если оно принято по конкретному делу

и в отношении конкретных лиц. Так, не считаются нормативно-пра-

вовыми решения правительства о финансировании того или иного

объекта, о выделении материально-технических средств на проведе-

ние природоохранительных работ и т.п.

 Экологическое законодательство также служит и "целям обеспе-

чения определенных государственных органов правовым материалом,

необходимым для решения стоящих перед ними задач" 2. Исходя из

этого можно говорить о том, что характерный для экологического

---------------

 1 Собрание законодательства РФ. 1994. N 8. Ст.801.

 2 Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания

построения // Правоведение. 1976. N 4. С.20.

 14

права, как и для любой другой отрасли права, специфический метод

правового регулирования, для отрасли экологического законода-

тельства значения не имеет, т.к. у законодательства нет ни пред-

мета ни метода правового регулирования. Отрасль экологического

законодательства состоит из актов, которые содержат нормы, ис-

пользующие разные методы правового регулирования. При этом цель-

ность отрасли не умаляется. Вот почему отрасль законодательства,

т.е. составляющие ее нормативно-правовые акты являются предметом

как систематизации, так и кодификации, при которой создаются ак-

ты, содержащие нормы с разными методами регулирования.

 Рассматривая те или иные нормативно-правовые акты, входящие

в систему экологического законодательства можно обнаружить, что

их объединяет та или иная степень экологизации. Однако наличие в

нормативно-правовом акте экологизированных норм вовсе не означа-

ет его полную принадлежность к экологическому законодательству.

Экологические нормы содержатся в отраслях конституционного, меж-

дународного, гражданского, хозяйственного, административного,

уголовного, финансового законодательства 1.

 На сегодняшний день можно говорить об относительно самостоя-

тельной отрасли законодательства - экологическом законодательст-

ве, как системе экологизированных, нормативно-правовых актов,

издаваемых уполномоченными на то государственными органами, с

соблюдением установленных требований, направленных на урегулиро-

вание общественных отношений в области взаимодействий общества и

природы.

 Не менее важным и необходимым вопросом при рассмотрении эко-

логического законодательства является вопрос о его структуре.

---------------

 1 Практикум по экологическому праву России. М., 1996. С.92.

 15

Само слово структура означает (от лат. structura - строение,

расположение, порядок), совокупность устойчивых связей объекта,

обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе,

т.е. сохранение основных свойств при различных внешних и внут-

ренних изменениях 1.

 Существует ряд особенностей, которые характеризуют структуру

экологического законодательства.

 Во-первых, как уже ранее было сказано, данная отрасль зако-

нодательства представлена двухуровневой системой, т.е. ее можно

рассматривать как по горизонтали, так и по вертикали. И это не-

маловажно. В соответствии с Федеративным договором и Конституци-

ей РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение

экологической безопасности, особо охраняемые природные террито-

рии, охрана памятников истории и культуры относятся к совместно-

му ведению федеральных органов государственной власти РФ и орга-

нов государственной власти субъектов РФ. Данное положение харак-

теризует не только особенность нашего государства как федератив-

ного, но и подчеркивает определенную самостоятельность субъектов

РФ в решении указанных вопросов. Так, субъекты РФ на основе фе-

дерального законодательства могут осуществлять собственное пра-

вовое регулирование, в том числе принятие законов и иных право-

вых актов.

 Во-вторых, система экологического законодательства РФ состо-

ит из двух подсистем: природноресурсового и природоохранительно-

го. Природноресурсовое законодательство посвящается охране и ра-

циональному использованию природных ресурсов. Данная система

---------------

 1 Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С.657.

 16

представлена Земельным кодексом РСФСР 1, Водным кодексом РФ 2,

Лесным кодексом РФ 3, Федеральным законом"О животном мире" 4 и

другими законами.

 Система природоохранительного законодательства, являясь

частью более общей системы экологического законодательства, как

пишет В.В.Петров, "представляет собой совокупность нормативно-

правовых актов, устанавливающих порядок охраны природы, рацио-

нального использования природных ресурсов, защиты окружающей

природной среды в целях обеспечения научно-обоснованного сочета-

ния экологических интересов и достижения оптимального качества

окружающей природной Среды" 5. В систему природоохранительного

законодательства входит Закон РСФСР "Об охране окружающей при-

родной Среды" 6, Федеральный закон "Об экологической эксперти-

зе" 7,Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии

населения" 8 и другие.

 Сегодня следует говорить не просто о природоохранительных

законах, а о комплексных экологических законах. Это связано с

тем, что природоохранительные законы носят комплексный характер.

Это значит, что они по своему содержанию охватывают не один или

группу, а всю совокупность природных объектов либо всю окружаю-

щую природную среду в целом. Это, в частности, видно из схемы,

---------------

 1 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Со-

вета РСФСР. 1991. N 22. Ст.768.

 2 Собрание законодательства РФ. 1995. N 17. Ст.4471.

 3 Российская газета. 1997. 4 февраля.

 4 Собрание законодательства РФ. 1995. N 17. Ст.1462.

 5 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.545.

 6 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета

РФ. 1992. N 10. Ст.457.

 7 Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст.4556.

 8 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Со-

вета РСФСР. 1991. N 20. Ст.641.

 17

показывающей систему федерального экологического законодательст-

ва, представленной Т.В.Петровой 1.

 Верхний и самый основной уровень представлен нормативно-пра-

вовыми актами экологического законодательства во главе с Законом

РСФСР "Об охране окружающей природной среды", а также иными пра-

вовыми актами законодательства об охране окружающей природной

среды.

 Далее следуют нормативно-правовые акты природноресурсового

законодательства, т.е. акты об использовании и охране природных

ресурсов.

 Замыкают данный круг акты иных отраслей законодательства или

экологизированных 2. При этом отнесение этих актов к источникам

экологического права объясняется наличием в них отдельных эколо-

го-правовых норм.

 Не подвергается сомнению то, что основой формирования всего

законодательства, а в частности и экологического, является при-

нятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации.

Важность данного акта невозможно переоценить. И это, прежде все-

го, выражается в том, что Конституция РФ по сравнению с другими

актами имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применя-

ется на всей территории России. Законы и иные правовые акты,

принимаемые в Российской Федерации, как гласит статья 15, не

должны противоречить Конституции России.

 В Конституции РФ отражены основополагающие положения в об-

ласти экологической политики государства. В частности, она вво-

дит в научный оборот, вслед за Федеративным договором, трехзвен-

---------------

 1 Практикум по экологическому праву России. М., 1996. С.91.

 2 Там же. С.90.

 18

ное определение экологической деятельности человека в сфере вза-

имодействия общества и природны: природопользование, охрана ок-

ружающей среды, обеспечение экологической безопасности. Кроме

того, Конституция РФ определяет экологические права (статья 42)

и экологические обязанности (статья 58) гражданина. Наиболее

важным является указание на компетенцию РФ в сфере природополь-

зования и охраны окружающей среды (статья 71) и совместную ком-

петенцию РФ и ее субъектов (статья 72) в данной сфере. Также

среди экологических норм важное место занимают положения о праве

собственности на природные ресурсы (статьи 9, 36) 1.

 Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", являясь

комплексным головным законодательным актом не только в подсисте-

ме природоохранительного законодательства, но и во всей системе

экологического законодательства, возглавляет ее 2. Это означает,

что в вопросах охраны окружающей природной среды нормы других

законов не должны противоречить этому законодательному акту.

Данный закон можно назвать своего рода "экологической конститу-

цией", т.к. он является, также как и Основной закон, актом пря-

мого действия, т.е. его нормы за некоторыми исключениями, дейс-

твуют без каких-либо дополнительных актов (постановлений, инс-

трукций, положений), конкретизирующих нормы закона.

 Далее, в отличие от природноресурсового законодательства,

где охрана обеспечивается путем определения соответствующих пра-

вил рационального использования природного объекта, в настоящем

законе используется иной подход - здесь охрана окружающей при-

родной среды обеспечивается в совокупности ее объектов путем

---------------

 1 Российская газета. 1993. 25 декабря.

 2 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.85.

 19

"формулирования экологических требований предъявляемых к источ-

никам вредного воздействия на окружающую природную среду пос-

редством регулирования деятельности предприятий, учреждений, ор-

ганизаций, граждан" 1.

 Важным, по нашему мнению, является то, что для вышеупомяну-

того закона характерна особенность, свойственная законодательным

актам экологического направления. Они являются комплексным не

только по содержанию регулируемых отношений, но и по форме пра-

вового регулирования. И это выражается в том, что природоохрани-

тельные нормы, являясь центральным звеном закона об охране окру-

жающей природной среды, действуют не по одной, а в комплексе с

нормами других отраслей права - административного, гражданского

и т.д. 2.Так, нормы возмещения вреда, помещенные в законе (статьи

86-91), представляют собой конкретизацию более общих норм граж-

данского права и т.п. Наличие таких норм обеспечивает связь эко-

логического законодательства с другими отраслями законодательст-

ва.

 К числу комплексных законов, относящихся к экологическому

законодательству, следует отнести ранее упомянутый Закон РСФСР

"О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" 3,а так-

же Основы законодательства РФ об охране здоровья 4.Обеспечение

благополучия и охрана здоровья человека является конечной целью

охраны окружающей природы. Поэтому эти два закона составляют ос-

---------------

 1 Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий

к Закону России. М., 1993. С.11.

 2 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.86-87.

 3 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Со-

вета РСФСР. 1991. N 20. Ст.641.

 4 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета

РФ. 1993. N 33. Ст.1318.

 20

нову охраны окружающей природной среды и обеспечения экологичес-

кой безопасности человека. При этом, если рассматривать соотно-

шение экологического законодательства и законодательства об ох-

ране здоровья, общими для них будут нормы, направленные на охра-

ну здоровья населения от неблагоприятного воздействия факторов

окружающей Среды 1 .

 Также к числу комплексных законов необходимо отнести Феде-

ральный закон "Об особо охраняемых природных территоряих"2, ре-

гулирующий отношения в области организации, охраны и использова-

ния особо охраняемых природных территорий.

 Кроме того, сюда необходимо отнести Федеральный закон "Об

экологической экспертизе" 3, призванный урегулировать отношения в

области экологической экспертизы путем реализации права граждан

РФ на благоприятную окружающую среду.

 Рассматривая природноресурсовое законодательство, можно за-

метить, что оно представлено, как правило, головными законами.

Например: правовые основы рационального использования, охраны,

защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и

ресурсового потенциала установлены в Лесном кодексе РФ 4; отноше-

ния по поводу охраны и использования вод путем установления пра-

вовых основ использования и охраны водных объектов регулируется

Водным кодексом РФ 5; земельные отношения регулируются Земельным

кодексом РСФСР 6 и т.д.

---------------

 1 Практикум по экологическому праву России. М., 1996. С.93.

 2 Собрание законодательства РФ. 1995. N 12. Ст.1024.

 3 Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст.4556.

 4 Российская газета. 1997. 4 февраля.

 5 Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст.4471.

 6 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Со-

вета РСФСР. 1991. N 22. Ст.768.

 21

 Говоря о соотношении экологического и природноресурсного за-

конодательства, следует заметить, что точками их соприкосновения

будут являться нормы, регулирующие охрану соответствующих при-

родных ресурсов и окружающей природной среды.

 Наиболее широко представлены законами так называемые эколо-

гизированные отрасли законодательства. По мнению Н.И.Опилат,

"экологизация законодательства - объективный процесс. Ему под-

вержены все акты, в той или иной степени влияющие на состояние

окружающей Среды" 1.

 Из общего количества экологизированных актов можно назвать

несколько законов, относящихся к различным отраслям законода-

тельства. Так, в соответствии с Федеральным законом "О Конститу-

ционном Суде РФ" 2, Конституционному суду РФ дается право отме-

нять акты органов управления, противоречащие конституционным

экологическим нормам. А в соответствии с Федеральным законом "О

международных договорах РФ" 3, определяется порядок ратификации и

вступления в силу международных договоров РФ в области охраны

окружающей среды.

 Практическое значение имеют: Уголовный кодекс РФ 4, закрепля-

ющий понятие экологического преступления и конкретные составы

данного вида правонарушений; Гражданский кодекс РФ 5, который оп-

ределяет положения права собственности и иных вещных прав на

землю и другие природные ресурсы, порядок возмещения вреда и

---------------

 1 Опилат Н.И. Источники экологического права // Вестн. Моск.

ун-та. Сер.11, Право. 1991. N 1. С.76.

 2 Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст.1447.

 3 Собрание законодательства РФ. 1995. N 29. Ст.2757.

 4 Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст.2954.

 5 Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст.3301; 1996.

N 5. Ст.410.

 22

иные вопросы; Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1,

содержащий нормы об административной ответственности в области

экологопользования.

 Следующий структурный уровень экологического законодательст-

ва представлен подзаконными нормативно-правовыми актами. Данный

уровень можно подразделить на три основные группы: 1) норматив-

но-правовые акты Президента РФ; 2) правительственные норматив-

но-правовые акты; 3) нормативно-правовые акты министерств и иных

государственных органов федеральной исполнительной власти.

Представленное подразделение на группы не является обязательным.

Так, Б.В.Ерофеев вводит еще межведомственные нормативно-правовые

акты, принимаемые органами управления межведомственной компетен-

ции, к которым относятся комитет по земельным ресурсам и земле-

устройству РФ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия

РФ и др. 2 Но, с другой стороны, автор отводит особое место ука-

зам Президента РФ, ссылаясь на Конституцию РФ, что якобы она "не

относит их к подзаконным нормативным актам" 3, хотя комментарий к

статье 90 Конституции РФ называет акты Президента РФ подзаконны-

ми актами 4.

 В соответствии с уже упомянутой статьей 90 Конституции РФ,

Президент РФ издает указзы и распоряжения. Указы, как правило,

представляют собой нормативно-правовые акты, относящиеся к неоп-

ределенному кругу лиц, органов государства, должностных лиц и

т.д. С другой стороны, распоряжения - это обычно акты индивиду-

ального характера. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны

---------------

 1 Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. N 27. Ст.899.

 2 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. С.132.

 3 Там же. С.138.

 4 Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. -

С.429.

 23

для исполнения на всей ее территории. Данные акты главы госу-

дарства не должны противоречить не только Конституции РФ, но и

федеральным конституционным и федеральным законам. Являясь "осо-

бым" лицом в государстве, Президент РФ определяет в соответствии

с Конституцией России и федеральными законами направления внут-

ренней политики государства, в том числе и в области охраны ок-

ружающей природной среды.

 На сегодняшний момент законодательство представлено рядом

указов Президента РФ, регулирующих так или иначе эколого-право-

вые отношения. Примером могут служить: Указ Президента РФ от 4

февраля 1994 г. "О государственной стратегии РФ по охране окру-

жающей среды и обеспечению устойчивого развития" 1, Указ Прези-

дента РФ от 16 декабря 1993 г. "О федеральных природных ресур-

сах" 2 и другие.

 Следует отметить Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. "О

структуре федеральных органов исполнительной власти" 3, которым

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ было

реорганизовано в Министерство природных ресурсов РФ и Государс-

твенный комитет РФ по охране окружающей среды.

 Важным в свете данных рассуждений будет дополнение, приве-

денное С.А.Комаровым о том, что указы Президента РФ могут носить

нормотворческий характер. Наряду с актами федеральных законода-

тельных органов данные указы могут являться актами первоначаль-

ного правотворчества, т.к. содержат нормы права и посвящены общим

вопросам 4.

---------------

 1 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 6.

Ст.436.

 2 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 51.

Ст.4932.

 3 Собрание законодательства РФ. 1996. N 34. Ст.4082.

 4 Комаров С.А. Общая теория государства и права. Саранск,

1994. С.151.

 24

 Следующую группу подзаконных нормативных правовых актов

представляют акты Правительства РФ, которые имеют значительный

удельный вес среди норм экологического законодательства.

 В соответствии со статьей 114 Конституции РФ, Правительство

РФ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики

в области природопользования. При этом полномочия Правительства

РФ в этой области реализуются с помощью его актов - постановле-

ний и распоряжений. Данные акты издаются во исполнение и на ос-

новании Конституции РФ, Федеральных законов и нормативных указов

Президента РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ

обязательны к исполнению в Российской Федерации.

 В форме постановлений издаются акты Правительства РФ, имею-

щие нормативный характер или наиболее важное значение. Акты по

оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоря-

жений.

 В.В.Петров постановления Правительства РФ по вопросам эколо-

гии разбивает на три группы 1. Так, к первой группе относятся

постановления, которые принимаются во исполнение закона для

конкретизации его отдельных положений. Таким актом следует наз-

вать постановление Правительства РФ N 942 от 22 сентября 1993 г.

"Об утверждении Положения о государственной экологической экс-

пертизе" 2. Вторая группа постановлений предназначена для опреде-

ления компетенции органов управления и контроля. Например, Поло-

жение "О Комитете РФ по земельным ресурсам и землеустройству",

утвержденное постановлением Правительства РФ N 61 от 2 февраля

---------------

 1 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.92.

 2 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 39.

Ст.3621.

 25

1993 г. 1 И, наконец, в третью группу постановлений Правительства

РФ автор включает нормативно-правовые акты дальнейшего правового

регулирования экологических отношений. Таким актом следует счи-

тать постановление Правительства РФ N 501 от 4 ноября 1993 г. "О

создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвы-

чайных ситуациях" 2.

 В случае, если постановления или распоряжения Правительства

противоречат Конституции РФ, федеральным законам и указам Прези-

дента РФ, они могут быть отменены Президентом РФ.

 Природоохранительные министерства и ведомства наделяются

правом издавать в рамках предусмотренной для них компетенции

нормативные правовые акты. При этом данного рода акты обязатель-

ны для других министерств и ведомств, физических и юридических

лиц. Имея ту особенность, что по юридической силе нормативно-

правовые акты министерств и ведомств уступают актам Правительст-

ва РФ, они представлены в виде различных приказов, решений, инс-

трукций, правил, положений, уставов, распоряжений.

 Так, еще в рамках Министерства охраны окружающей среды и

природных ресурсов РФ оно издавало нормативные правовые приказы,

инструкции. В настоящий момент органом, в функции которого

передано решение вопросов охраны окружающей среды, является

Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, а вопросы

использования природных ресурсов ныне отнесены в ведение Минис-

терства природных ресурсов РФ 3. Примером подобных актов может

служить Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных

---------------

 1 Собрания актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 6.

Ст.488.

 2 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.92.

 3 Собрание законодательства РФ. 1996. N 34. Ст.4032.

 26

ресурсов РФ "Об утверждении Инструкции по организации и осущест-

влению государственного контроля за использованием и охраной зе-

мель органами Минприроды России" от 25 мая 1994 г. N 160 1. А в

рамках Государственного комитета РФ по охране окружающей среды

был издан приказ от 31 декабря 1996 г. N 543 "Об утверждении По-

рядка выдачи разрешений на использование символики государствен-

ных природных заповедников" 2 .

 Кроме данных органов правом издания обязательных нормативных

актов обладает специально уполномоченные органы в области охраны

окружающей природной среды. Так, Государственный комитет РФ по

земельным ресурсам и землеустройству наделен правом издания ак-

тов по охране земельных ресурсов (например, Инструкция о порядке

работы госземинспекторов по привлечению физических, должностных

и юридических лиц к административной ответственности за наруше-

ния земельного законодательства, утверждена приказом Государс-

твенного комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от

18 февраля 1994 г. N 18) 3 .

 Многие экологические нормативные правовые акты принимаются

совместно несколькими министерствами и ведомствами. Так, Порядок

направления средств предприятиями, учреждениями, организациями,

гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами в го-

сударственные внебюджетные экологические фонды, утвержден Минфи-

ном РФ 22 декабря 1992 г. и Минприродой РФ 21 декабря 1992 г. 4,

---------------

 1 Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ.

1994. N 9. С.11-30.

 2 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполни-

тельной власти. 1997. N 4. С.6-8.

 3 Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ.

1994. N 7. С.3-10.

 4 Российские вести. 1993. N 47.

 27

или Типовое положение о порядке добровольного экологического

страхования в РФ, которое утверждено Минприродой России 3 декаб-

ря 1992 г. и Российской государственной страховой компанией 20

ноября 1992 г. 1

 В соответствии с Указом Президента РФ от 21 января 1993 г.

N 104 "О нормативных актах центральных органов государственного

управления РФ" 2,нормативные акты министерств и ведомств, затра-

гивающие права, свободы и законные интересы граждан регистриру-

ются в Министерстве юстиции РФ. Затем данные акты подлежат офи-

циальному опубликованию в газете "Российские вести". Не заре-

гистрированные в Минюсте РФ и не опубликованные нормативные акты

не порождают никаких юридических последствий. Данное положение

имеет большое практическое и теоретическое значение, т.к. свежи

примеры из недалекого прошлого, когда в разработке и утверждении

ведомственных нормативных актов отсутствовал необходимый поря-

док. Министерства и ведомства при издании таких документов не

всегда соблюдали предусмотренные требования. Поэтому в ряде слу-

чаев принятые ведомственные акты входили в противоречие с дейс-

твующими законами. На сегодняшний момент вышеупомянутым Указам

Президента РФ был установлен строгий порядок в разработке и при-

нятии актов министерствами и иными государственными органами фе-

деральной исполнительной власти.

 Кроме того, противоречащие закону нормативно-правовые акты

министерств и ведомств подлежат отмене Правительством РФ, а так-

же могут быть опротестованы прокурором.

---------------

 1 Закон. 1993. N 3. С.47-51.

 2 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 4.

Ст.304.

 28

 Говоря о нормативных актах министерств и ведомств, необходи-

мо упомянуть о санитарных, строительных, технических, технологи-

ческих и других нормах. К ним относятся различные нормативы ка-

чества окружающей среды: предельно допустимые воздействия вред-

ных веществ на окружающую среду и здоровье человека и т.д. Выра-

жая технические правила, эти нормативы не рассматриваются как

источники права. Однако, Закон "Об охране окружающей природной

среды" (ст.ст.25-27 и др.) устанавливает обязанность их исполне-

ния, которая придает таким нормам юридический характер и позво-

ляет оценивать их как источники права 1 .

 Разновидностью источников экологического права, входящих в

структуру экологического законодательства, являются законы и

иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Следует отметить,

что правовое регулирование отношений в области взаимодействия

общества и природы в субъектах РФ представляет собой относитель-

но самостоятельный уровень правовой регуляции с характерными

лишь для данных регионов особенностями.

 Необходимо сказать несколько слов о характере руководящих

разъяснений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного

Суда РФ. Интересным на этот счет представляется мнение Б.В.Еро-

феева: "Всякий закон всеобщ, а случай экологической практики

единичен и чтобы подвести единичное под всеобщее, необходимо

суждение, которое является правосудием. В ходе правосудия неиз-

бежно выявляются пробелы в правовом регулировании, а потому су-

дам дано право в случае пробела применять аналогию закона или

аналогию права, что равносильно созданию новой правовой материи2.

---------------

 1 Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. С.93.

 2 Ерофеев Б.В. Экологическое право россии. М., 1996. С.143.

 29

 Несмотря на это, руководящие разъяснения Пленума Верховного

Суда РФ и Высшего Арбитражного суда не являются источниками эко-

логического права, не входят в структуру экологического законо-

дательства. Это связано с тем, что судебные органы не наделены

правотворческой функцией. Пленумы соответствующих судов, расс-

матривая обобщенные материалы, дают в порядке судебного толкова-

ния руководящие разъяснения по вопросам применения экологическо-

го законодательства. Однако, разъяснения Пленума Верховного Суда

РФ обязательны для всех судов общей юрисдикции в РФ, а разъясне-

ния Пленума Высшего Арбитражного суда РФ обязательны для всей

системы арбитражных судов.

 Постановления судебных пленумов должны лишь толковать и

разъяснять смысл экологического законодательства, но не созда-

вать новые нормы экологического права. Вместе с тем, суды при

разрешении конкретных споров обязаны применять соответствующие

нормы экологического права лишь в истолковании, содержащемся в

постановлении соответствующего судебного пленума. Это зачастую

приводит к тому, что многие судьи руководствуются не правовой

нормой, а положениями, предусмотренными в постановлении пленума

суда.

 Не является источником экологического права и сложившаяся

судебная практика, под которой понимается "многократное единооб-

разное решение судами одной и той же категории дел"\_51\_0. Судья,

рассматривая дело, по которому сложилась определенная судебная

практика, может вынести и иное решение, если убежден в том, что

сложившаяся практика не соответствует закону. Однако, этого, как

---------------

 1 Гражданское право / Под ред. Ю.К.Толстого. М., 1996. С.35.

 30

правило, не происходит, и судьи, "слепо следуя накатанной ко-

лее", выносят неправовые решения.

 В России действует ряд постановлений пленумов судов в облас-

ти охраны окружающей природной среды: Постановление Пленума Вер-

ховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. N 4 "О практике применения

судами законодательства об охране природы" 1 , Постановление Пле-

нума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. N 22 "О

некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране

окружающей природной Среды" 2 .

---------------

 1 Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. N 2. С.10-13.

 2 Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. N 3. С.87-93.

 31

 2. СООТНОШЕНИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО

 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ

 ФЕДЕРАЦИИ

 Особенностью Российского государства является его характе-

ристика в качестве федеративного, состоящего из "государств и

(или) госудаственно-подобных образований, близких по статусу к

государству" 1 . В соответствии со статьей 5 Конституции РФ к ним

относятся республики, края, области, города федерального значе-

ния, автономные области, автономные округа. Республика в составе

РФ, представляя собой государство, имеет свою конституцию, ос-

тальные субъекты РФ имеют свои уставы.

 В статье 72 Конституции РФ прямо предусмотрено, что природо-

пользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической

безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана па-

мятников истории и культуры относятся к совместному ведению фе-

деральных органов государственной власти и органов государствен-

ной власти субъектов РФ. К совместному ведению относятся также

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами,

водными и другими природными ресурсами.

 Статья пятая Конституции РФ, перечисляя ряд субъектов РФ,

говорит об их равноправии, т.е. "обладании всеми ими одинаковым

конституционно-правовым статусом субъекта Федерации, а также

идентичности компетенции. Равноправие выражается и в праве всех

субъектов Федерации иметь свои законы и другие акты законода-

тельства" 2 .

---------------

 1 Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994.

С.60.

 2 Там же. С.73.

 32

 По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются

федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними

законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Данное по-

ложение, предусмотренное частью 2 статьи 76 Конституции РФ, име-

ет принципиально важное значение, так как охрана окружающей сре-

ды, природопользования, обеспечение экологической безопасности,

особо охраняемые природные территории, вопросы выделения, поль-

зования и распоряжения природными ресурсами находятся в совмест-

ном ведении РФ и ее субъектов.

 Частью 5 статьи 76 Конституции РФ установлено твердое прави-

ло: законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не мо-

гут противоречить федеральным законам. В случае противоречия

между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует

федеральный закон. Однако, немало примеров нарушения данной нор-

мы Конституции РФ. Так, 15 февраля 1994 года был заключен Дого-

вор Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении

предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между ор-

ганами государственной власти РФ и органами государственной

власти Республики Татарстан" 1 .Как заметил И.Я.Дюрягин, статья

VI указанного Договора содержит положения о том, что в случае

противоречия между федеральным законом и нормативным актом Рес-

публики Татарстан, данного рода противоречия переводятся в раз-

ряд споров РФ и Республики Татарстан и подлежат разрешению в

согласованном порядке. Вместо однозначного признания силы феде-

рального закона вводится процедура опротестования федеральными

органами законов Республики Татарстан, противоречащих Договору 2.

---------------

 1 Российская газета. 1994. 18 февраля.

 2 Кокотов А.Н., Саликов М.С. Проблемы региоанльного управле-

ния и законодательства // Российский юридический журнал. 1994.

N1. С.6.

 33

 Рассматривая экологическое законодательство субъектов РФ,

необходимо определить его место в системе общероссийского эколо-

гического законодательства. Экологические законы и иные норма-

тивные правовые акты субъектов РФ занимают обособленное положе-

ние в указанной структуре.

 Каждый субъект Федерации изначально обладает неповторимыми

социальными, экономическими, природными и другими условиями, что

в конечном счете влияет на различие регулирования экоголо-право-

вых отношений. Федеральное экологическое законодательство не мо-

жет учесть всех особенностей конкретного региона. Поэтому возни-

кающие пробелы в законодательстве могут быть ликвидированы зако-

нодательством субъектов РФ.

 На сегодняшний момент мы можем говорить о формировании реги-

ональных законодательных систем. Нормативные правовые акты эко-

логического законодательства субъектов РФ автономны по отношению

друг к другу.

 Рассматривая соотношение федерального экологического законо-

дательства и законодательства субъектов РФ, важно выделить их

взаимную связь.

 Республика Мордовия (далее РМ) одна из тех субъектов РФ, ко-

торые 31 марта 1992 года подписали Федеративный договор и расп-

ространили его действие на свою территорию 1.

 Актом, имеющим высшую юридическую силу и прямой действие на

всей территории республики признается Конституция РМ 2 . Неотъем-

лемой частью Конституции РМ стали нормы, касающиеся совместного

---------------

 1 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета

РФ. 1992. N 67. Ст.898.

 2 Известия Мордовии. 1995. 22 сентября.

 34

ведения РФ и РМ, которые в статье 18 нашли юридическое оформле-

ние, повторяя часть 1 статьи 72 Конституции РФ.

 В соответствии со статьей 8 Конституции РМ, земля и другие

природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и

деятельности народа, проживающего на его территории и могут на-

ходиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах

собственности.

 По предметам совместного ведения, т.е. по вопросам владения,

пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими

природными ресурсами, а также по вопросам природопользования,

охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопаснос-

ти, Республика Мордовия принимает законы и иные нормативные пра-

вовые акты в соответствии с федеральными законами.

 Возглавляя систему экологического законодательства РМ, Конс-

титуция РМ служит "образцом соответствия", на основе которого

принимаются все остальные нормативные правовые акты.

 Следующими по юридической силе можно назвать законы, прини-

маемые высшими представительным и законодательным органом власти

- Государственным Собранием РМ, а также действующие законы, при-

ныте бывшим Верховным Советом МАССР.

 На сегодняшний момент в РМ нет головного акта, определяющего

вопросы взаимоотношения общества и природы. В связи с этим в

этой области применяется российской экологическое законодатель-

ство. Однако, в развитии природоресурсового законодательства

сделаны определенные шаги. Так, в настоящее время действует Зе-

мельный кодекс МАССР 1 , Лесной кодекс РМ 2.

---------------

 1 Советская Мордовия. 1992. 13 марта.

 2 Ведомости Верховного Совета РМ. 1994. N 6-8. Ст.150.

 35

 Говоря об экологизированных законах республики, хотелось бы

выделить Закон РМ от 11 ноября 1996 года "О государственной экс-

пертизе градостроительной документации, целевых инвестиционных

программ и проектов строительства в РМ" 1. Ряд статей данного за-

конодательного акта противоречит Федеральному закону "Об эколо-

гической экспертизе" 2, в соответствии с которым специально упол-

номоченным органам в области экологической экспертизы на терри-

тории субъектов Федерации является территориальный орган Минпри-

роды РФ (на территории Республики Мордовия - Министерство эколо-

гии и природопользования РМ), который имеет исключительное право

на проведение государственной экологической экспертизы.

 Однако, в соответствии с Законом РМ "О государственной экс-

пертизе градостроительной документации, целевых инвестиционных

программ и проектов строительства в РМ", органы государственной

экологической экспертизы образуются и аккредитуются при Госэкс-

пертизе РМ, осуществляя свою деятельность под ее руководством.

Поэтому, в данный Закон должны быть внесены изменения, которые

ликвидировали бы возникшие противоречия.

 Кроме законов, Государственное Собрание РМ, в соответствии с

частью 1 статьи 45 Конституции РМ, принимает постановления. При-

мером такого рода актов могут служить: Постановление Государс-

твенного Собрания РМ от 20 июня 1995 года "О положении о внебюд-

жетном экологическом фонде РМ" 3; Постановление Государственного

Собрания РМ от 20 июня 1995 года "Об использовании средств эко-

логического фонда РМ" 4.

---------------

 1 Ведомости Государственного Собрания РМ. 1996. N 14. Ст.481.

 2 Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст.4556.

 3 Известия Мордовии. 1995. 11 июля.

 4 Известия Мордовии. 1995. 11 июля.

 36

 В соответствии с частью 1 статьи 23 Конституции РМ высшим

должностным лицом и главой государства является Глава РМ, кото-

рый издает указы и распоряжения. Однако, пока не было принято ни

одного такого рода экологизированного акта.

 Самую многочисленную группу нормативно-правовых актов предс-

тавляют постановления и распоряжения Правительства РМ, наделен-

ного правом издания этих актов. Правительство РМ, являясь высшим

органом исполнительности власти РМ, обеспечивает проведение в РМ

единой государственной политики в области экологии (часть 2

статьи 54 Конституции РМ). Среди подобных постановлений можно

вдыелить: Постановление Правительства РМ от 25 июля 1996 года "О

красной книге РМ" 1 ; Постановление Правительства РМ от 27 марта

1996 года "О региональной научно-технической программе "Научное

обеспечение экологической безопасности населения и устойчивого

развития РМ" 2 ; Постановление Правительства РМ от 16 августа 1996

года "О создании Научно-координационного совета социально-эколо-

гической реабилитации РМ" 3 ; Постановление Правительства МССР от

31 марта 1993 года "О неотложных мерах по обеспечению радиацион-

ной безопасности на территории МССР" 4 и т.д.

 В случае противоречия постановлений и распоряжений Прави-

тельства РМ федеральному или региональному законодательству Гла-

ва РМ вправе их отменить.

 Особую роль в регулировании эколого-правовых отношений игра-

ют нормативные акты министерств и ведомств на территории РМ. В

первую очередь хотелось бы сказать о правотворчестве Министерства

---------------

 1 Справочно-правовая система "Гарант" - Информ.база "Законо-

дательство Республики Мордовия". Версия от 31 мая 1997 г.

 2 Там же.

 3 Там же.

 4 Там же.

 37

экологии и природопользования РМ, которое является республиканс-

ким органом исполнительной власти, а также территориальным орга-

ном Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ

(ныне Государственный комитет РФ по охране окружающей среды).

Статус данного министерства находится в подвешенном состоянии.

Так, 15 апреля 1996 года постановлением Правительства РМ было

утверждено Положение о Министерстве экологии и природопользова-

ния РМ 1, которое отменило ранее действовавшее постановление Пра-

вительства МССР от 2 сентября 1993 года "Об утверждении Положе-

ния о Министерстве экологии и природопользования Мордовской

ССР" 2. Положение первое принято, но оно не утверждено вышестоя-

щим органом, т.е. Государственным комитетом РФ по охране окружа-

ющей среды. Указом Президента РФ от 14 августа 1996 года N 1177,

утверждившим структуру федеральных органов исполнительной влас-

ти, полномочия по использованию природных ресурсов переданы Ми-

нистерству природных ресурсов РФ. По нашему мнению, полномочия

по природопользованию и на территории РМ должны быть переданы

соответствующему органу.

 Одной из основных функций Министерства экологии и природо-

пользования РМ является формирование региональной нормативно-ме-

тодической базы в области охраны окружающей среды, что означает

принятие в том числе нормативно-правовых актов, касающихся этих

вопросов. Но, как показывает анализ законодательства, представ-

ленным правом Министерство не пользуется. Прокуратурой РМ была

проведена проверка законности применения Министерством экологии

и природопользования РМ Закона РСФСР "Об охране окружающей при-

---------------

 1 Справочно-правовая система "Гарант" - Информ.база "Законо-

дательство Республики Мордовия". Версия от 31 мая 1997 г.

 2 Там же.

 38

родной среды". Выявленные нарушения вызвали необходимость обра-

щения в данной Министерство с Представлением об устранении нару-

шений законности 1 .В деятельности Министерства, его должностных

лиц имелись существенные недостатки, не позволяющие в полном

объеме качественно обеспечить исполнение экологического законо-

дательства. Меры, принимаемые в отношении предприятий-нарушите-

лей экологического законодательства, органами Государственного

экологического контроля оказались неэффективными, поскольку не

достигали конечного результата - устранения допущенных наруше-

ний. По значительному количеству экологических правонарушений, в

результате которых причинялся вред окружающей природной среде,

он не компенсируется. Кроме того, в последние два года совершен-

но не используется Министерством, его территориальными органами

предоставленное законом право об ограничении, приостановлении,

прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и лю-

бой деятельности, причиняющий вред окружающей природной среде и

несущей потенциальную опасность для здоровья человека. Часты

случаи нарушения требований КоАП РСФСР. Так, оформление протоко-

ла об экологическом правонарушении производится с нарушением ус-

тановленного законом порядка, с превышением предусмотренного

срока.

 Нарушения требований действующего природоохранительного за-

конодательства стали возможны по причине, в одних случаях недос-

таточности знаний специалистами действующего законодательства, в

других - несоблюдения требований должностной дисциплины, либо

просто халатности, а также отсутствия в Министерстве юридической

службы 2.

---------------

 1 Архив Прокуратуры РМ. 1996. Наряд N 7-1-96.

 2 Там же.

 39

 Сегодня в Министерстве, да и в целом в республике некому

вести разработку актов экологического законодательства. И первая

причина тому - отсутствие необходимых средств, а также отсутс-

твие заинтересованности высших должностных лиц.

 Кроме Министерства экологии и природопользования РМ действу-

ют и другие ведомства. Так, Государственный комитет по лесу РМ в

пределах своих полномочий осуществляет государственный контроль

за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защи-

той лесов. Но как указывается в Представлении об устранении на-

рушений законности 1 , направленном в Государственный комитет по

лесу РМ Прокуратурой РМ, в работе должностных лиц этого учрежде-

ния допускаются существенные недостатки. Это, как правило, про-

исходит при оформлении материалов о правонарушениях. Направляе-

мые материалы не всегда содержат необходимые документы, заключе-

ния специалистов, правовое обоснование требований о привлечении

к ответственности виновных лиц. В отношении многих лиц, совер-

шивших правонарушения, никакие меры административного характера

не приняты.

 Наблюдаются случаи издания актов, явно противоречащих дейс-

твующему экологическому законодательству. Так, Прокуратурой РМ

был опротестован приказ председателя Государственного комитета

по лесу от 5 июля 1995 года N 70, в соответствии с которым при

Госкомлесе РМ создана административная комиссия 2. Однако, колле-

гиальные органы (административные комиссии), уполномоченные

рассматривать дела об административных правонарушениях согласно

ст.ст.194, 196 КоАП РСФСР, образуются лишь представительными

---------------

 1 Архив Прокуратуры РМ. 1995. Наряд N 7-1-95.

 2 Архив Прокуратуры РМ. 1996. Наряд N 7-1-96.

 40

органами власти, а полномочия должностных лиц рассматривать эти

дела предусмотрены статьей 198 КоАП РСФСР. В пределах своей ком-

петенции должностные лица Госкомлеса РМ имеют право налагать ад-

министративные взыскания на юридических и физических лиц за на-

рушения, допущенные ими и предусмотренные статьей 84 Закона РФ

"Об охране окружающей природной среды" и статьей 76 КоАП РСФСР,

а статья 221 КоАП РСФСР содержит указание о праве должностных

лиц различных уровней от имени органов лесного хозяйства расс-

матривать дела об административных правонарушениях и налагать

административные взыскания. Исходя из этого, приказом была обра-

зована административная комиссия, создание которой действующим

законодательством не предусмотрено.

 Особую роль в соблюдении экологического законодательства и

устранения его нарушений можно отвести Прокуратуре РМ. Являясь

одним из органов, поддерживающим режим законности на территории

РМ, она обладает широкими полномочиями, иногда оставаясь единс-

твенным защитником государственных и общественных интересов.

Так, постановлением Ромодановской поселковой администрации Ромо-

дановского района РМ был выделен гражданину А. земельный участок

для строительства жилого дома в водоохранной зоне озера Ладка,

которое, в соответствии со статьей 64 Закона РСФСР "Об охране ок-

ружающей природной Среды" 1,Постановлением Совета Министров МАССР

от 25 января 1994 года N 21 "Об утверждении Положения о госу-

дарственных природных заказниках в Мордовской ССР, Положения

О памятниках природы в Мордовской ССР и перечня природных

объектов, признанных памятниками природы республиканского значе-

ния" 2,Постановлением Совета Министров МАССР от 24 апреля 1989

---------------

 1 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета

РФ. 1992. N 10. Ст.457.

 2 Справочно-правовая система "Гарант" - Информ.база "Законо-

дательство Республики Мордовия". Версия от 31 мая 1997 г.

 41

года N 113 "Об водоохранных зонах (полосах) рек, озер, водохра-

нилищ в Мордовской АССР" 1 было отнесено к памятникам природы

республиканского значения. Прокурор РМ, выступив в защиту госу-

дарственных и общественных интересов, предъявил иск Ромодановс-

кой поселковой администрации о признании незаконным постановле-

ние администрации о предоставлении земельного участка. Решением

Ромодановского районного суда РМ постановление Ромодановской по-

селковой администрации было признано незаконным и отменено 2.Ми-

нистерство же экологии и природопользования РМ путем согласова-

ния данный земельный участок повторно передало гражданину А.,

явно нарушив нормы экологического законодательства. Материалы

этого дела находятся в Прокуратуре РМ и, вероятней всего, возоб-

новится новый судебный процесс.

 Правовое регулирование охраны окружающей среды регионов РФ

реализуется в форме региональной экологической политики, которая

представляет собой "объективно обусловленные начала и способы

оптимального взаимодействия человека с окружающей природной сре-

дой на относительно обособленной территории страны 3. Но на се-

годняшний день нет четко выраженной концепции управления охраной

окружающей среды регионов, хотя именно решение проблемы развития

и совершенствования законодательства об охране природы субъектов

РФ в значительной степени зависит от правильного определения

места нормативно-правовых актов в системе экологического законо-

дательства и выявление сходств и различий региональных и феде-

ральных актов. Каждый субъект РФ, обладая неповторимыми геогра-

---------------

 1 Архив Министерства экологии и природопользования РМ. 1996.

 2 Архив Ромодановского районного суда РМ. 1996. Д.2-13/96.

 3 Калиниченко Т.Г. Правовое регулирование охраны окружающей

среды регионов // Государство и право. 1994. N 7. С.70.

 42

фическим, климатическим, экономическим своеобразием, требует

адекватной системы управления охраной окружающей среды.

 Заслуживают внимания выводы И.Ф.Панкратова, основанные на

сравнительном исследовании законов "Об охране окружающей природ-

ной среды" России и ее субъектов. Так, например, в Республике

Адыгея принято постановление Верховного Совета о порядке дейс-

твия на территории республики Закона "Об охране окружающей при-

родной среды" России. Таким образом, по мнению автора, "Адыгея

как бы ратифицировала российский закон и полностью распространи-

ла его действие на свою территорию, закрепив в этом постановле-

нии несколько норм, отражающих ее специфику". В Башкирии же был

принят экологический кодекс. Текстуально он почти идентичен рос-

сийскому Закону, но немного различается по структуре. Статья 3

Кодекса, посвящена праву собственности на природные ресурсы,

последние объявляются собственностью Башкирии. По такому же пути

зачастую идут и другие субъекты Федерации, считая себя собствен-

никами природных ресурсов. Все это требует именно в ближайшее

время решения вопроса о разграничении компетенции по распоряже-

нию природными ресурсами 1.

 Представляется интересным мнение В.И.Романова, который счи-

тает, что на уровне Российской Федерации законодательно пытаются

урегулировать абсолютно все, не оставляя почти ничего субъектам

РФ. А выходом из сложившейся ситуации было бы разграничение в

федеральном законе предметов ведения или вопросов ведения между

РФ и ее субъектами, а уже последние сами определяли бы, что вхо-

дит в полномочия законодательного органа этого субъекта и испол-

нительного органа 2.

---------------

 1 Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

проблемы земельного и экологического права // Государство и пра-

во. 1995. N 12. С.141-142.

 2 Там же. С.142.

 43

 Региональное разделение природных ресурсов на собственность

федеральную и собственность субъектов Федерации, как пишет Н.Н.

Осокин, приводит к тому, что правотворчество последних направле-

но на экономическую выгоду без учета того, что эти самые природ-

ные ресурсы имеют общенациональное значение. Поэтому полномочия

по управлению природными ресурсами должны быть разграничены, а

управлять ими субъект РФ должен по согласованию с Федерацией, в

свою очередь центральные органы власти не должны без согласия

субъектов распоряжаться природными ресурсами. Выбор такой кон-

цепции, по мнению автора, позволит сохранить единое экономичес-

кое и экологическое пространство России 1.

 Однако, наделение субъектов РФ правом законотворчества по

широкому кругу вопросов обязательно приведет к росту противоре-

чий между федеральной и региональной законодательными системами,

к конфликтам органов власти РФ и ее субъектов. Разрешение споров

центра и регионов в цивилизованных формах, как отмечает Ю.А.Ти-

хомиров, способно помочь коллизионное право, которое необходимо

разрабатывать уже сейчас 2.

 Некоторые авторы предостерегают от непоправимых последствий

признание субъекта РФ собственником природных ресурсов. Так,

Т.Н. Малая считает, что животный мир не может быть всегда подчи-

нен правовому режиму среды обитания, его специфика в том, что он

не всегда имеет территориальные границы. Это объект, который мо-

жет располагаться отдельными популяциями на территории различных

субъектов РФ. "В нынешней экономической ситуации передача живот-

---------------

 1 Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

проблемы земельного и экологического права // Государство и пра-

во. 1995. N 12. С.141-142.

 2 Проблемы регионального управления и законодательства //

Российский юридический журнал. 1994. N 1. С.8.

 44

ного мира на откуп конкретному региону может привести к гибели

животных, особенно тех, которые уже занесены в Красную книгу 1.

 В развитии экологического законодательства в субъектах РФ

можно выделить ряд тенденций:

 1. Явно прослеживается высокая степень дублирования феде-

ральных нормативно-правовых актов. Многие законодатели субъектов

РФ, беря за основу российский нормативный акт, вносят в него из-

менения, что наблюдается из дословного сходства целых ряда ста-

тей и глав, а иногда сходства всей структуры документа. Такого

рода воспроизведение (повторение, переложение) в правотворчестве

субъектов РФ, по мнению С.А.Комарова, в определенных предметах

оказывается целесообразным, "если нужно представить нормативное

предписание с точки зрения их единой системы" 2.Вне этого такое

переложение является вредным и неоправданным, т.к. создает у со-

ответствующих органов иллюзию необязательности актов федерально-

го законодательства, формируется мнение о том, что данные акты

начинают действовать (вступать в силу) только после того, как

будут воспроизведены или объявлены актом "своего региона".

 2. Большая часть субъектов РФ, особенно республики, в издан-

ных нормативных актах стараются всячески показать и подчеркнуть

свою независимость. Природные ресурсы: леса, земля, недра явля-

ются их достоянием. Так, в соответствии со статьей 1 Земельного

кодекса Удмуртской Республики земля объявляется достоянием наро-

да Удмуртии, основой жизни и деятельности" 3.

---------------

 1 Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

проблемы земельного и экологического права // Государство и пра-

во. 1995. N 12. С.141-142.

 2 Комаров С.А. Общая теория государства и права. Саранск,

1994. С.153.

 3 Бажайкин А.Л. Сравнительный анализ природноресурсового за-

конодательства РФ и Удмуртской Республики. Ижевск, 1997. С.2.

 45

 3. В масштабах РФ ее субъекты тем не менее все таки обладают

скудной нормативной базой. В регионах нет четко выраженной кон-

цепции принятия нормативных актов, в уже принятых актах отслежи-

ваются противоречия действующему российскому экологическому за-

конодательству. Отмечается лишь заинтересованность законодателей

в регионах в разработке и принятии нормативно-правовых актов

природноресурсовой направленности.

 4. Просматривается слабая профессиональная подготовка зако-

нодателей в субъектах Федерации. В подготовке проектов законода-

тельных актов участвует кто угодно, но только не эксперты из на-

учной среды и юристы. Эта проблема существует и у федеральных

законодателей, когда разработкой законов занимаются люди, дале-

кие от экологических проблем.

 5. Слабым местом остается механизм реализации законов. Мно-

гие программы остаются на бумаге, т.к. отсутствуют источники фи-

нансирования и материальная база под них. Подобного рода декла-

рирование приводит к восприятию многих экологических нормативных

актов как необязательных. Органы и должностные лица на местах,

которые должны требовать исполнения норм экологического законо-

дательства, зачастую сами являются его нарушителями. Это объяс-

няется лишь их личной экономической заинтересованностью.

 Два уровня правовой системы в РФ развиваются не вполне сог-

ласованно. Но легкого пути в этом деле и не может быть. Неповто-

римость территориальных, экономических и других условий субъек-

тов Федерации должна быть обязательно отражена и в правовом ре-

гулировании. И только совместный подход к решению возникших

проблем, может определить пути их решения, ибо сохранение едино-

го экономического и экологического пространства, как уже говори-

лось, позволит успешно развиваться не только регионам, но и всей

России.

 46

 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО

 ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

 В условиях правовой реформы, проводимой ныне в Российской

Федерации, должен быть обеспечен всесторонний подход к совер-

шенствованию экологического законодательства. Исследованию этого

вопроса посвящено множество монографий и научных статей, в кото-

рых предлагаются различные, в том числе и полярные точки зрения.

 Развитие представляет собой "необратимое, направленное зако-

номерное изменение материальных и идеальных объектов. Только од-

новременное наличие всех трех указанных свойств выделяет процес-

сы развития среди других изменений" 1.

 Процесс развития экологического законодательства определяет-

ся различными факторами. Среди них можно выделить: политический

- этим фактором можно обозначить такие негативные процессы как

смена политической системы, сопровождающаяся потерей управления

и контроля, усиление борьбы за власть, нестабильность российско-

го общества; экономически - передел собственности в ходе разго-

сударствления, спад производства из-за структурного кризиса и

лишение государственной помощи, кризис неплатежей, рост цен и

прочие процессы; социологический - в его основе лежит снижение

интереса общества к экономическим проблемам, особенно со стороны

властных структур; экологический - современное состояние окружа-

ющей среды в России, которое угрожает процессу выживания челове-

ка. Особое место, по мнению ряда авторов, занимают организацион-

но-правовые факторы, в первую очередь состояние экологического

законодательства 2.

---------------

 1 Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С.651.

 2 Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

Проблемы развития системы Российского экологического закодатель-

ства // Государство и право. 1995. N 2. С.54.

 47

 Действующее законодательство сейчас едва не полностью уста-

рело. Оно излишне абстрактно, декларативно, не соответствует

Конституции РФ. В стране отсутствуют практические механизмы пра-

вореализации. Система экологического законодательства не являет-

ся целостной и сбалансированной. Отсутствует ряд важнейших ак-

тов, которые должны были бы регулировать общественные отношения

(законодательство об отходах, об охране и использовании расти-

тельного мира, об экологической информации и т.п.). Отмечается и

низкая эффективность экологического законодательства.

 Конституция РФ закрепила в части 1 статьи 72 самостоятельное

направление практической деятельности - обеспечение экологичес-

кой безопасности 1. Однако данная деятельность, на сегодняшний

день, ограничивается рамками охраны окружающей Среды 2.

 Принятый 19 декабря 1991 года Закон РСФСР "Об охране окружа-

ющей природной Среды" 3 претерпел серьезные испытания временем.

Принятие этого Закона было обусловлено вступлением России в но-

вый переходный период. По нашему мнению, действие этого акта бы-

ло рассчитано на это время. Ныне же остро стоит необходимость

систематизации и кодификации экологического законодательства,

целью которой является принятие нового комплексного головного

законодательного акта.

 В связи с этим возникает ряд принципиальных вопросов. Кон-

цептуально это должен быть закон или подзаконный нормативно-пра-

вовой акт? Если закон, то какова его форма - закон, кодекс, ос-

новы? Необходимо решить, нужен новый закон или новая редакция?

---------------

 1 Российская газета. 1993. 25 декабря.

 2 Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать

экологическую безопасность // Государство и право. 1994. N 8-9.

С.119.

 3 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета

РФ. 1992. N 10. Ст.457.

 48

 По нашему мнению, иерархию экологического законодательства

должен возглавить закон. Однако, вопрос о его форме до сих пор

пока открыт.

 Одной из возможных альтернатив при решении задачи развития

экологического законодательства, по мнению ряда авторов, являет-

ся создание системы "Основы - кодексы" 1 . Данная система для на-

шего государства привычна и действительно может оправдать себя.

Так, в случае ее принятия, в Основах будут определяться принципы

экологически значимой деятельности, основные виды деятельности,

защищаемые объекты и т.д. А в экологических индексах, принятых

либо субъектами Федерации с учетом имеющихся аналогичных природ-

ных условий, экологической ситуацией и возможностью объединения

средств и сил, положения Основ должны быть конкретизированы.

 Другая точка зрения представлена О.С.Колбасовым. По его мне-

нию, для кодификация экологического законодательства необходимо

разработать Российский экологический кодекс, каждая статья кото-

рого была бы детализирована в соответствующей системе подзакон-

ных актов. Однако на уровне субъектов РФ проводить кодификацию

не следует, достаточно лишь принять нормативные правовые акты,

регламентирующие применение Российского экологического кодекса

на территории конкретного субъекта 2 .

 Экологический кодекс РФ был бы оптимальной формой, возглав-

ляющей систему экологического законодательства. Отмечая его по-

ложительные черты, целесообразно упомянуть, что "кодекс (от лат.

---------------

 1 Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

Проблемы развития системы Российского экологического закодатель-

ства // Государство и право. 1995. N 2. С.54.

 2 Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

проблемы земельного и экологического права // Государство и пра-

во. 1995. N 12. С.139.

 49

codex - собрание законов) - законодательный акт прямого дейс-

твия. Эта форма предполагает минимум каких либо других законов,

иных нормативных актов, регулирующих эти же общественные отноше-

ния. Они сводятся в кодекс, как бы "всасываются" в него при его

разработке. Подзаконные акты при этом "поднимаются" на высший

законодательный уровень, одновременно проводится их систематиза-

ция и обновление" 1 . На сегодняшний день в РФ особенно много

именно подзаконных нормативно-правовых актов, что затрудняет их

поиск и ухудшает процесс правоприменения.

 При принятии нового закона необходимо обязательно учесть

преемственность законодательства. Все лучшие и положительные

черты предшествующих актов должны непосредственно лечь в основу

кодекса, недопуская повторения уже пройденных ошибок.

 Особое место в фундаменте развития экологического законода-

тельства должно быть отведено конституционным правам и обязан-

ностям граждан РФ, т.к. без соблюдения этих основополагающих на-

чал нельзя говорить о приоритете прав и свобод человека и граж-

данина в РФ.

 Необходимость принятия нового головного акта объясняется и

общей тенденцией развития всего российского законодательства.

Это связано с принятием головных актов в гражданском, уголовном,

лесном, водном законодательстве. Однако, безусловно, главной

целью остается ликвидация пробелов и переход на более качествен-

но высокий уровень отношений.

 При разработке экологического законодательства, как отмечает

В.П.Ворфоломеев, необходимо последовательно осуществить принцип

---------------

 1 Голиченков А.К. Санитарный кодекс России: проблемы разра-

ботки проекта // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11, Право. 1991. N 4.

С.40.

 50

эколого-социально-экономического единства всей законодательной и

нормативно-правовой системы. В ней экологические по содержанию

законы должны иметь социально-экономическое обоснование, а соци-

ально-экономические законы должны быть ориентированы экологичес-

ки. Для реализации данного принципа, следует разработать специ-

альную программу совершенствования самого процесса экологическо-

го законодательства 1.

 Действительно, сейчас настало время определения оптимальной

модели экологического законодательства, которая должна проявить-

ся в соответствующей концепции развития. Самое главное, это пра-

вильное осуществление контроля в этой области, чтобы развитию

общественных отношений предшествовала их научная оценка.

 Отсутствие концепции развития экологического законодательст-

ва затрудняет законотворческую деятельность в этой области 2.Это

приводит к появлению дублирующих либо несогласующихся между со-

бой законопроектов, что влияет в свою очередь, на качество при-

нимаемых нормативно-правовых актов.

 Важнейшим направлением совершенствования системы экологичес-

кого законодательства является создание серии специальных зако-

нов.

 Проблема обеспечения экологически правильного обращения с

опасными химическими веществами должна быть решена путем приня-

тия федеральных законов об отходах, об использовании агрохимика-

тов, об опасных веществах. Необходимость данных актов объясняет-

ся тем, что в законодательстве отношения по охране окружающей

---------------

 1 Бакунина Т.С. Обсуждение проблем национальной экологической

политики Российской Федерации // Государство и право. 1994. N 1.

С.70-71.

 2 Зеленый мир. 1995. N 6. С.10.

 51

среды при обращении с такими веществами на стадиях их производс-

тва, транспортировки, хранения, использования, обезвреживания и

удаления регулируются не полно.

 Отсутствие специального нормативного акта об экологической

информации (статистики) - можно назвать одним из наиболее су-

щественных пробелов в экологическом законодательстве. Обществен-

ные отношения в области экологической информации: порядок ее

сбора и предоставления, форма учета и обобщения, режим информа-

ции, права и обязанности субъектов предоставления и использова-

ния информации и т.п. должны быть урегулированы в федеральном

законе об экологической информации (статистике). Принятие такого

акта позволит создать систему экологической статистики, включаю-

щую систематизированные сведения о видах, содержании, произвди-

телях, количестве отходов; количестве, видах, месте и времени,

причинах и последствиях экологических происшествий и т.д.

 В соответствии со статьей 23 Закона РСФСР "Об охране окружа-

ющей природной среды", должно осуществляться обязательное эколо-

гическое страхование. Однако механизм экологического страхования

не разработан. Следует принять закон "Об обязательном экологи-

ческом страховании", который бы определил на законодательном

уровне понятие обязательного экологического страхования, общие

цели, задачи и принципы экологического страхования.

 По мнению некоторых авторов проблема всестороннего регулиро-

вания отношений в экологически неблагоприятных территориях может

быть решена в рамках специального закона "О зонах экологического

бедствия" 1. Закон "Об охране окружающей среды" предусмотрел два

---------------

 1 Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

Проблемы развития системы Российского экологического закодатель-

ства // Государство и право. 1995. N 2. С.54.

 52

вида зон: зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны эколо-

гического бедствия. Однако принципиального различия между ними в

Законе не прослеживается.

 В развитии экологического законодательства российскими пар-

ламентариями сделано несколько важных шагов. Прежде всего хоте-

лось сказать о Федеральном законе "Об экологической экспертизе"

от 23 ноября 1995 года 1. Этого Закона ждали давно. Законодатель-

ное регулирование экологической экспертизы служит предупреждению

вреда окружающей среде на стадии планирования хозяйственной и

иной деятельности и принятие экологических значимых решений.

Данный Закон содержит нормы о порядке организации и проведения

государственной и общественной экологической экспертизы. Однако,

если с одной стороны, Закон "Об охране окружающей природной сре-

ды" является головным, базовым актом, то в Конституции РФ пре-

дусмотрено деление законов на конституционные и обычные. И оба

рассматриваемых закона имеют один ранг: это федеральные российс-

кие законы. С другой стороны, вступает в действие второй метод

правового отбора, а именно - действует более поздний акт.

 Как считает С.А.Боголюбов, Закон "Об экологической эксперти-

зе" содержит немало новелл. Прежде всего, это запись о потенци-

альной экологической опасности любой хозяйственной и иной дея-

тельности. "Это как бы презумпция виновности любого проектанта

(вообще в праве не должно быть презумпции виновности)" 2.

 Хотелось также упомянуть Федеральный закон от 21 декабря

1994 года "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситу-

аций природного и техногенного характера" 3, Федеральный закон от

---------------

 1 Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст.4556.

 2 Боголюбов С.А. Государственно-правовые проблемы.1996. N 11.

С.106.

 3 Собрание законодательства РФ. 1994. N 35. Ст.3648.

 53

14 марта 1995 года "Об особо охраняемых природных территориях" 1,

Федеральный закон от 9 января 1996 года "О радиационной безопас-

ности населения" 2, Федеральный закон от 24 февраля 1995 года "О

природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях

и курортах" 3.

 Развитие экологического законодательства предполагает "дина-

мику развития природноресурсового законодательства. Экологизация

земельного, горного, водного, лесного и иного природноресурсово-

го законодательства сводится к правовому обеспечению учета эко-

логических требований в процессе природопользования, и правовыми

критериями рационального использования соответствующего природ-

ного ресурса должны служить обеспечение его неистощимости, эко-

логической обоснованности эксплуатации природных богатств при

одновременном обеспечении устойчивого развития" 4.

 Главная задача и конечная цель экологизации природноресурсо-

вого законодательства - сохранение и восстановление благоприят-

ной окружающей среды, важнейшими характеристиками которой явля-

ются не только чистота, т.е. незагрязненность, но и ресурсоем-

кость (неистощимость), экологическая устойчивость, видовое раз-

нообразие.

 Очень слабо в РФ упорядочены отношения по использованию и

охране растительного мира (вне лесов). Такие отношения следует

урегулировать в федеральном законе "Об использовании и охране

растительного мира".

---------------

 1 Собрание законодательства РФ. 1995. N 12. Ст.1024.

 2 Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст.141.

 3 Собрание законодательства РФ. 1995. N 9. Ст.713.

 4 Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

Проблемы развития системы Российского экологического закодатель-

ства // Государство и право. 1995. N 2. С.54.

 54

 В нем должны быть предусмотрены комплексные меры, обеспечи-

вающие регулирование пользования растительным миром, охрану рас-

тительного мира, государственный учет и контроль в данной сфере,

юридическую ответственность.

 Особое место следует отвести экологизации земельного законо-

дательства, которая предусматривает, в частности, создание меха-

низма учета и проверки экологического состояния земель; возмож-

ность воздействия судебных, государственных органов и обществен-

ных организаций на землепользователей, не выполняющих или нару-

шающих требования земельного и экологического законодательства;

обеспечение реального экономического и правового стимулирования

землепользователей рационально использующих земельные участки.

 Серьезные опасения вызывает нерешенность вопроса о собствен-

ности на природные ресурсы. Так, часть 2 статьи 9 Конституции РФ

предусматривает, что земля, другие природные ресурсы могут нахо-

диться в частной, государственной, муниципальной и иных формах

собственности. Однако, решение данной проблемы нельзя отдавать

на волю законодателей в субъектах РФ. Это объясняется тем, что

по данному кругу возникающих отношений должно быть единое и точ-

ное понимание.

 Говоря о развитии природноресурсового законодательства в

субъектах Федерации, многие авторы предлагают создание модельных

законов. Так, О.С.Колбасов предлагает провести изучение законот-

ворчества субъектов в области земельного и экологического права,

на основе которого уже решать вопрос о создании модельных зе-

мельных и экологических законов 1.

---------------

 1 Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

проблемы земельного и экологического права // Государство и пра-

во. 1995. N 12. С.139.

 55

 Ю.А.Тихомиров и Т.Д.Зражевская рекомендуют ввести в практику

модельные законы субъектов Федерации по совместным с РФ предме-

там ведения 1 .

 В рамках данного вопроса можно говорить о процессе экологи-

зации всего законодательства, т.к. охрана окружающей среды и

восстановление ее благоприятного состояния достигается путем ре-

гулирования экологических отношений гражданским, административ-

ным, уголовным и иными отраслями российского законодательства.

Разработчики нового Налогового кодекса РФ должны учесть вопросы

льготного налогообложения предприятий, проводящих мероприятия по

оздоровлению и восстановлению благоприятного состояния окружаю-

щей среды и т.п.

 В новом Уголовном кодексе РФ отведена отдельная глава, пос-

вященная экологическим преступлениям 2.Однако в данную главу не

вошли такие экологизированные составы как экоцид (ст.358), жес-

токое обращение с животными (ст.245), нарушение санитарно-эпиде-

миологических правил (ст.236), сокрытие информации об обстоя-

тельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей

(ст.237). При рассмотрении статьи 253 УК РФ "Нарушение законода-

тельства РФ о континентальном шельфе и об исключительной эконо-

гической зоне" - обнаруживается два самостоятельных состава

преступления.

 В Гражданском кодексе РФ нашли свое отражение вопросы права

собственности и иных вещных прав, ответственности владельцев ис-

точника повышенной опасности и др. Имеет будущее норма статьи

---------------

 1 Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области как

субъекта РФ // Государство и право. 1997. N 1. С.12.

 2 Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст.2954.

 56

1065 ГК ч.2 "О приостановлении и прекращении деятельности, при-

чиняющей вред окружающей природной среде, жизни, здоровью, иму-

ществу человека".

 Весьма остро стоит в государстве проблема обеспечения соот-

ветствия принимаемых актов Конституции РФ. Данную задачу можно

решить путем осуществления надлежащей экспертизы законопроектов.

Так, проекты законов в области охраны окружающей среды проходят

обязательное согласование с Министерством природных ресурсов РФ

и Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды. Дума-

ется, этой меры недостаточно. Правовая экспертиза должна быть

обеспечена также независимыми экспертами 1. Проведение такое экс-

пертизы может быть решено двояким путем. Первый путь связан с

направлением законопроектов для экспертного заключения в право-

вые научные и учебные учреждения, в структуре которых имеются

подразделения ведающие вопросами охраны окружающей среды. Это

Институт государства и права РАН, Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Конституцион-

ный суд РФ, юридический факультет МГУ.

 Второй путь организации правовой экспертизы законопроектов

связан с деятельностью Высшего экологического совета, созданного

при комитете по экологии государственной думы РФ. В структуре

Высшего экологического совета создана секция экологического пра-

ва, включающая представителей некоторых из названных выше учреж-

дений.

 Целесообразно решить вопрос об обязательном проведении Выс-

шим экологическим советом экспертизы не только чисто экологичес-

---------------

 1 Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

Проблемы развития системы Российского экологического закодатель-

ства // Государство и право. 1995. N 2. С.54.

 57

ких законопроектов, но и иных проектов законов, реализация кото-

рых связана с охраной окружающей среды.

 Надлежащая экспертиза подготавливаемых проектов на предмет

их соответствия должна проводиться и в администрации Президента

РФ, а также в системе Правительства РФ.

 До настоящего времени остается важнейшей задача повышения

эффективности механизма реализации экологического законодатель-

ства. Ибо законы, которые не исполняются, создают впечатление

своего отсутствия.

 Кроме того, следует определиться в том, что экологическое

законодательство по большому счету представляет собой "затрат-

ную" отрасль законодательства. Для большинства субъектов данных

отношений (предприятий, учреждений, организаций) исполнение со-

ответствующих норм и нормативов связано со значительными финан-

совыми вложениями.

 Ставя цель повышения эффективности нормативно-правового акта

необходимо стремиться главным образом к реализации закрепленных

в этом акте прав и обязанностей участников экологических отноше-

ний. С другой стороны, своеобразной страховкой "от повисания в

воздухе" данных актов будут предусмотренные в них же гарантии

обеспечения материальными, техническими и финансовыми средствами.

 58

 З А К Л Ю Ч Е Н И Е

 На сегодняшний день в системе российского законодательства

сложилась относительно самостоятельная отрасль, - экологическое

законодательство, под которой следует понимать систему экологи-

зированных нормативно-правовых актов, издаваемых уполномоченными

на то государственными органами, с соблюдением установленных

требований, направленных на урегулирование общественных отноше-

ний в области взаимодействия общества и природы. Отношения, вы-

текающие из данного определения, подразделяются на отраслевые и

комплексные. Отраслевые экологические отношения - это землеохра-

нительные, отношения по охране недр, животного мира, атмосферно-

го воздуха, а также лесоохранительные и водоохранительные отно-

шения. К комплексным экологическим отношениям относятся отноше-

ния по охране природных территорий, комплексов, природно-запо-

ведного Фонда и т.д.

 Обеспечение качества природной среды достигается именно во

взаимодействии отраслевых и комплексных отношений.

 Исследование, проведенное в данной работе, позволяет сделать

ряд выводов.

 1. Экологизированный нормативно-правовой акт, являясь струк-

турной частью экологического законодательства, должен отвечать

следующим требованиям:

 а) нормативный правовой акт должен иметь объективно выражен-

ную форму - в виде документа, издаваемого соответствующим компе-

тентным органом;

 б) не всякий документ может быть нормативно-правовым актом,

а лишь принятый уполномоченным на то государственным органом;

 59

 в) принятые нормативно-правовые акты должны иметь такую фор-

му, которая определена законом;

 г) принятие нормативно-правового акта необходимо производить

в установленной процессуальной форме правотворчества;

 д) обязательно соблюдение порядка опубликования и вступления

в силу нормативно-правового акта.

 2. Особенностями экологического законодательства являются

следующие.

 Во-первых, данная отрасль законодательства представлена дву-

хуровневой системой, т.е. ее можно рассматривать как по горизон-

тали, так и по вертикали. В соответствии со статьей 72 Конститу-

ции РФ природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение

экологической безопасности, особо охраняемые природные террито-

рии относятся к совместному ведению федеральных органов госу-

дарственной власти РФ и органов государственной власти субъектов

РФ. Данное положение характеризует не только особенность нашего

государства как федеративного, но и подчеркивает определенную

самостоятельность субъектов РФ в решении указанных вопросов.

 Во-вторых, система экологического законодательства РФ состо-

ит из двух подсистем: природоохранительного и природноресурсово-

го. Природноресурсовое законодательство посвящается охране и ра-

циональному использованию природных ресурсов. Природоохранитель-

ное законодательство, представляя собой совокупность нормативно-

правовых актов, устанавливающих порядок охраны природы, рацио-

нального использования природных ресурсов, защиты окружающей

природной среды в целях обеспечения научно-обоснованного сочета-

ния экологических интересов и достижения оптимального качества

окружающей природной среды.

 60

 В-третьих, рассматривая нормативные правовые акты, как ис-

точники экологического права их можно распределить по отраслям

законодательства. Верхний и самый основной уровень представлен

нормативно-правовыми актами экологического законодательства во

главе с Законом РФ "Об охране окружающей природной среды". Далее

следуют нормативно-правовые акты природноресурсового законода-

тельства, такие как Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Лес-

ной кодекс РФ и т.д. Замыкают круг правовые акты иных отраслей

законодательства или экологизированных. При этом отнесение этих

актов к источникам экологического права объясняется наличием в

них отдельных эколого-правовых норм.

 3. Нормативно-правовые акты, входящие в структуру экологи-

ческого законодательства, по юридической силе подразделяются на

законы и подзаконные акты. Основой формирования всего законода-

тельства, а в частности и экологического, является Конституция

РФ. Обладая высшей юридической силой, Конституция РФ имеет пря-

мой действие и применяется на всей территории РФ.

 Разновидностью источников экологического права, входящих в

структуру экологического законодательства, являются законы и

иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Правовое регулиро-

вание отношений в области взаимодействия общества и природы в

субъектах РФ представляет собой относительно самостоятельный

уровень правовой регуляции с характерными для данных регионов

особенностями.

 4. Рассматривая соотношение российского федерального эколо-

гического законодательства и законодательства субъектов Федера-

ции, необходимо отметить, что в совместном ведении федеральных

органов государственной власти и органов власти субъектов Феде-

 61

рации кроме природопользования, охраны окружающей среды и обес-

печения экологической безопасности находятся также вопросы вла-

дения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и

другими природными ресурсами.

 5. В развитии экологического законодательства в субъектах РФ

можно выделить ряд тенденций:

 1) на сегодняшний день явно прослеживается высокая степень

дублирования федеральных нормативно-правовых актов. Многие зако-

нодатели субъектов РФ, беря за основу российский нормативный

акт, вносят в него изменения;

 2) большая часть субъектов РФ, особенно республики, в издан-

ных нормативных актах стараются всячески показать и подчеркнуть

свою независимость. Природные ресурсы: леса, земля, недра объяв-

ляются их достоянием;

 3) в масштабах РФ ее субъекты тем не менее все таки обладают

скудной нормативной базой. В регионах нет четко выраженной кон-

цепции принятия нормативных актов, в уже принятых актах отслежи-

ваются противоречия действующему федеральному экологическому за-

конодательству;

 4) просматривается слабая профессиональная подготовка зако-

нодателей в субъектах РФ. В подготовке проектов законодательных

актов участвует кто угодно, но только не эксперты из научной

среды и юристы;

 5) слабым местом остается механизм реализации законов. Мно-

гие программы остаются на бумаге, т.к. отсутствуют источники фи-

нансирования и материальная база под них.

 6. Процесс развития экологического законодательства опреде-

ляется различными факторами, среди которых можно выделить: поли-

 62

тический, экономический, социологический, экологический. Особое

место занимают организационно-правовые факторы.

 Действующее экологическое законодательство сейчас едва ли не

полностью устарело. Оно излишне абстрактно, декларативно. В

стране отсутствуют практические механизмы правореализации. Сис-

тема экологического законодательства не является целостной и

сбалансированной. Отсутствует ряд важнейших актов. Отмечается

низкая эффективность экологического законодательства в целом.

 7. Важнейшим направлением совершенствования системы экологи-

ческого законодательства является создание серии специальных за-

конов. Так необходимо принять федеральные законы: об отходах, об

использовании агрохимикатов, об опасных веществах, об экологи-

ческой информации (статистике), об экологическом страховании.

 Заслуживает внимания концепция внедрения модельных законов,

особенно в области природноресурсового права (земельного, лесно-

го, водного и т.д.). Но для этого необходимо провести изучение

законотворчества субъектов РФ, а также всех особенностей (эконо-

мических, географических, демографических и т.д.) того или иного

региона.

 8. Решение вопроса, связанного с определением соответствия

принимаемых нормативно-правовых актов Конституции РФ возможно с

помощью проведения экспертизы законопроектов.

 63

 СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

 1. Российское федеральное законодательство

1.1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г.

 // Росс.газ. - 1993. - 25 дек.

1.2. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости Съезда

 народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. N 67.

 - Ст.898.

1.3. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22

 июля 1993 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и

 Верховного Совета РФ. - 1993. - N 33. - Ст.1318.

1.4. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня

 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1984. -

 N 27. - Ст.899.

1.5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: За-

 кон РСФСР от 19 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных

 депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - N 20.

 - Ст.641.

1.6. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости

 Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

 - 1991. - N 22. - Ст.768.

1.7. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19 де-

 кабря 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и

 Верховного Совета РФ. - 1991. - N 10. - Ст.457.

1.8. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных

 конституционных законов, федеральных законов, актов палат

 Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июля 1994 г.

 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 8. - Ст.801.

 64

 1.9. О Конституционном Суде РФ: Федеральный конституционный за-

 кон от 21 июля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. -

 1994. - N 13. - Ст.1447.

1.10. Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 21 октября 1994 г.

 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 32. - Ст.3301.

1.11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

 природного техногенного характера: Федеральный закон от 21

 декабря 1994 г. // Собрание законодательства РФ. - 1994. -

 N 35. - Ст.3648.

1.12. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных

 местностях и курортах: Федеральный закон от 23 февраля

 1995 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 9. -

 Ст.713.

1.13. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный за-

 кон от 14 марта 1995 г. // Собрание законодательства РФ. -

 1995. - N 12. - Ст.1024.

1.14. О животном мире: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. //

 Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 17. - Ст.1462.

1.15. О международных договорах РФ: Федеральный закон от 15 июля

 1995 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 29. -

 Ст.2757.

1.16. Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г. // Собрание законо-

 дательства РФ. - 1995. - N 47. - Ст.4471.

1.17. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 нояб-

 ря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 48.

 - Ст.4556.

1.18. Гражданский кодекс РФ. Часть вторая от 22 декабря 1995 г.

 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 5. - Ст.410.

 65

1.19. О радиационной безопасности населения: Федеральный закон

 от 9 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. -

 1996. - N 3. - Ст.141.

1.20. Уголовный кодекс РФ от 24 мая 1996 г. // Собрание законо-

 дательства РФ. - 1996. - N 25. - Ст.2954.

1.21. Лесной кодекс РФ от 22 января 1997 г. // Росс.газ. - 1997.

 - 4 февр.

1.22. Договор о разграничении предметов ведения и взаимном деле-

 гировании полномочий между органами государственной власти

 РФ и органами государственной власти Республики Татарстан

 от 15 февраля 1994 г. // Росс. газ. - 1994. - 18 февр.

1.23. О нормативных актах центральных органов Государственного

 управления РФ: Указ Президента РФ от 21 января 1993 г.

 N 104 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. -

 1993. - N 4. - Ст.301.

1.24. О федеральных природных ресурсах: Указ Президента РФ от 16

 декабря 1993 г. N 144 // Собрание законодательства РФ. -

 1993. - N 51. - Ст.4932.

1.25. О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды

 и обеспечению устойчивого развития: Указ Президента РФ от

 4 февраля 1994 г. N 156 // Собрание актов Президента и

 Правительства РФ. - 1994. - N 6. - Ст.436.

1.26. О структуре федеральных органов исполнительной власти:

 Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. N 1177 // Собра-

 ние законодательства РФ. - 1996. - N 34. - Ст.4082.

1.27. Положение о Комитете РФ по земельным ресурсам и землеуст-

 ройству: Утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля

 1993 г. N 91 // Собрание законодательства РФ. - 1993. -

 N 6. - Ст.488.

 66

1.28. Положение о государственной экологической экспертизе: Утв.

 Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1993 г.

 N 942 // Собрание законодательства РФ. - 1993. - Ст.3621.

1.29. Типовое положение о порядке добровольного экологического

 страхования в РФ: Утв. Минприродой РФ 3 декабря 1992 г.

 N 04-04/72-6132 и Российской государственной страховой

 компанией 20 ноября 1992 г. N 22 // Закон. - 1993. N 3. -

 С.47-51.

1.30. Порядок направления средств предприятиями, учреждениями,

 организациями, иностранными юридическими лицами и гражда-

 нами в государственные внебюджетные экологические фонды:

 Утв. Минфином РФ 22 декабря 1992 г. N 9-5-12 и Минприродой

 РФ от 21 декабря 1992 г. N 04-04/72-6344 // Росс. вести. -

 1993. - N 47.

1.31. Инструкция о порядке работы госземинспекторов по привлече-

 нию физических, должностных и юридических лиц к админист-

 ративной ответственности за нарушение земельного законода-

 тельства: Утв. Приказом Государственного комитета РФ по

 земельным ресурсам и землеустройству от 18 февраля 1994 г.

 N 18 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств

 РФ. - 1994. - N 7. - С.3-10.

1.32. Инструкция по организации и осуществлению государственного

 контроля за использованием и охраной земель органами Минп-

 рироды России: Утв. Приказом Министерства охраны окружаю-

 щей среды и природных ресурсов от 25 мая 1994 г. N 160 //

 Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. -

 1994. - N 9. - С.11-30.

 67

1.33. Порядок выдачи разрешений на использование символики госу-

 дарственных природных заповедников: Утв. Приказом Госу-

 дарственного комитета РФ по охране окружающей среды от 31

 декабря 1996 г. N 543 // Бюллетень нормативных актов феде-

 ральных органов исполнительной власти. - 1997. - N 4. -

 С.6-8.

 2. Законодательство Республики Мордовия

2.34. Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. //

 Известия Мордовии. - 1995. - 22 сент.

2.35. Земельный кодекс МАССР от 24 января 1992 г. // Советская

 Мордовия. - 1992. - 13 марта.

2.36. Лесной кодекс РМ от 18 февраля 1994 г. // Ведомости Вер-

 ховного Совета РМ. - 1994. - N 6-8. Ст.150.

2.37. О государственной экспертизе градостроительной документа-

 ции, целевых инвестиционных программ и проектов строитель-

 ства в РМ: Закон РМ от 11 ноября 1996 г. // Ведомости Го-

 сударственного Собрания РМ. - 1996. - N 14. - Ст.481.

2.38. Об использовании средств экологического фонда РМ: Поста-

 новление Государственного Собрания РМ от 20 июня 1995 г.

 // Известия Мордовии. - 1995. - 11 июля.

2.39. О положении о внебюджетном экологическом Фонде РМ: Поста-

 новление Государственного Собрания РМ от 20 июня 1995 г.

 // Известия Мордовии. - 1995. - 11 июля.

 68

2.40. Об водоохранных зонах (полосах) рек, озер, водохранилищ в

 Мордовской АССР: Постановление Совета Министров МАССР от

 24 апреля 1989 г. N 113 // Архив Министерства экологии и

 природопользования РМ. - 1996.

2.41. О неотложных мерах по обеспечению радиационной безопаснос-

 ти на территории МССР: Постановление Правительства МССР от

 31 марта 1993 г. N 71 // Справочно-правовая система "Га-

 рант" - информационная база "Законодательство РМ". Версия

 от 31 мая 1997 г.

2.42. Положение о Министерстве экологии и природопользования

 МССР: Утв. Постановлением Правительства МССР от 2 сентября

 1993 г. N 142 // Справочно-правовая система "Гарант" - ин-

 формационная база "Законодательство РМ". Версия от 31 мая

 1997 г.

2.43. Положение о государственных природных заказниках в Мор-

 довской ССР, о памятниках природы в Мордовской ССР и пе-

 речне природных объектов, признаваемых памятниками природы

 республиканского значения: Постановление Правительства

 МССР от 25 января 1994 г. N 21 // Справочно-правовая сис-

 тема "Гарант" - информационная база "Законодательство РМ".

 Версия от 31 мая 1997 г.

2.44. О региональной научно-технической программе "Научное обес-

 печение экологической безопасности и устойчивого развития

 РМ": Постановление Правительства РМ от 27 марта 1996 г. N

 147 // Справочно-правовая система "Гарант" - информацион-

 ная база "Законодательство РМ". Версия от 31 мая 1997 г.

2.45. Положение о Министерстве экологии и природопользования РМ:

 Утв. Постановлением Правительства РМ от 15 апреля 1996 г.

 N 195 // Справочно-правовая система "Гарант" - информаци-

 онная база "Законодательство РМ". Версия от 31 мая 1997 г.

2.46. О Красной книге РМ: Постановление Правительства РМ от 25

 июля 1996 г. N 376 // Справочно-правовая система "Гарант"

 69

 - информационная база "Законодательство РМ". Версия от 31

 мая 1997 г.

2.47. О создании научно-координационного Совета социально-эколо-

 гической реабилитации РМ: Постановление Правительства РМ

 от 16 августа 1996 г. N 405 // Справочно-правовая система

 "Гарант" - информационная база "Законодательство РМ". Вер-

 сия от 31 мая 1997 г.

 3. Специальная литература

3.48. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.1. - М.: Юрид.

 лит., 1981. - 360 с.

3.49. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.2. - М.: Юрид.

 лит., 1982. - 360 с.

3.50. Бажайкин А.Л. Сравнительный анализ природноресурсового за-

 конодательства РФ и Удмуртской Республики. - Ижевск, 1997.

 - С.4.

3.51. Бакунина Т.С. Обсуждение проблем национальной экологичес-

 кой политики Российской Федерации // Государство и право.

 - 1994. - N 1. - С.65-86.

3.52. Бакунина Т.С., Голиченков А.К., Козырь О.М. Актуальные

 проблемы земельного и экологического права // Государство

 и право. - 1995. - N 12. - С.132-147.

3.53. Боголюбов С.А. Государственно-правовые проблемы экологи-

 ческой экспертизы // Государство и право. - 1996. - N 11.

 - С.105-126.

3.54. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать

 экологическую безопасность // Государство и право. - 1994.

 - N 8-9. - С.118-128.

3.55. Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л., Сопатаева В.А.

 Проблемы развития системы Российского экологического зако-

 дательства // Государство и право. - 1995.- N 2.- С.53-66.

 70

3.56. Гражданское право / Под ред. Ю.К.Толстого. - М.: ТЕИС,

 1996. - 552 с.

3.57. Голиченков А.К. Санитарный кодекс России: проблемы разра-

 ботки проекта // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11, Право. -

 1991. - N 4. - С.42.

3.58. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. - М.: Юристъ,

 1996. - 624 с.

3.59. Калиниченко Т.Г. Правовое регулирование охраны окружающей

 среды регионов // Государство и право. - 1994. - N 7. -

 С.70-81.

3.60. Кокотов А.Н., Салинов М.С. Проблемы регионального управле-

 ния и законодательства // Российский юридический журнал. -

 1994. - N 1. - С.3-8.

3.61. Комаров С.А. Общая теория государства и права. - Саранск:

 Изд-во Морд. ун-та, 1994. - 304 с.

3.62. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред.

 Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. - М.: Юрид. лит.,

 1994. - 624 с.

3.63. Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой

 охраны окружающей среды. - Львов: Вища шк., 1988. - 156 с.

3.64. Опилат Н.И. Источники экологического права // Вестн. Моск.

 ун-та. Сер.11, Право. - 1991. - N 1. - С.71-78.

3.65. Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий

 к Закону России. - М.: Республика, 1993. - 224 с.

3.66. Петров В.В. Экологическое право России. - М.: Бек, 1995. -

 557 с.

3.67. Практикум по экологическому праву России / Под ред. А.К.

 Голиченкова. - М.: Бек, 1996. - 222 с.

3.68. Страутманис Я.Я. Научно-технический прогресс и прогнозиро-

 вание природоохранительного законодательства. - Рига: Зи-

 натне, 1983. - 152 с.

3.69. Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области

 как субъекта РФ // Государство и право. - 1997. - N 1. -

 С.12-17.

 71

3.70. Философский энциклопедический словарь. - М.: Сов. Энцикло-

 педия, 1983. - 840 с.

3.71. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. - М.: Дабахов,

 Ткачев, Димов, 1995. - 384 с.

3.72. Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания

 построения // Правоведение. - 1976. - N 4. - С.15-25.

3.73. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - Киев: Науко-

 ва думка, 1989. - 232 с.

3.74. Эффективность природоохранительного законодательства. -

 Алма-Ата: Наука, 1988. - 160 с.

 4. Материалы практики, статистические материалы

4.75. О практике применения судами законодательства об охране

 природы: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 7

 июля 1983 г. N 4 // Бюллетень Верховного Суда СССР. -

 1983. - N 2. - С.10-13.

4.76. О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об

 охране окружающей природной среды": Постановление Пленума

 Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. N 22 //

 Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. - 1994. - N 3. -

 С.87-93.

4.77. Протест Прокурора РМ на приказ N 10 т 5 июня 1995 г. //

 Архив Прокуратуры РМ. - 1995. - Наряд N 7-1-95.

4.78. Об устранении нарушений законности: Представление Прокуро-

 ра РМ от 27 ноября 1995 г. // Архив Прокуратуры РМ. - 1995.

 Наряд N 7-1-95.

4.79. Решение Ромодановского районного суда РМ от 18 января 1996

 г. // Архив Ромодановского районного суда РМ. - 1996. -

 Дело N 2-13/96.

4.80. Об устранении нарушений законности: Представление Прокуро-

 72

 ра РМ от 28 января 1996 г. // Архив Прокуратуры РМ. -

 1996. - Наряд N 7-1-96.

4.81. Государственный доклад о состоянии окружающей природной

 среды Российской Федерации в 1994 году // Зеленый мир. -

 1995. - NN 6, 29, 31-33, 35; - 1996. - N 1-8.