**Учебный курс Экологическое право**

**(часть 1)**

**1. ЭП как учебная дисциплина и отрасль правовой науки**

Система ЭП имеет три смысловых значения: отрасль права, наука и учебная дисциплина. «Первокирпичиком» отрасли ЭП является экологическая норма, представляющая собой правило, предусмотренное для определенного круга лиц и рассчитанное на неоднократное применение.

Элементами эколого-правовой нормы являются гипотеза, диспозиция и санкция.

Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируемых общественных отношений объединены в институты, которые в свою очередь объединены в отрасль права - ЭП, подразделенное на Общую, Особенную и Специальную части.

Под институтом ЭП понимается совокупность правовых норм, регул-их узкий круг сходных общественных отношений (институт права гос-ой и других форм собственности на природные объекты; институт права гос-го регул-ия экологопользования и охраны окружающей среды; институт права экологопользования. Институты организованы в 2 системы - Общую и Особенную части. В «Общую» часть входят институты, «обслуживающие» все или значительную группу институтов Особенной части. В Особенную часть входят институты, имеющие узкоцелевое назначение в силу специфики объекта, по поводу которого этот институт возникает: эколого-правовой режим землепользования, недропользования и т.д.

Система ЭП как науки

ЭП как наука представляет собой систему знаний об ЭП как отрасли права. В предмет науки, дополнительно к информации, составляющей систему ЭП как отрасли права, включаются следующие темы:

1. методы научных исследований

2. правоприменительная и правотворческая практика

3. история развития ЭП

4. источники ЭП

5. международно-правовое регулирование экологопользования в различных странах мира.

6. источники научно-правовой информации

7. понятийный аппарат, раскрывающий специальную терминологию, применяемую в эколого-правовой науке.

ЭП включает в себя Общую часть, Особенную часть и Специальную часть.

**2. Система источников ЭП и их виды**

Источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся нормы регулирующие экологические отношения. К источникам экологического права относятся: законы, указы, постановления и распоряжения, нормативные акты министерств и ведомств, законы и нормативно-правовые акты субъектов федерации.

Иерархия источников. В основе конституция (определен примат права) , затем законы, затем законы субъектов федерации, затем подзаконные акты, затем постановления правительства, органов местного управления.

Особое место занимают нормы международного права.

В зарубежных странах структура источников та же, но добавляется: прецедент (англо-саксонское право), обычай.

Международные соглашения.

Россия присоединяется к разным европейским конвенциях. Россия первая присоединилась к конвенции о транскраничных водах. Присоединившись к конвенции в Водном кодексе появились бассейновые соглашения

Конституция.

Прогрессивно закреплены статьи об охране среды (ст. 9,42). Право человека на благоприятную окр. среду. Описан критерий благоприятности (нормативы), право человека, на достоверную информацию. Достоверность информации исходит из соответствующего гос. органа. Мин-во охраны окр. среды. Соотношение гос. тайны и достоверности. Закон о гос. тайне не экологизирован. Достоверность информации - понятие должно быть углублено, и возникает вопрос о порядке проведения экспертиз.

Право обжалования, возмещение вреда. Возможность взыскать с органов гос-ва. Дать возможность привлечь к ответственности административное лицо, в судебном или административном порядке.

Указы президента.

Президент фактически работает в пробеле права.

Круг экологических вопросов, по которым издаются указы и распоряжения Президента РФ, практически неограничен. В числе указов следует назвать указ от 4 февраля 1994 года "О государственной стратегии РФ по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития" и указ от 27 декабря 1993 года, "О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ" Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции. Но иногда возникают противоречия указов Президента с законами высшего представительного органа. (ГД РФ) В таком случае Федеральное Собрание приостанавливает действие указа Президента и направляет на заключение Конституционного Суда, решение которого должно быть окончательным.

Президент ввел указ о федеральных природных ресурсах. 72, 73 статья.

Постановления правительства.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов РФ, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Постановление Правительства - нормативно-правовой акт принятый Правительством в силу его компетенции. Постановления правительства по вопросам экологии можно разделить на три группы:

1. Те, которые принимаются во исполнение закона, для конкретизации его отдельных положений. (Постановление Правительства от 20 июня 1993г. Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе.)

2. Определение компетенции органов управления и контроля (Положение о министерстве охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ, 22 февраля 1993г.)

3. Нормативно-правовые акты дальнейшего правового регул-ия экологических отношений.

Акты министерств и ведомств.

Нормативно-правовые акты министерств и ведомств. Природоохранительные министерства и ведомства наделены правом издавать в рамках утвержденной для них компетенции нормативные акты, обладающие признаком обязательности для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц. Так, Минприроды издает нормативные приказы, инструкции, положения и другие правовые акты по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов. Госкомсанэпиднадзор наделен правом утверждения санитарных норм и правил по вопросам охраны окружающей природной среды - воздуха, водных источников, почв от загрязнения. Роскомрыболовстпва издает нормативные акты по вопросам охраны и использования рыбных запасов.. Также, немаловажную роль играют нормативные правила- санитарные, технические, строительные, технологические. Эти нормативы выражают технические правила и не рассматриваются как источники. Закон "Об охране" (ст. 25,26,27,) устанавливает юридическую обязанность их исполнения. Эта обязанность придает им юридических характер и дает возможность оценивать их как источники права.

Законы и Акты субъектов.

Согласно Федеративному договору и Конституции субъекты РФ вправе принимать законы и иные нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным к их ведению.

Круг ведения Субъектов определяется отраслевым законодательством: по землепользованию - Земельным кодексом, по недрам - О недрах и т.д. В основе подразделения лежит отношение к природным ресурсам. Законы и иные акты, принимаемые Субъектом РФ не должны противоречить Конституции РФ. В случае противоречия такой акт считается недействительным. Ущерб подлежит возмещению через суд.

Акты органов местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении. Акты являются источником экологического права.

Гражданское, уголовное, экономическое и иное законодательство как источник экологического права.

Законодательство выступает как источник экологического права:

Гражданское - если затронуты имущественные отношения и права природопользования.

Уголовное - предусматривает ответственность за совершенные экологические преступления.

Административное - предусматривает ответственность за экологические правонарушения.

Экономическое - регулирует эколого-экономические отношения.

**3. Становление и развитие ЭП. Проблемы дифференциации и интеграции в развитии ЭП**

1. Характеристика Экологич. проблемы

В мире проявилась в эпоху индустриализации экономики, в моменты освоения новых земель.

Различное соотношение проблемы в мире. В России возникли от обобществления производства, от состояния развития всего общ-ва.

Результат один - загрязнение, бедствия, неэкологичные технологии. - Отсюда: проблема носит глобальный характер и по нисходящей приходит к человеку, или от ч-ка до глобальной пробемы. Проблема существует и должна решаться.

2. Россия - в 1989г. вышла книга об экоциде в СССР. (состояние эк. кризиса по всей терр. СССР, вся терр. в сост. кризиса.) .

Экологическое движение, носителями являются люди. К 1983-84г. стало ясно, что создавалось неправильное развитие экономики в СССР, Связано в первую очередь с революцией и.т.д. С другой стороны - сверхпроекты начиная с проекта ГОЭЛРО. Такие планы нарушали структуру природы и соответственно приводили к тому, что к 1985г. мы пришли к совокупности "строек века", на экологию никто не обращал внимания. Все породило то, что вся грандиозная система пришла в состояние развала. Много прочетов, ошибок стали приводить к катастрофам, авариям.

С одной стороны, система развития советского периода привела к такого рода последствиям, но с другой стороны это происходило в целях гуманности. Нужно было проводить правильные экологические исследования.

3. Ситуация развития страны давала возможность развития экологического права. Право развивалось поступательно, как и в других западных странах. В России до 17г. уже были статьи об охране водных ресурсов. Проводильсь экспедиции в Белорусию, Среднюю Азию и Флексер, изучая это создавал нормы права, которые входили потом в законодательство России. Но не было единого эк. законодательства. Зак-во идет от отраслевого к обобществлению,

Когда появилась экол. функция гос-ва и права. В России появилось с изданием первого закона об охране природы, (после войны).

На западе все шло также: отраслевое - к обобществлению.

Через это проходило все законодательство. Но в разных плоскостях. (Капиталистич, Социалистич.) В СССР все шло от общего к частному.

**4. Понятие права окружающей среды.**

а)Комплексная отрасль права регулирующая общественные отношения порациональному использованию и охране окружающей среды; охрана прав участников отношений , в целях установления законности для настоящих и будущих поколений.

Охрана окружающей среды носит международный, межнациональный и национальный характер. Проблема становится глобальной. В первую очередь надо рассматривать Европейское экологич. законодат-во. Европа - континентальная система права, Романо-германская система. Англо-саксонское, Мусульманское, Скандинавское.

Европейское право окружающей среды - уже имеет нормы права.

Идея единства Европы возникли в период Рима. Затем в период феод. раздробленности Европы возникали идеи единства европы. В основе этого лежало: религиозные воззрния.

Религия тесно связана с природой, охрана природы в Европейской идее занимает значительное место. След. право окруж. среды является соорганизующим звеном в европейском сообществе.

Мы не можем рассматривать экологическое право как внутринациональное право, т.к. оно формирует единые нормы.

Качество жизни, из этого понятия происходило понятие права окружающей среды,

Суть экологического права - создается межрегиональная система отношений и норм носящих надгосударственный характеру но закона еще нет, а есть директивы.

б) СССР - единая система. Законы, надгосударственные т.к. кроме республиканских законодательств существуют более сильные и единые законы для всего союза. Стремление стран к созданию такого рода законов существует теперь в странах Европы, поэтому Европа объединяется в Союз.

Начало экологии, права был Декрет о земле, т.к. была объявлена националзация природных ресурсов, земля была изъята из оборота. Но линия этого законодательства была продолжена.

К 1924 г. в связи с обр СССР были Кодифицированы акты.

1922 г. - земельный кодекс

В Белорусии в 1928 г. принят водно-мелиоративный кодекс. В средней азии земельно-водный кодекс.

По принятии горного, лесного и.т.д. законодательств. После этого законодательство не развивалось вплоть до 50х гг.

Тогда началась постепенная кодификация законодательства.

В период 60-80 гг. вышли основы земельного (68), водного (72), лесного, о животном мире (82) и.т.д.

В 60 м. г принимается закон об охране природы. 2 направления:

1: Об охране природы.

2: Об использовании природных ресурсов.

Закон об охране природы хоть и имел опр. санкции, но играли не столь важную роль, но политически имели очень важное значение.

В основном реализовывались положения об охране заповедников, заказников.

После 1985 г. начался процесс движения. Через это стал проводиться в жизнь ряд проектов, которые были закреплены в 1991 г. Нормы реализованы в Законе об охране окр. Среды 1991г. Создание этого закона в основном заслуга Петрова.

Закон был достаточно прогрессивным, но в новых условиях он не учитывал реальную экономическую ситуацию, но тем не менее своими нормами он сдерживал рост экологических преступлений.

Новое в Законе:

1) Экологическая экспертиза.

2)Экономический механизм. Введена плата за воду, землю.и.т.д.

3) Раздел о праве граждан на благоприятную окружающую среду.

Параллельно с принятием закона встает вопрос о сохранении или несохранении законов о природоресурсов. Продолжается тенденция развития конкретизированного законодательства, но в контексте на благоприятную окружающую среду и охрану.

Вывод: Разделение природоресурсового и природоохранного зак-ва сохранены, но они объединены в общую комплексную часть.

Одну из важнейших ролей играет принятие Конституции, в ней отражена тенденция развития экологического законодательства.

в) Право окруж. .среды. Будет ли формироваться эк. право в рамках СНГ ? России проще создать экологическое право потому, что уже есть база создания общего законодательства. Также легче, потому, что нет взаимопроникновения правовых семей в России.

**4. Проблема соотношения компетенции федерации и субъектов федерации в области экологии**

К ведению РФ в числе других вопросов конституционно отнесены регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, федеральные программы в области экологического развития, международные отношения и договоры РФ, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, уголовное и гражданское законодательство (ст. 71 Конст. РФ).

По предметам ведения РФ принимаются и изменяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (пп. «а», абзЛ, ст.71 и чч.1 и Зет. 76 Конституции РФ).

К совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены такие вопросы, как защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе в области экологии, обеспечение законности и правопорядка; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; координация международных связей субъектов РФ; выполнение международных договоров РФ (ст. 72 Конст. РФ).

По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституция РФ).

Законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией РФ. В случае противоречия между ними действует федеральный закон (чч.1,2 и 3 ст. 76 Конституции РФ).

**5. Закон "об охране окружающей природной среды". Общая характеристика и место в системе источников экологического права**

Во-первых, закон является комплексным головным законодательным актом прямого действия. Предметом регулирования с его стороны служат экологические (природоохранительные) отношения. В регулировании этих отношений закон преследует три задачи:

1. Сохранение природной среды.

2. Предупреждение и устранение вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека.

3. Оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды.

Закон возглавляет систему экологического законодательства. В вопросах охраны окружающей природной среды нормы других законов не должны противоречить данному законодательному акту.

Закон является актом прямого действия, т.е. его нормы, за небольшим исключением, действуют без каких либо дополнительных актов, конкретизирующих нормы данного закона.

Во-вторых, главная линия этого закона состоит в сочетании экологических и экономических интересов под приоритетом охраны здоровья человека и его естественных прав на благоприятную окружающую среду. Мерой сочетания выступают предельно допустимые нормы воздействия хозяйственной деятельности на природную среду.

Превышение этих норм является правонарушением.

В-третьих, закон формирует экологические требования, обращенные к источникам вредного воздействия на природную среду и здоровье человека, т.е. к предприятиям, учреждениям, организациям, оказывающим вредное воздействие на природную среду.

В-четвертых, центральная тема закона - человек, охрана его жизни, здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды. Человек в законе рассматривается в двух аспектах: как субъект воздействия на природную среду, несущий ответственность за последствия своей деятельности, и как объект такого воздействия, наделенный соответствующими правами и гарантиями на возмещение причиненного вреда.

В-пятых, нормы закона закрепляют механизм его исполнения. Такой механизм состоит из системы, включающей экономическое стимулирование хозяйствующего субъекта в охране окружающей природной среды в сочетании с мерами административно-правового воздействия на нарушителей эколого-правовых предписаний. Закон закрепляет обязательность государственной экологической экспертизы, меры контроля, его правомочия по ограничению, приостановлению, прекращению деятельности вредных объектов, меры административной, уголовной ответственности за экологические правонарушения, возмещение вреда природной среде и здоровью человека, экологическое воспитание и образование.

Ядром закона служат природоохранительные нормы. Именно они обеспечивают выполнение задачи охраны природной среды. Но эти нормы действуют не в одиночку, а в комплексе с нормами других отраслей права - административного, уголовного, гражданского и.т.д.

Таким образом, нахождение той или иной нормы в природоохранительном законе не лишает ее основного содержания, ее принадлежности к той отрасли права, которая представлена предметом правового регулирования. Аналогичная ситуация и с другими законами экологического цикла.

Закон принят: 19 декабря 1991года. Изменен 2 июня 1993г, 2 февраля 1992г.

**6. Понятие экологического правоотношения и его виды. содержание экологических правоотношений, субъекты и объекты правоотношений**

Экологические правоотношения - общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права.

Основанием возникновения правоотношений служат юридические факты. В области экологии имеет значение подразделения их на события и действия.

Событие возникает и порождает эколого-правовые отношения помимо воли человека (стихийные бедствия, пожары, извержения вулканов, и т.п.) Они не всегда выступают как чисто природные как чисто природные явления, а часто как следствие непродуманной деятельности человека. Действующее законодательство учитывает наличие таких факторов в двух аспектах: в виде возложения обязанностей на полномочные органы государства, хозяйствующих субъектов по предупреждению и устранению вредных последствий природных факторов.

Действие - наиболее распространенное основание возникновения экологических правоотношений. Т.к. антропогенная деятельность является основным источником причинения вреда природной среде, а через нее и человеку. Действия можно подразделить на позитивные и негативные.

Позитивное поведение человека как участника правоотношений означает выполнение им в процессе природопользования экологических предписаний закона.

Такие действия можно подразделить на:

1. Использование природных ресурсов.

2. Охрану окружающей природной среды.

Т.е. на экономические действия, оказывающие влияние на природную среду и на экологические - нейтрализующие вредные последствия указанной деятельности.

Негативное экологическое правоотношение - когда нарушаются экологические предписания, причиняется вред природной среде и здоровью человека. Такие юридические факты становятся Экологическими правонарушениями. Негативные экологические правоотношения формируют механизм эколого-правовой ответственности.

Непременным участником экологических правоотношений является государство, как субъект в лице своего компетентного органа. Гос-во остается субъектом и тогда, когда природные ресурсы становятся собственностью юридических или физических лиц, либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование, аренду.

С другой стороны , субъектом экологических отношений становится юридическое или физическое лицо, оказывающее воздействие на окружающую среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства или охраны. Под Хозяйствующими субъектами понимаются предприятия, воздействующие на окружающую природную среду.

Государственные органы выступают в качестве носителей экологических полномочий по управлению и контролю в области охраны окружающей природной среды.

Объектами экологических правоотношений являются природные объекты. В качестве таковых могут выступать отдельные природные объекты - леса, недра, и т.д. Кроме того, объектами правоотношений могут выступать природные комплексы: заповедники, национальные природные парки, заказники и т.д.

От вида объекта правоотношения зависят те права и обязанности, которые возникают у субъектов.

Под содержанием экологического правоотношения понимаются права и обязанности участников правоотношений по использованию и охране окружающей природной среды. По содержанию прав и обязанностей все субъекты подразделяются на четыре категории:

1. природопользователи - носители прав и обязанностей по рациональному использованию природной среды.

2. органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов, на контроль за охраной.

3. общественные объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологических предписаний.

4. органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

Наряду с отраслевыми полномочиями существуют также комплексные полномочия. Носителями таких полномочий выступают специально уполномоченные государственные органы: Минприроды РФ.

**7. Право граждан на благоприятную окружающую среду. Содержание экологических прав граждан**

Статья 42 Конституции РФ гласит: каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или экологическим правонарушением.

Это право предполагает реальные возможности для осуществления прав и свобод, отвечающим международным и государственным стандартам.

Статья II. Право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Это право обеспечивается:

–планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;

–социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения;

–предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;

–возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф;

–государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Статья 12. Полномочия граждан в области охраны окружающей природной среды

Граждане обязаны:

принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохрани-тельного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

Граждане имеют право:

–создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения;

–принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмотрения;

–требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране;

–требовать в административном или судебном порядке отмены решений оразмещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатацииэкологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;

–ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

Статья 14. Государственные гарантии экологических прав граждан и общественных объединений

Государство гарантирует экологическим и иным общественным объединениям, выполняющим экологические функции, гражданам возможность реализации предоставленных им прав в области охраны окружающей природной среды в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы, специально уполномоченные на то государственные органы в области охраны окружающей природной среды, их должностные лица обязаны оказывать всемерное содействие общественным объединениям и гражданам в реализации их экологических прав и обязанностей, принимать необходимые меры по выполнению их предложений и требований в организации природоохранительной

деятельности.

Должностные лица и граждане, препятствующие выполнению общественными объединениями и гражданами их экологических прав и обязанностей, вытекающих из Конституции РСФСР и настоящего Закона, привлекаются к

ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

**8. Понятие и роль экономического механизма охраны окружающей среды**

Противостояние экономики и экологии - одна из узловых проблем охраны окружающей природной среды. До сих пор ее пытались решить в основном путем применения административно-правовых методов воздействия на основе запретов, ограничений, мер уголовного и административного наказания.

Если метод административно-правового воздействия исходит из отношений власти и подчинения, то экономический механизм опирается на материальную заинтересованность исполнителя в достижении реальной цели. В состав экономического механизма входят как постоянно действующие институты, без которых он не может нормально функционировать, так и новые, возникшие на базе переходных отношений к рыночным отношениям.

К институтам первой группы относятся природные кадастры, меры материально- технического и финансового обеспечения, платность за использование природных ресурсов, платежи за загрязнение окружающей среды; льготы по кредитованию, налогообложению, освобождению от обложения налогами. Появляются новые экономические стимулы:

экологическое страхование, установление повышенных норм амортизации основных природоохрани-тельных производственных фондов; введение поощрительных цен на экологически чистую продукцию и, наоборот, снижение цен на экологически неблагоприятную продукцию; формируется банк экологических услуг; совершенствование договорные отношения, где видное место занимает экономический механизм регулирования - договоры на комплексные природопользование, аренды, передачи в постоянное пользование объектов, охрана памятников природы.

Раздел III Закона об охране окр. прир. среды. Экономический механизм охраны окружающей природной среды

Статья 15. Задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды

Экономический механизм охраны окружающей природной среды имеет своими задачами:

–планирование и финансирование природоохранных мероприятий;

установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую –природную среду и размещение отходов;

–установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;

–предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды;

–возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека.

Статья 16. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов

1. Государственные природоохранительные органы Российской Федерации совместно с органами государственной статистики, природопользователями ведут количественный и качественный учет природных ресурсов и вторичного

сырья, определяют их социально-экономическую оценку.

2. На государственные природоохранительные органы возлагается ведение государственного земельного, водного, лесного кадастров, государственных кадастров недр, животного мира, особо охраняемых природных территорий и

объектов.

**9. Возникновение и прекращение права собст-ти на прирорые ресурсы**

Возникновение прав собственности на природные ресурсы:

1.1 Административно-правовой.

1.2 предоставление земель

1.3 в собственность,

1.4 во владение,

1.5 в аренду,

1.6 в пользование.

2.1 Гражданско-правовой

2.2 купля-продажа

2.3 купля-продажа по конкурсу.

2.4 купля-продажа с аукциона

2.5 приватизация предприятий

2.6 выдел доли земли при реорганизации колхозов и совхозов

2.7 выкуп залога

2.8 долгосрочная аренда

2.9 наследование земли

Прекращение прав собственности на землю и другие природные ресурсы.

1.1 По объективным причинам:

1.2 Основания прекращения прав собственности предусматриваются в природноресурсовых законах. В земельном законодательстве предусматривается 14 оснований прекращения права собственности . Могут быть разделены на три группы:

1. Прекращение по объективным основаниям

2. Из-за нарушений условий использования земель

3. из-за нарушений земельного законодательства.

Объективные -

1. добровольный отказ

2. продажа, мена, дарение, прекращение деятельности предприятия, смерть собственника.

3. Изъятие земли в государственную собственность

Несоблюдение условий пользования -

1. Неосвоение земельного участка

2. Нерациональное использование земли

3. Неуплата земельного налога

Нарушение законодательства.

1. Нецелевое использование земель (приоритет с/х землям)

2. Невыполнение обязанностей по охране почв

3. Нарушение экологических требований.

**10. Платность природопользования. Понятие и виды платежей: плата за пользование природными ресурсами**

Понятие «платность природопользования» означает взимание установленных в законодательном порядке платежей за пользование природными ресурсами, включая изъятие природных ресурсов (добыча полезных ископаемых, рыболовство) и пользование природными ресурсами без их изъятия из окружающей среды (использование сельскохозяйственных угодий, лечебно-оздоровительных территорий), а также взимание платежей за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в ОПС, размещение твердых отходов и другие виды негативного воздействия, если указанные действия не квалифицируются как правонарушения.

Одной из составляющих платности природопользования - плата за природные ресурсы. Ее правовой базой служат законы «Об охране окружающей природной среды», «О плате за землю», «О недрах» и др.

Взимание платы за природные ресурсы, загрязнение окружающей среды, включая платежи за сверхлимитное загрязнение и нерациональное использование природных ресурсов, не освобождает от выполнения мероприятий по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением, и выполнению мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов.

Большая часть средств, взимаемых в рамках системы платного природопользования, - платежи за загрязнение окружающей среды и часть платы за природные ресурсы - в соответствии с действующим законодательством направляется в государственные экологические фонды и фонды по сохранению и воспроизводству конкретных видов

природных ресурсов.

Правовое регулирование системы платежей за пользование природными ресурсами устанавливает не только методы определения размеров платы, но и механизмы взимания и использования.

В законе об ООПС плата за природные ресурсы подразделяется на 2 основных виды - плату за право пользования и плату за воспроизводство и охрану природных ресурсов. В первом виде реализуется право собственника на получение определенной части прибыли за предоставление в пользование субъектами хозяйственной деятельности природных ресурсов, включая отдельные природные объекты и целые природные комплексы. Размеры платы не должны зависеть от результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий. Средства, полученные в виде платы за право пользования природными ресурсами, поступают в федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты.

Второй составляющей платы за природные ресурсы является плата не их охрану и воспроизводство. Этот вид платы должен компенсировать обществу затраты на восстановление и сохранение земель, лесов и воспроизводство минерально-сырьевой базы. Нормативы платы на охрану и воспроизводство водных и биологических ресурсов, восстановление нарушенных земель до настоящего времени не выделены из общих нормативов платежей за пользование природными ресурсами. Это связано с тем, что министерства и ведомства, которые представлены полномочия по управлению этими видами, не разрабатывают подзаконных актов. Платежи на воспроизводство и охрану природных ресурсов должны отчисляться во внебюджетные фонды, которые в соответствии с действующим законодательством создаются по решению Правительства РФ.

Статья 20. Платность использования природных ресурсов

1. Платность природопользования включает плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

2. Плата за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается:

–за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;

–за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов; на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

3. Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия взимается за:

–выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;

–выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

4. Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов перечисляется предприятиями, учреждениями, организациями в бесспорном порядке: 90 процентов - на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов, 10 процентов - в доход республиканского бюджета Российской Федерации для финансирования деятельности территориальньк органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды.

5. Порядок исчисления и применения нормативов платы за использование природных ресурсов определяется Правительством Российской Федерации.

6. Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Закон РФ от II октября 1991 г. М 1738-1 "О плате за землю"

(с изменениями 14 февраля, 16 июля 1992 г., 14 мая 1993 г., 9 августа 1994 г., 22 августа 1995 г.)

Основные положения

Статья 1. Использование земли в РФ является платным. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом.

За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РСФСР, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли.

Статья 2. Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Статья 3. Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования. Ставки земельного налога за земли всех категорий основного целевого назначения в районах проживания малочисленных народов Севера, а также за земли, используемые в качестве оленьих пастбищ в других регионах Российской Федерации, устанавливаются органами законодательной (представительной) власти субъектов

Российской Федерации, а средства, поступающие в счет уплаты налога за эти земли, не централизуются в федеральный бюджет.

Виды платежей: плата за пользование природными ресурсами в России взимается с природопользо-вателей независимо от того, являются ли они активными природопользователями или пассивными, так как плата за землю взимается в виде налога с организаций, юридических и физических лиц, также с хозяйствующих субъектов.

**11. Административный и судебный способы защиты экологических прав граждан. Процедуры защиты**

Основные положения об административном и судебном методах защиты экологических прав граждан содержатся в законе об ООПС и законе "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. М 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"

Статья 1. Право на обращение с жалобой в суд

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы.

Статья 3. Пределы действия настоящего Закона

В соответствии с настоящим Законом суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме:

–действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

–действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Статья 4. Подача жалобы

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу.

Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Статья 5. Сроки обращения в суд с жалобой

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

–три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

–один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Статья 6. Порядок рассмотрения жалобы

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства.

Статья 7. Решения суда по жалобе

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Статья 8. Исполнение решения суда

Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Статья 9. Распределение судебных издержек, связанных с рассмотрением жалобы

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, если установит, что их действия (решения) были незаконными.

Президент Российской Федерации Б.Ельцин

Москва, Дом Советов России

27 апреля 1993 года 14 4866-1

Статья 78. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами

1. Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями разрешаются Советами народных депутатов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Споры об охране окружающей природной среды с участием граждан подлежат рассмотрению в судебном порядке.

3. Имущественные споры, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека, разрешаются судом или арбитражным судом в соответствии с их компетенцией.

Статья 79. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов

1. Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов, рассматриваются комиссиями, образуемыми на паритетных началах из представителей заинтересованных республик в составе Российской Федерации, автономной области и автономных округов, краев, областей. Если комиссия не приходит к согласованному решению, то споры разрешаются комиссией, образуемой Верховным Советом Российской Федерации, решение которой является окончательным.

2. Имущественные споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории разных республик в составе Российской Федерации, краев и областей, автономной области и автономных округов, рассматриваются Высшим арбитражным судом Российской Федерации.

Статья 80. Разрешение споров в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях Российской Федерации и других суверенных государств

Споры в области охраны окружающей природной среды между предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территориях

**12. Гражданское, уголовное, экономическое и иное законодательство как источник экологического права**

Законодательство выступает как источник экологического права:

Гражданское - если затронуты имущественные отношения и права природопользования.

Уголовное - предусматривает ответственность за совершенные экологические преступления.

Административное - предусматривает ответственность за экологические правонарушения.

Экономическое - регулирует эколого-зкономические отношения.

Уголовный кодекс РСФСР (принят ВС РСФСР 27 октября 1960 г., по состоянию на 18 июля 1995 г.)

(извлечения)

Особенная часть

Глава первая. Государственные преступления

1. Особо опасные государственные преступления

Статья 67.1. Применение биологического оружия

Статья 672. Разработка, производство, приобретение, хранение, сбыт, транспортировка биологического оружия

Глава шестая. Хозяйственные преступления

Статья 160. Нарушение ветеринарных правил

Статья 161. Нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений

Статья 163. Незаконное занятие рыбным и другими водными добывающими промыслами

Статья 164. Незаконный промысел котиков и бобров

Статья 165. Производство лесосплава или взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов

Статья 166. Незаконная охота

Статья 166.1. Продажа, скупка, обмен шкурок пушных зверей

Статья 167. Нарушение правил разработки недр и сдачи государству золота

Статья 167.1. Нарушение законодательства о континентальном шельфе СССР

Статья 167.2. Самовольная добыча янтаря

Статья 168. Умышленная потрава посевов и повреждение полезащитных и иных насаждений

Статья 169. Незаконная порубка леса

Глава девятая. Преступления против порядка управления

Статья 199. Самовольный захват земли

Глава десятая. Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения

Статья 222. Нарушение правил, установленных в целях борьбы с распространением инфекционных заболеваний и отравлений людей

Статья 222.1. Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими или другими биологическими агентами и токсинами

Статья 223. Загрязнение водоемов и воздуха

Статья 223.1. Загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря, либо другими отходами и материалами

Статья 223.2. Незаконное приобретение, хранение, использование, передача или разрушение радиоактивных материалов

Статья 223.3. Хищение радиоактивных материалов

Статья 223.4. Угроза совершения хищения радиоактивных материалов или их использования

Статья 223.5. Нарушение правил хранения, использования, учета, перевозки радиоактивных материалов и других правил обращения с ними

Статья 225. Посев или выращивание запрещенных к возделыванию опийного мака и конопли

Статья 225.1. Незаконные посев или выращивание масличного мака и конопли

Статья 230. Умышленное уничтожениие, разрушение или повреждени памятников истории и культуры

Статья 230.1. Жестокое обращение с животными

**13. Субъекты и объекты права природопользования**

Субъекты права природопользования

Субъект природопользования - лицо, которому в установленном законом порядке принадлежит право природопользование объектом, его охраны, улучшения, воспроизводства возобновляемого природного ресурса и которое наделено соответствующими правами и обязанностями.

Субъектами права экологопользования могут быть:

1) граждане РФ, иностранцы,

2) организации,

3) учреждения, предприятия (в том числе иностранные юридические лица).

Для приобретения статуса объекта права экологопользования необходимо 2 юридических аспекта:

1. наличие экологической правоспособности субъектов, определенной в законе в специальных нормативно-правовых актах. Для граждан РФ - полная дееспособность, для иностранцев частичная (нужно создавать СП для того, чтобы стать землепользователем на территории РФ).

2. реализация данной экологической правоспособности в установленном порядке. Определенная процедура получения земельного участка в пользование: обратиться в установленном порядке к государственному органу, уполномоченному предоставлять земельные участки в пользование и в собственность, где должно быть оформлено дело об отводе земли заявителю, получить разрешение на отвод земли, спец. землеустроительные органы должны оформить этот отвод.

Статус экологопользователя возникает после решения компетентного органа об отводе природного объекта в пользование и реализации этого решения в натуре.

Права и обязанности природополмователей

Право природопользования - совокупность основанньгх на законе и взаимосвязанных между собой правомочий владения и пользования природными объектами, которыми наделяют в установленном порядке граждан. Правомочие владения служит предпосылкой осуществления любого природопользова-ния (право на огораживание полученного в пользование земельного участка).

Правомочие природопользования представляет собой основанную на законе возможносп: хозяйственной эксплуатации или иного пользования или иного использования природного объекта путем извлечения из него полезных свойств, его потребления для производственных целей.

Объем прав и обязанностей непосредственно обусловлены видом природных объекте; различных статусом субъектов права природопользования.

Право землепользования

Основным общим правом землепользования является право самостоятельного хозяйствования на земле (то есть, право осуществлять без применения взрывных работ добыч общераспространенных полезных ископаемых, строительство сооружений для своих нужд, устройство и эксплуатация колодцов и скважин на первый водоносный горизонт и т.д.).

Общие права пользователей недр:

1. использование предоставленного им участка недр для любой формы предпринимательской деятельности

2. самостоятельно выбирать формы этой деятельности.

3. использовать отходы своего горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающих производств

4. проводить дополнительное изучение недр

5. обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотру условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех при которых лицензия была предоставлена

Виды прав и обязанностей

Обязанности, входящие в содержание права природопользования, по их назначению для природопользователей можно свести к 2 основным видам - позитивным и негативным.

Позитивные обязанности предписывают совершать определенные действия:

1) рационально использовать природные объекты в соответствии с их целевым назначением;

2) применять экологически совместимые технологии;

3) осуществлять природоохранительные мероприятия;

4) своевременно и правильно производить плату за пользование природными объектами и загрязнение окружающей природной среды.

Негативные обязанности состоят в запретах осуществлять определенные действия:

1) запрещение ухудшения состояния окружающей природной среды на территории в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности;

2) несоблюдение установленного порядка природопользования;

3) нарушение прав и законных интересов третьих лиц.

Права и обязанности подразделяют на общие (для всех или большинства природопользователей) и специальные (для отдельных определенных видов пользования природных объектов).

К общим правам природолользователеб можно отнести:

1. право на выброс и сброс вредных веществ и на захоронение отходов (на основании разрешения, выдаваемого специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды).

Общими обязанностями природолользователей являются:

1. несовершение действий, нарушающих законы, прав и интересы других природопользователей

2. пользование предоставленными природными объектами в соответствии с установленными законом нормами и правилами

3. общие экологические требования, которые необходимо выполнять при эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов

4. выполнение заключений, постановлений, представлений и иных законных решений органов государственного управления

5. обязанность природопользователей по законодательству об охране окружающей природной среды является ведение совместно с государственными природоохранительными органами РФ и органами государственной статистики количественного и качественного учета природных ресурсов и вторичного сырья и определение их экологической и экономической оценки

Специальные права и обязанности.

Основные специальные права природопользователей установлены в зависимости от вид природопользователей и целевого назначения природного объекта, предоставляемого в пользование, и субъекта прав природопользователей. Это следующие права:

1. некоторые категории субъектов права, ведущие хозяйственную деятельность, наделены правами, являющимися в большинстве случаев одновременно и обязанностями, по внутрихозяйственному управлению закрепленными за ними природными объектами (распределение и перераспределение природных объектов, передаваемых первичным природопользователями во вторичное пользование; учет и контроль в случаях, непосредственно предусмотрено законом)

2. при обращении в органы государственной власти предприятия и организации имеют право на получение от них на договорной основе информации о состоянии окружающей природной среды.

Специальные обязанности.

1. Организации и предприятия, например, должны разрабатывать и проводить мероприяти направленные на предупреждение и ликвидацию загрязнения окружающей природной среды

2. Рекультивация земель (привидение земель в состояние, пригодное для с/х нужд, земельных участков по окончании использования их для строительства, добычи полезных ископаемых).

Кстати, правомочия природопользователей могут быть ограничены в интересах друг природопользователей, граждан, общества и государсва.

Объекты права природопользования

0бъектом права природопользования является прежде всего материализованная субстанция, которой возможно обладать как реальной вещью. Атмосферный воздух таковым не является. Не материализованные субстанции могут являться объектом права природопользования лишь при условии, что они являются частью тех природных обьъектов, которыми можно обладать как вещами.

Однако пользование любым из материализованных объектов природы неизбежно влечет за собой пользование и всеми его экосвязями в природной среде. Поэтому если юридический статус установлен относительно пользования основным «материализованным» природным объектом, то в отношении экосвязей этого объекта нужно учитывать неизбежную эксплуатацию.

Природный объект может быть объектом прав экологопользования только в случае, если он имеет естественное происхождение. Теплицы не объект права ...

Но не всякий объект естественного происхождения является объектом права ... Лишь тот, который находится в экосвязях с окружающей природной средой. Животные в зоопарках - не объекты права...

Но и естественный объект, находящийся в экосвязях, не всегда может быть объектом права ... Лишь тот, который предусмотрен в законе в качестве такового. Нет пользования ландшафтом.

**14. Конституциюнные основы экологического права**

Конституция РФ принята народом России, является Основным Законом российского государства. Она так же, как федеральные законы, имеет верховенство на всей территории России. Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции России. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 4 и чч. 1 и 2 ст. 15 Конституции РФ).

Конституционные нормы - основа развития и совершенствования всего законодательства, в том числе экологического В качестве источников экологического права непосредственное и наиболее важное значение имеют, например, следующие конституционные нормы.

Согласно Конституции (ч. 1 ст. 9) земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта конституционная норма юридически защищает приоритет экологических интересов народов в месте жительства, а также природные ресурсы не только как объект использования, но и прежде всего как основу их жизнедеятельности.

Конституционно установлено свободное осуществление владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами их собственниками при соблюдении трех условий. Первое - ненанесение ущерба окружающей среде. Второе - ненарушения прав и законных интересов иных - лиц. Таковыми являются также экологические права и интересы. Третье - соблюдение условий и порядка пользования землей (чч. 2 и 3 ст. 36 Конституции РФ).

В РФ конституционно предусмотрено поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (чч2 и Зет. 41 Конституции РФ).

Наибольшее значение как источник экологического права имеет конституционная норма, установившая, что каждый человек и гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ).

Вместе с тем конституционно установлено, что каждый человек и гражданин обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ).

К ведению РФ в числе других вопросов конституционно отнесены регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, федеральные программы в области экологического развития, международные отношения и договоры РФ, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, уголовное и гражданское законодательство (ст. 71 Конституции РФ).

По предметам ведения РФ принимаются и изменяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (пп. «а», абз.1, ст.71 и чч.1 и Зет. 76 Конституции РФ).

К совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены такие вопросы, как защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе в области экологии, обеспечение законности и правопорядка; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; координация международных связей субъектов РФ; выполнение международных договоров РФ (ст. 72 Конституции РФ).

По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституция РФ).

Законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией РФ. В случае противоречия между ними действует федеральный закон (чч.1,2 и 3 ст. 76 Конституции РФ).

К источникам экологического права относится конституционная норма, на основании которой ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться на территории РФ в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения охраны природы (ст. 74 . Конституции РФ).

В конституционных нормах закреплена экологическая функция российского государства и права.

Основной закон России - органически цельный нормативный правовой акт. Поэтому его нормы экологического характера тесно связаны и находятся в единстве с нормами о собственности, суверенитете, международном сотрудничестве.

Статья 9

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

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и инььх формах собственности.

Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

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

**15. Нормативно- правовые акты Президента, Правительства, министерств и ведомств, органов местного самоуправления в системе источников экологического права**

Компетенция Президента, Правительства - закреплена в Конституции РФ.

Наличие отдельных источников права всегда рассматривалось в качестве обязательного принципа самостоятельности отрасли права.

Под источником права в материальном виде понимается воля народа, выраженная путем опроса, референдума по поводу того или иного документа. (Конституция РФ 12 дек. 1993г.)

Источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся нормы регулирующие экологические отношения. К источникам экологического права относятся: законы, указы, постановления и распоряжения, нормативные акты министерств и ведомств, законы и нормативно-правовые акты субъектов федерации.

Круг экологических вопросов, по которым издаются указы и распоряжения Президента РФ, практически неограничен. В числе указов следует назвать указ от 4 февраля 1994 года "О государственной стратегии РФ по охране окружающей природной среды и обеспечению устойчивого развития" и указ от 27 декабря 1993 года, "О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ" Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции. Но иногда возникают противоречия указов Президента с законами высшего представительного органа. (ГД РФ) В таком случае Федеральное Собрание приостанавливает действие указа Президента и направляет на заключение Конституционного Суда, решение которого должно быть окончательным.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов РФ, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Постановление Правительства - нормативно-правовой акт принятый Правительством в силу его компетенции. Постановления правительства по вопросам экологии можно разделить на три группы:

1. Те, которые принимаются во исполнение закона, для конкретизации его отдельных положений. (Постановление Правительства от 20 июня 1993г. Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе.)

2. 0пределение компетенции органов управления и контроля (Положение о министерстве охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ, 22 февраля 1993г.)

З. Нормативно-правовые акты дальнейшего правового регулирования экологических отношений.

Нормативно-правовьк акты министерств и ведомств. Природоохранительные министерства и ведомства наделены правом издавать в рамках утвержденной для них компетенции нормативные акты, обладающие признаком обязательности для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц. Так, Минприроды издает нормативные приказы, инструкции, положения и другие правовые акты по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов. Госкомсанэпиднадзор наделен правом утверждения санитарных норм и правил по вопросам охраны окружающей природной среды - воздуха, водных источников, почв от загрязнения. Роскомрыболовства издает нормативные акты по вопросам охраны и использования рыбных запасов.. Также, немаловажную роль играют нормативные правила- санитарные, технические, строительные, технологические. Эти нормативы выражают технические правила и не рассматриваются как источники. Закон "Об охране" (ст. 25,26,27) устанавливает юридическую обязанность их исполнения. Эта обязанность придает им юридических характер и дает возможность оценивать их как источники права. Указом Президента был установлен строгий порядок в разработке и принятии ведомственных актов:

1.Сокращено количество принимаемых актов.

2.Предусмотрена обязательная регистрация актов в министерстве юстиции.

З.Ведомственные акты, касающиеся прав и интересов граждан, организаций подлежат обязательной публикации в газете "Российские вести".

Противоречащие закону акты подлежат отмене Правительством РФ, они также могут быть опротестованы прокурором.

Согласно Федеративному договору и Конституции субъекты РФ вправе принимать законы и иные нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным к их ведению.

Круг ведения Субъектов определяется отраслевым законодательством: по землепользованию - Земельным кодексом, по недрам - О недрах и т.д. В основе подразделения лежит отношение к природным ресурсам. Законы и иные акты, принимаемые Субъектом РФ не должны противоречить Конституции РФ. В случае противоречия такой акт считается недействительным. Ущерб подлежит возмещению через суд.

**16. Международные правоохранительные организации, международные конференции по охране окружающею среды**

Международные конференции по охране окружающей среды

Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде 1972 г.

Она стала поворотным пунктом в экологической политике государств и международного сообщества. Она состоялась в г. Стокгольме 5 -16 июня 1972 г. Приняла два основных документа: Декларацию принципов и План мероприятий.

Декларация принципов включает 26 принципов, выражающих отношение мирового сообщества к проблеме окружающей среды в настоящее время и на перспективу. Среди этих принципов следует отметить главные:

–<право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь>,

–сохранение природных ресурсов на благо нынешних и будущих поколений;

экономическое и социальное развитие имеющее решающее значение для улучшения окружающей среды (в отличие от теории ограничения роста, требующей остановить развитие для сохранения качества среды);

–суверенность прав государств на разработку собственных природных ресурсов и ответственность государств за ущерб окружающей среде;

–необходимость решать международные проблемы окружающей среды в духе сотрудничества;

–избавление человека и окружающей его среды от последствий применения ядерного и иных видов оружия массового уничтожения.

План мероприятий содержит 109 пунктов. В них решаются организационные, экономические, политические вопросы охраны окружающей среды и взаимоотношений государств и международных организаций.

По решению конференции был организован постоянно действующий орган ООН по охране окружающей среды - ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), образован Фонд окружающей среды; 5 июня провозглашено Всемирным днем окружающей Среды.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе

Проходящее в г. Хельсинки в августе 1975 г. с участием всех европейских стран, США и Канады (за исключением Албании) Совещание приняло Заключительный акт, в котором наряду с политическими вопросами обеспечения безопасности были вопросы экологической безопасности.

Окружающей среде посвящен пятый раздел Заключительного акта, В нем определяются цели, области, формы и методы экологического сотрудничества государств. В частности, международное экологическое сотрудничество имеет такие области сотрудничества, как борьба с загрязнением атмосферы, охрана вод от загрязнения, охрана морской среды, охрана почвы, заповедников, окружающей среды в городах, намечены фундаментальные исследования по экологии.

В числе форм и методов такого сотрудничества предлагались: обмен информацией, организация конференций, обмен научными работниками, совместные разработки проблем охраны окружающей среды.

В плане реализации хельсинских решений странами-участниками впоследствии было принято несколько документов по предотвра) цению загрязнения окружающей среды. В частности. Конвенция о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха (1979 г.) и Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.). Организация

выполнения обязательств России, вытекающих из решений этих конвенций, возлагается на Минприроды России. Функции по оповещению об аварии и действия по ликвидации последствий промышленных аварий возлагаются на ГКЧС Российской Федерации.

Венская встреча представителя государств - участников СБСЕ (ноябрь 1986 г.)

Наряду с политическими вопросами выполнения Заключительного акта СБСЕ на этой встрече было уделено внимание состоянию окружающей среды и степени выполнения хельсинских договоренностей в части ее охраны. В Итоговом документе Венской встречи по разделу окружающей среды содержатся следующие рекомендации:

–сокращение выбросов серы до 1995 г. на 30%, снижение выбросов углеводородов и других загрязнителей;

–разработка соответствующих методов альтернативных захоронению опасных отходов в море;

–обмен информацией по потенциально опасным химическим веществам, включая оценку риска для здоровья и окружающей среды;

–укрепление и развитие совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей на большие расстояния в Европе (ЕМЕП);

–поощрение мер по сокращению производства озоноразрушающих веществ;

–исследование явлений глобального потепления климата и роли при этом выбросов двуокиси углерода и газов.

Конференция ООН по окружающей среде и раавитию (3 -14 июня 1992 г Рио-де-Жанейро)

Организованная для подведения итогов двадцатилетней охраны окружающей среды после Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г., Конференция собрала около15 тысяч делегатов из 178 стран мира. Основные решения ее:

–Декларация, где сформулированы принципы политики охраны окружающей среды и развития;

–Повестка дня - XXI век, представляющая собой обширную программу действий на предстоящее столетие;

–Заявление о принципах охраны и рационального использования лесов всех климатических зон;

– Конвенция по климату;

–Конвенция об охране биологического разнообразия.

Решено было образовать Комиссию ООН по окружающей среде и развитию для разработки проекта Конвенции по пустыням и засушливым зонам.

Международные природоохранительные организации

Охраной окружающей среды занимаются все известные виды международных организаций - специализированные учреждения и органы ООН, межправительственные организации, международные неправительственные организации универсального типа, региональные и субрегиональные органы.

По содержанию охватываемых экологических проблем все международные организации можно разделить на три группы: природоохранительного направления (ЮНЕП, МСОП), комплексного природоохранительного профиля (ФАО, ВОЗ, ВМО), специального природоохранительного профиля (охрана перелетных птиц, рыбных запасов, международных рек и т.п.).

Ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит Организации Объединенных Наций, ее специализированным учреждениям. Защита окружающей человека среды непосредственно вытекает из Устава ООН. Ее цель и задача - в оказании содействия разрешению международных проблем в области экономической, социальной жизни, здравоохранения, повышения уровня жизни населения, соблюдения прав человека.

Генеральная Ассамблея ООН определяет основные направления экологической политики международного сообщества, разрабатывает принципы взаимоотношений государств по охране окружающей среды, принимает решения о проведении международных конференций ООН по важнейшим проблемам окружающей среды, разрабатывает проекты международных конвенций, рекомендации по охране окружающей среды, создает новые природоохранительные органы, способствует развитию многостороннего и двустороннего сотрудничества государств с целью защиты окружающей среды.

Природоохранительная деятельность ООН осуществляется непосредственно либо через ее главные и вспомогательные органы или систему специализированных учреждений. Одним из главных органов ООН является Экономический и социальный Совет (ЭКОСОС), в рамках которого действуют функциональные и региональные комиссии и комитеты.

Все эти органы наряду с другими политическими, экономическими и социальными вопросами занимаются экологическими проблемами. Вместе с тем система ООН имеет специальный центральный орган, который занимается исключительно охраной окружающей среды.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) создана резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1972 г. в соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972). ЮНЕП имеет Совет управляющих, куда входят представители государств, Совет по координации охраны окружающей среды. Фонд

окружающей среды.

Основные направления деятельности ЮНЕП определяются на Совете управляющих. В качестве первоочередных на ближайшую перспективу названы 7 направлений:

1) населенные пункты, здоровье человека, санитария окружающей среды;

2) охрана земель, вод, предотвращение опустынивания;

3) океаны;

4) охрана природы, диких животных,

генетических ресурсов;

5) энергия;

6) образование, профессиональная подготовка;

7) торговля, экономика, технология.

По мере развития деятельности организации число приоритетных направлений может возрастать. В частности, в число приоритетных направлений уже выдвигаются проблемы кодификации и унификации международного и внутреннего экологического законодательства.

В решении этих проблем ЮНЕП выступает, как правило, совместно с другими международными природоохранительными организациями. Например, при подготовке и проведении двух международных конференций по образованию в области окружающей среды в Тбилиси в 1977 и1987 гг. ЮНЕП активно сотрудничал с ЮНЕСКО.

По степени экологической близости к ЮНЕП как центральному органу охраны окружающей среды стоит еще одна организация ООН (ЮНЕСКО).

Организация Объединенных наций по культуре, науке, образованию (ЮНЕСКО) образована в 1948 г. со штаб-квартирой в Париже. Природоохранительную деятельность она осуществляет по нескольким направлениям:

а) руководство экологическими программами, в которых занято свыше ЮО государств. Среди программ долгосрочная, межправительственная и междисциплинарная программа <Человек и биосфера> (МАБ), Международная программа по образованию в области окружающей среды, Международная гидрологическая программа и т. д.;

б) учет и организация охраны природных объектов, отнесенных к всемирному наследию;

в) оказание помощи развивающимся и другим странам в развитии экологического образования и подготовке специалистов-экологов.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов - (МСОП) - учрежден в 1948 г. Это неправительственная международная организация, представляет свыше 100 стран, неправительственных организаций и международных правительственных организаций (всего свыше 500 членов). От России членами МСОП являются Министерство сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод) и Всероссийское общество охраны природы.

Основная задача в деятельности МСОП состоит в развитии международного сотрудничества государств, национальных и международных организаций, отдельных граждан:

а) сохранение естественных экосистем, растительного и животного мира;

б) сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, памятников природы;

в) организация заповедников, резерватов, национальных природных парков;

г) экологическое просвещение.

При содействии МСОП проводятся международные конференции по охране природы, разрабатываются проекты международных конвенций по охране памятников природы, отдельных природных объектов и комплексов. По инициативе МСОП ведется Красная книга редких и исчезающих видов растений и животных, разработана программа <Всемирная стратегия охраны природы >.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) образована в1946 г. Она занимается вопросами охраны здоровья человека в аспекте взаимодействия его с окружающей средой. ВОЗ осуществляет санитарно-эпидемиологический мониторинг окружающей среды, обобщает данные о заболеваемости людей в связи с состоянием окружающей среды, проводит санитарно-гигиеническую экспертизу окружающей среды и дает оценку ее качества. В связи с этим ВОЗ изучает проблемы оздоровления городов, организации отдыха и санаторно-курортного лечения граждан, участвует в международных программах по улучшению санитарно-гигиенических условий жизни человека. В своей деятельности консолидируется с ЮНЕП, МАГАТЭ, ВМО и др.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) образовано в 1957 г. для выполнения программы обеспечения ядерной безопасности и охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения. МАГАТЭ разрабатывает Правила строительства и эксплуатации атомных электростанций, проводит экспертизу проектируемых и действующих АЭС, дает оценку воздействия атомных материалов на окружающую среду, устанавливает нормы радиационной безопасности, проверяет их выполнение. Неподчинение отдельных государств этим требованиям, как показывает мировой опыт, может вызвать применение по решению Совета Безопасности ООН экономических санкций со стороны мирового сообщества.

Сельскохозяйственная и продовольственная организация Объединенных Наций (ФАО) образована в 1945 г. Сфера

ее деятельности - сельское хозяйство и мировые продовольственные ресурсы. В связи с этим она занимается экологическими проблемами в сельском хозяйстве: охраной и использованием земель, водных ресурсов, лесов, животного мира, биологических ресурсов Мирового океана.

ФАО подготовила почвенную карту мира, благодаря инициативе ФАО принята Всемирная почвенная хартия, проведены международные конференции по народонаселению, продовольствию, по борьбе с опустыниванием земель, охране водных ресурсов. ФАО участвует в разработке многих экологических программ, активно сотрудничает с ЮНЕП, ЮНЕСКО, МСОП.

Международная морская организация (ИМО) создана в1948 г.. действует в области морского судоходства и охраны моря от загрязнения; принимает участие в разработке международных конвенций по борьбе с загрязнением моря нефтью и другими вредными веществами. В состав ИМО входит Комитет по защиты морской среды. В настоящее время ИМО является одной из представительных международных организаций, в рамках которой разрабатываются и согласовываются основные принципы международной политики по защите морской среды.

Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО) создана в 1947 г. Ее задача: изучение и обобщение степени воздействия человека на погоду и климат планеты в целом и по отдельным регионам. Она действует в рамках глобальной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС). Работу системы координирует ЮНЕП. Наряду с ВМО в ГСМОС входят ВОЗ, ФАО, ЮНЕСКО.

Система ГСМОС имеет пять действующих программ: мониторинга состояния атмосферы; переноса загрязняющих веществ на большие расстояния; программы здоровья человека, Мирового океана, возобновляемых ресурсов суши.

Помимо названных ведущих международных организаций природоохранительного профиля в мировом сообществе функционируют многочисленные международные структуры, занимающиеся одной или несколькими специальными экологическими проблемами. Например, Международный регистр потенциально токсичных химических веществ (МРПТХВ) создан как часть ЮНЕП. Его задача - изучение и распространение информации о токсичных химических веществах, включая инсектициды и гербициды, и их воздействии на человека и окружающую среду.

В базе данных МРПТХВ содержится информация о более чем 6ОО химических веществах, распространенных во всем мире. Это число продолжает расти.

Бюро ООН по оказанию помощи на случаи стихийных бедствий (ЮНДРО) призвано мобилизовывать и координировать помощь по оказанию различными государствами и организациями странам, которых постигло стихийное бедствие. Бюро собирает и обрабатывает информацию о стихийных бедствиях, разрабатывает меры по предотвращению нанесенного ущерба.

В числе региональных комиссий ЭКОСОС заслуживает внимания прежде всего работа Европейской экономической комиссии (ЕЭК). В ее составе специальный орган по окружающей среде из старших советников стран ЕЭК. Этот орган координирует экологическую деятельность комитетов ЕЭК, предварительно рассматривает вопросы охраны окружающей среды на своих заседаниях и разрабатывает рекомендации сессии ЕЭК. Приоритетными экологическими проблемами ЕЭК являются внедрение малоотходных и безотходных технологий, оценка воздействия на окружающую среду, охрана экосистем, животного мира суши, борьба с трансграничным загрязнением и т. д.

**17. Экологическое право и управление зарубежных государств**

В мире насчитывается около 200 государств, из которых185 являются членами Организации Объединенных Наций. Их принято группировать по географическому положению, по уровню и характеру социально-экономического развития: западные и восточные (евроазиатские), северные (развитые) и южные (развивающиеся) страны. Разумеется, такая классификация довольно приблизительна, но она используется в политической жизни, в определении общих интересов и приоритетов групп стран, а также в организации международного сотрудничества.

В каждом государстве сформировалась своя правовая система в ходе исторического процесса в соответствии с потребностями регулирования общественных отношений, в том числе и регламентирующая отношения в сфере экологии. В некоторых странах экологическое право достигло высокого уровня своего развития и уже признается частью национальной правовой системы - новой отраслью наряду с традиционными отраслями права.

Со времени Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (1972 г. ) наблюдается поистине стремительное увеличение числа национальных законов и подзаконных нормативных актов, посвященных охране окружающей среды и регулированию природопользования, а также сохранению особо ценных экологических систем и природных объектов. Более 100 государств - членов ООН приняли заглавные комплексные законы об охране окружающей среды, регламентирующие политику и принципиальные юридические положения в экологической сфере. Появились законы и подзаконные нормативные акты, определяющие порядок планирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, нормирования, лицензирования, стандартизации, экономического регулирования в данной области практики, а также порядок учета, контроля состояния (мониторинга) природной среды, экологической экспертизы, инспектирования в области промышленности, сельского хозяйства, транспорта и иных сферах человеческой жизнедеятельности, влияющей на природную среду. В некоторых странах - Колумбия, Сенегал, Филиппины — появились даже кодексы об охране окружающей среды - экологические кодексы (в России такой кодекс

приняла Республика Башкортостан).

Более 100 государств образовали и развивают административные системы экологического управления, возглавляемые министерствами или аналогичными государственными органами по окружающей среде и регулированию природопользования. Развивается взаимодействие между центральными и местными государственными органами по вопросам охраны окружающей среды и регулирования природопользования.

К числу развитых стран принято относить государства Западной Европы, США, Канаду и Японию.

США - одна из наиболее экономически развитых стран мира. Особенность американской правовой системы в области экологии заключается в том, что она основывается на сочетании нескольких категорий источников права, главное место среди которых занимают нормы общего права. Они сочетаются с законами, именуемыми в американской терминологии статутами, и подзаконными нормативными актами.

Экологическое законодательство США состоит из законов - статутов, принимаемых конгрессом США и законодательными собраниями штатов, а также из дополняющих- детализирующих их подзаконных нормативных актов министерств и ведомств и органов местных властей. Вначале были приняты Закон об охране федеральных вод от загрязнения от 30 июня 1948 г. и Закон о чистом воздухе от 14 июля 1955 г. Центральное место в системе современного экологического законодательства США занимает Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды, принятый конгрессом в 1969 г. и вступивший в силу 1 января 1970 г. Он преследует 2 основные цели: возложить на федеральные ведомства обязанность по охране окружающей среды, выполнение которой должно сочетаться с их основными полномочиями, и предусмотреть механизм реализации этой обязанности - экологические стандарты, лицензирование, предварительную оценку воздействия на окружающую среду, долгосрочное программирование природоохранной деятельности. Закон регламентирует создание Совета по качеству окружающей среды в рамках исполнительного аппарата Президента на правах вспомогательного и совещательного органа. Совет занимает центральное место в разработке экологической политики и контроле за ее реализацией.

Система государственного экологического управления в США также является довольно сложной. На федеральном уровне в структуре органов исполнительной власти существует Агентство по охране окружающей среды, отвечающее главным образом за предотвращением и устранение загрязнения водных об"ьектов, атмосферного воздуха и земной поверхности. Оно состоит из центрального аппарата и 10 региональных отделов (в городах Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Атланта, Чикаго, Даллас, Канзас-Сити, Денвер, Сан-Франциско и Сиэтл), действующих независимо от штатных властей и местных органов. В каждом из пятидесяти штатов действуют свои агентства по охране окружающей среды или эквивалентные им органы, подчиняющиеся только губернатору штата.

Помимо этих органов существуют Бюро управления земель. Службы национальных парков, Служба охраны рыб и диких животных. Геологическое наблюдение, Бюро рекламации (водохозяйственной мелиорации) - в структуре Министерства внутренних дел; Служба охраны почв, Служба леса - в структуре Министерства сельского хозяйства; Национальная океаническая н атмосферная администрация(НОДА) в Министерстве торговли, включающая Службу морских рыбных ресурсов и Отдел управления береговой зоной; Береговая охрана Министерства транспорта; Атомная регулирующая комиссия, Управление земель н природных ресурсов в системе Министерства юстиции США. Все эти органы действуют помимо Совета по качеству окружающей среды Администрации Президента США и Агентства по охране окружающей среды. Таким образом, в Соединенных Штатах Америки пока что не существует консолидированной системы государственного экологического управления, которая бы наилучшим образом отвечала принципу единства природы.

Правовая охрана окружающей среды в Японии в сравнении с США представляет собой другой тип организации. После Второй мировой войны в Японии были принята программа развития экономики «любой ценой», что привело к разнообразным вредным последствиям. С введением в мае 1947 г. новой конституции Японии ответственность за принятие мер по защите окружающей среды была возложена на местные органы управления. В 1967 г. был принят закон об ООС, в котором вопросам борьбы с загрязнениями уделялось большое внимание. В конце 60-70 гг. суды Японии удовлетворили несколько исков граждан о возмещении вреда, причинного в результате повреждения здоровья. Эти события подтолкнули развитие экологического законодательства. В 1970 г. были приняты сразу 14 экологических законов. Позднее принимались и другие законы. Сложилась система законодательства и управления, которая и по настоящее время позволяет эффективно решать задачи охраны окружающей среды в условиях интенсивного развития экономики.

Страны Европы продолжают участвовать в процессе европейской интеграции. В законодательстве Союза доминирует стремление обеспечить гармоничное сочетание национальных и многосторонних усилий в решении задач экологического характера и согласовать компетенцию отдельных стран и Союза, исходя из того, что совместная деятельность по ООС должна концентрироваться на проблемах, решение которых на уровне всего Союза. В рамках Союза идет работа по гармонизации экологического законодательства стран-членов в сочетании с прямым регулирующим воздействием законодательства ЕС.

Великобритания является примером страны, где установилась сравнительно мягкое правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. В Великобритании нет писаной конституции, нет конфиденциального права охраны окружающей среды или даже нормативного акта, который мог бы быть положен в его основу. Экологическое законодательство этой страны состоит из большого числа законов и подзаконных актов, которые посвящены охране отдельных элементов природной среды или регулированию конкретных видов человеческого воздействия на природную среду.

В Соединенном Королевстве действует система государственных органов, уполномоченных управлять охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, во главе с министерством окружающей среды. Министерство, в основном, выполняет координационные функции и обеспечивает общее политическое руководство, не прибегая к прямому администрированию. С 1970 г. действует Комиссия по охране окружающей среды от загрязнения, имеющая статус независимой неправительственной организации, которая ведет наблюдение за эффективностью всей природоохранной деятельности в стране и разрабатывает стратегические предложения в этой области.

Другой тип правового регулирования и управления в области социальной экологии и управления представляет Германия. Правовое регулирование в области охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов сосредоточено на уровне федеральных земель и местных органов власти. Этим Германия существенно отличается от других континентальных стран Западной Европы. Широкие правотворческие и административные права и полномочия законодательных органов федеральных земель определены Конституцией ФРГ от 1949 г.

На федеральном уровне двухпалатный парламент, канцлер, правительство, министерства и ведомства обладают такими законодательными и административными полномочиями, которые необходимы для решения общенациональных задач. Сфера полномочий федеральных органов в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов ограничивается следующими основными функциями: разработка и реализация федеральной экологической политики; федеральное правотворчество и нормативно-правовое регулирование, в особенности стандартизация всех видов потребительской продукции с целью обеспечения экологической безопасности потребителей; координация всей природоохранной работы в стране, включая научно-технические исследования, воспитание и обучение населения; экологический мониторинг и статистика; международное сотрудничество, включая работу с Европейским союзом; регулирование производства, хранения, транспортировки, потребления и утилизации всех видов химических и биологических продуктов, включая медицинские препараты; регулирование и контроль всех манипуляций с опасными отходами; регулирование производства и использования всех видов радиоактивных веществ и атомной энергии.

Одним из общих законов экологического характера является федеральный закон об охране природы и ландшафтном планировании от 20 декабря 1976 г., который продолжает действовать с многочисленными изменениями и дополнениями. До этого закона и после него издано огромное число актов конкретной экологической направленности. Среди них законы об эмиссиях 1974 г., о защите от авиашума от 30 марта 1971 г., о химикалиях 1990 г., о генной технике от 22 декабря 1993 г.. о включении во все планы экономического развития вопросов охраны окружающей среды от 31 июля 1981 г., о рециркуляции в производственной сфере от 27 сентября 1994 г. и т.д. Особенностью германской правовой практики является особое отношение к экологическому обучению производственного персонала. По действующему законодательству ни один специалист не может быть допущен к должности инженера или мастера производства, если он не сдал экзамен по экологии.

С присущим германским государственным служащим педантичностью работники Федерального ведомства по охране окружающей среды ведут тщательный учет источников экологического права. И по состоянию на 1 января 1995 г. в соответствующем банке данных насчитывалось 12 тысяч наименований законодательных и других правовых нормативных актов федерации и федеральных земель по экологическим вопросам, 2 тысячи наименований правовых актов Европейского союза, действующих на территории Германии, около 340 наименований международных соглашений и договоров, в которых Германия является стороной, а также 5 тысяч решений немецких судов и суда ЕС в области охраны окружающей среды. Кроме того, Центральная специализированная библиотека Федерального ведомства насчитывает 178 тысяч томов главным образом юридической и иной научной литературы с экологической ориентировкой и 1158 наименований журналов по экологически существенным областям знания.

Наряду с Федеральным ведомством по охране окружающей среды в Германии действует Федеральное министерство по окружающей среде и радиационной безопасности. В большинстве федеральных земель также действуют министерства по окружающей среде.

**18. Понятие, методы и организация государственного управления охраной окружающей среды**

Система органов государственного управления.

В 70-80 годы В СССР управлением и охраной окружающей природной среды занимались 16-18 министерств и ведомств. Отдельные природные объекты находились в ведении не одного, а нескольких ведомств одновременно. Как правило функции государственного контроля совмещались с эксплуатацией подконтрольного объекта природы. Отсутствовал координационный орган, объединяющий всю природоохранительную деятельность в одно целое.

В результате перестройки в организации охраны природы в 1988 году был создан Государственный комитет охраны природы. Аналогичные комитеты были созданы и в союзных республиках. Комитеты должны были стать координаторами всей природоохранительной деятельности. В 1991 году Комитет был упразднен и на его месте было установлено Министерство экологии и природных ресурсов, призванное воедино собрать все подведомственные, отраслевые функции природоохранительной деятельности. Но и этот эксперимент не был удачным. В 1994 году постановлением правительства РФ от 23 апреля было создано Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (Минприроды РФ)

Существует разделение на органы Общей компетенции и специальной компетенции. К государственным органам общей компетенции относятся Президент, Федеральное собрание, Правительств, Представительные и исполнительные органы субъектов Федерации. К государственным органам специальной компетенции относятся те органы государства, которые в соответствии с положениями о них, специально уполномочены выполнять соответствующие природоохранительные функции. По объему и характеру они подразделяются на комплексные, отраслевые, функциональные.

Комплексные органы выполняют все задачи или блок природоохранительных задач.

Отраслевые - сосредотачивают внимание на охране и использовании специальных природных объектов.

Функциональные - выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов.

Компетенция органов закреплена в законе "об охране" (ст. 6-10), Компетенция РФ и субъектов в Конституции РФ ст.71-72.

По Конституции РФ, природопользование, охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности составляют совместную компетенцию Федерации и Субъектов Федерации., Вопросы, входящие в компетенцию названных групп можно подразделить на семь комплексных групп:

1. Определение основных направлений экологической политики. Утверждение экологических программ. Установление правовых и экономических основ регулирования охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности.

2. Планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение экологических программ. Координация природоохранительной деятельности.

3. Учет и оценка природных ресурсов , прогноз состояния окружающей среды, ведение кадастров природных ресурсов, осуществление мониторинга окружающей природной среды.

4. Утверждение нормативов вредных воздействий, платежей за использование природных ресурсов, за выбросы, сбросы и т.д. Выдача разрешений на природопользование. Формирование и расходование экологических фондов.

5. Государственный экологический контроль. Привлечение к ответственности за правонарушения.

6. Организация заповедного дела. Охрана памятников природы.

7. Международное сотрудничество.

Организация государственного управления:

Министерства и ведомства в силу их компетенции (согласно положениям о данных ведомствах), Федеральные ресурсы - ведение Федерации, Госэкспертиза. Общественные организации.

Процесс управления охраной окружающей природной среды находится сейчас в стадии формирования.

**19. Особо охраняемые природные территории. Понятие, виды, правовое регулирование**

Понятие, виды особо охраняемых территорий и объектов

Особо охраняемые природные территории - это объекты общенационального достояния, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Решениями органов государственной власти они полностью или частично изымаются из хозяйственного использования, для них устанавливается соответствующим нормативным актом режим особой охраны.

История создания заповедных территорий в нашей стране относится к периоду Х1V — ХV веков. Тогда на определенных участках вводились полный или частичный запреты на охоту, лов рыбы, рубки лесов, заход посторонних лиц на определенные территории и т.п.

Исходя из особого значения развития заповедного дела постепенно складывалась и система управления особо охраняемыми природными территориями. В 1933 г. в стране был создан Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК, преобразованный в 1938 г. в Главное управление по заповедникам при СНК РСФСР.

Однако в последующие годы развитие заповедного дела претерпело и серьезные кризисы. В результате так называемых «реформ» в 1951 г. в РСФСР из 45 заповедников осталось только 17 на площади около 800 тыс. га.

После 1961 г. были вновь приняты меры по восстановлению системы заповедников и других особо охраняемых территорий, обеспечению их устойчивого функционирования.

Особенно интенсивно этот процесс протекал в период с 1972 г. по 1990-е годы. В Российской Федерации в эти годы было организовано 36 новых заповедников.

Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 г. # 1155 <06 особо охраняемых природных территориях Российской Федерации> установлено, что сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий является одним из приоритетных направлений государственной экологической политики Российской Федерации.

Этим Указом определено расширение площади заповедников и национальных парков в совокупности до трех процентов площади страны.

Реализуя эту политику, Президент Российской Федерации Указом от 10 октября 1995 г. М 1032 утвердил Федеральную целевую программу государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 г., на реализацию которой выделено 1320,9 млрд. рублей. В рамках этой программы планируется обеспечить государственную поддержку также и природных заказников федерального значения.

2 февраля 1996 г. постановлением Правительства Российской Федерации утверждена целевая программа <Развитие курортов федерального эначения>, целью которой является сохранение и развитие курортов лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, рациональное использование лечебных ресурсов России для укрепления здоровья граждан. На ее реализацию планируется выделить в течение 1996 — 2000 гг. 9 074 835 млн. рублей (в ценах 1996 г.).

Обе эти программы могут стать определяющими в течение длительного времени в реализации государственной политики по охране и использованию наиболее универсальных природных комплексов Российской Федерации.

Правовой статус особо охраняемых природных территорий и заповедников

Правовой статус особо охраняемых природных территорий и субъектов в наиболее общем виде определен Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. <06 охране окружающей природной среды (раздел IX, ст. 60 — 67) и Федеральным законом от 14 марта 1995 г. <06 особо охраняемых природных территориях>.

Эти законодательные акты содержат перечень категорий особо охраняемых природных территорий, регламентируют их функции и режим.

Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранительных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;

- государственные природные заказники;

- национальные парки;

- природные парки;

- памятники природы;

- дендрологические парки и ботанические сады;

- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Применительно к последним принят и действует специальный Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Данный перечень особо охраняемых природных территорий не является исчерпывающим. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. предусматривает порядок, при котором Правительство Российской Федерации, соответствующие органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий. В том числе территорий, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.

Размещаясь в пределах или вблизи населенных пунктов, они выполняют стабилизирующие функции и функции обеспечения активного отдыха, охраны здоровья граждан, удовлетворения потребностей человека в общении с природой, эстетического наслаждения и воспитания бережного отношения к живой природе.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. <06 особо охраняемых природных территориях> дает также возможность организовать новые, нетрадиционные формы особо охраняемых природных территорий федерального значения, в частности государственные природные заказники с правом землепользования. Такая прогрессивная форма особо охраняемых территорий позволяет сочетать задачи сохранения природных комитетов и интересы населения, проживающего в данном регионе,

Особую категорию охраняемых природных территорий составляют историко-культурные заповедники (музеи-заповедники), заповедные территории и исторические места.

Создание музеев-заповедников было предусмотрено уже первыми декретами советского государства:

1921 г. - О национализации усадьбы Л.Н. Толстого "Ясная Поляна", "06 охране памятников природы, садов и парков".

1922 г. - постановление <06 объявлении Пушкинского уголка Михайловского, Тригорского, а также места погребения А.С. Пушкина в Святогорском монастыре заповедным имением>.

В них закладывались организационные основы сохранения исторической среды, мемориальных мест, хозяйственного использования значительных по площади лесных садовых и иных заповедных участков и хозяйственных сооружений, регламентировалось новое строительство на этих территориях.

В 20-е годы на базе известнейших дворцовых и усадебных ансамблей (Петродворец, Павловск - в Петрограде; Останкино, Кусково, Остафьево в Москве и Подмосковье: <Воронцовский дворец > - в Крыму и др.) создаются музеи, включающие и прилежащие ландшафты, изъятые из хозяйственного пользования. Впервые понятие <историко-культурные эаповедники> было закреплено в «Положении об охране памятников» (приложение к постановлению Совета Министров СССР от 14 октября 1948 г.).

В настоящее время регламентация охраны таких особо ценных объектов осуществляется в Российской Федерации и в рамках законодательства об охране культурного наследия, базирующегося на Законе РСФСР от 15 декабря 1978 г. <06 охране и использовании памятников истории и культуры>. К числу памятников истории и культуры данный закон относит такие объекты, как произведения садово-паркового искусства и природные ландшафты, связанные с сооружениями гражданской и культовой архитектуры, народного зодчества и т.п„ с деятельностью исторических лиц, представителей национальной культуры.

Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. М 1487, к числу таких объектов также отнесены и природные комплексы.

Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть как федерального, так и регионального значения.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми территориями не только федерального, регионального, но и местного значения.

Как показывает мировая практика, только национальное государственное финансирование позволяет сохранять заповедные природные территории. Федеральным законом от 14 мая 1995 г. <06 особо охраняемых природных территориях> установлено, что государственные природные заповедники, национальные парки и государственные природные заказники содержатся за счет средств федерального бюджета.

Для оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития особо охраняемых природных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов Правительством Российской Федерации установлен порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий. Этот кадастр содержит сведения о статусе данных территорий, об их географическом положении и границах, режиме их особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

**20. Принципы правовой охраны окружающей среды**

Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека.

Настоящий Закон в комплексе с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на территории Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Раздел 1. Общие положения

Статья 1. Задачи природоохранительного законодательства Российской Федерации

Задачами природоохранительного законодательства Российской Федерации являются регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Статья 2. Система природоохранительного законодательства Российской Федерации

Природоохранительные отношения в Российской Федерации регулируются настоящим Законом, разрабатываемыми в соответствии с ним законодательными актами Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

Статья 3. Основные принципы охраны окружающей природной среды

При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды. Советы народных депутатов, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

–приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

–научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;

–рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения

необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

–соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушения;

–гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;

–международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

Статья 4. Объекты охраны окружающей природной среды

1. Охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения на территории Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации подлежат:

–естественные экологические системы, озоновый слой атмосферы, земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты.

2. Особой охране подлежат государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания.