

С. А. Боголюбов

**Актуальные  
проблемы  
экологического  
права**

**Монография**

Москва  
 **ЮРАЙТ**  
2011

УДК 349.6(075.8)  
ББК 67.407я73  
Б74

*Автор:*

**Боголюбов Сергей Александрович** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом аграрного, природоресурсного и экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

**Боголюбов, С. А.**  
Б74      Актуальные проблемы экологического права : монография / С. А. Боголюбов. — М. : Издательство Юрайт, 2011. — 607 с.

ISBN 978-5-9916-1413-9

Предлагаемая монография известного автора посвящена наиболее актуальным проблемам экологического права. К таким проблемам относятся не только надлежащее понимание и уяснение новелл современного экологического законодательства, но и трудности его применения исполнительными, судебными органами при обеспечении прав граждан, функционировании различных звеньев природоохранного и правоохранительного механизмов.

В монографии анализируются и сопоставляются требования Конституции, Земельного, Водного и Лесного кодексов, федеральных законов о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, проблемы их реализации. Используются примеры административной, арбитражной практики, исторический опыт России, зарубежное законодательство, новейшая эколого-правовая литература, законодательные источники.

*Для студентов-магистров, преподавателей, аспирантов, занимающихся проблемами экологического, земельного права и смежных по содержанию учебных дисциплин. Логичность, четкость, стиль изложения материала обеспечивают его доступность всем гражданам, интересующимся правовой охраной окружающей среды.*

УДК 349.6(075.8)  
ББК 67.407я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-1413-9

© Боголюбов С. А., 2011  
© ООО «Издательство Юрайт», 2011

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Принятые сокращения.....</b>	<b>11</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>15</b>
<b>Глава 1. Понятие и методы экологического права.....</b>	<b>21</b>
1.1. Предмет экологического права.....	21
1.1.1. Обусловленность и возможности экологического права.....	21
1.1.2. Признаки и состав экологического права .....	25
1.1.3. Институты экологического права .....	28
1.2. Методы экологического права.....	32
1.2.1. Экологизация отраслей российского права.....	32
1.2.2. Административно-правовой и гражданско-правовой способы регулирования .....	35
1.2.3. Соотношение частного и публичного в экологическом праве .....	38
<b>Глава 2. Соотношение экологического и других отраслей российского права....</b>	<b>43</b>
2.1. Международное право — составная часть российской правовой системы .....	43
2.1.1. Взаимодействие международных и российских эколого-правовых терминов и институтов .....	43
2.1.2. Сближение международных и национальных экологических норм.....	53
2.1.3. Направления воздействия принципов и норм международного права на охрану окружающей среды в России ....	59
2.2. Экологическое и гражданское право: пределы взаимной экспансии .....	64
2.2.1. Природоресурсное право и гражданское право .....	64
2.2.2. Экологическое право и концепция реформирования гражданского законодательства .....	71
2.3. Экологическое и градостроительное законодательство .....	75
2.3.1. Сочетание природоохранных и градостроительных требований и принципов .....	75
2.3.2. Обеспечение экологической и иной безопасности в населенных пунктах .....	83

2.3.3. Охрана природного и культурного наследия в населенных пунктах .....	88
<b>Глава 3. Источники и система экологического права .....</b>	<b>92</b>
3.1. Иерархия и виды источников экологического права.....	92
3.1.1. Единство и соподчиненность источников экологического права.....	92
3.1.2. Возрастание роли принципов, договоров и обычаев в экологическом праве.....	99
3.1.3. Значение Указов Президента РФ и актов Правительства РФ.....	101
3.2. Перспективы развития системы экологического права .....	105
3.2.1. Многоуровневый характер системы экологического права .....	105
3.2.2. Реализация прав собственности на природные ресурсы и объекты .....	109
3.2.3. Направления модернизации экологического права.....	114
3.3. Систематизация экологического права и экологический кодекс .....	118
3.3.1. Проблемы систематизации экологического права.....	118
3.3.2. Надежды на экологический кодекс.....	122
3.3.3. Теоретические и практические проблемы экологического кодекса .....	126
<b>Глава 4. Единая государственная экологическая политика .....</b>	<b>131</b>
4.1. Основные принципы правовой охраны окружающей среды .....	131
4.1.1. Значение и система принципов правовой охраны окружающей среды .....	131
4.1.2. Здоровье человека — главная цель охраны окружающей среды.....	135
4.1.3. Принцип устойчивого развития и международного сотрудничества в области охраны окружающей среды .....	141
4.2. Формирование единой государственной экологической политики .....	148
4.2.1. Обусловленность и формулирование единой государственной экологической политики.....	148
4.2.2. Роль органов исполнительной власти в формировании и проведении экологической политики.....	156
4.3. Проблемы реализации экологической политики .....	160
4.3.1. Противоборство экономики и экологии: кто побеждает? .....	160
4.3.2. Особо охраняемые природные территории и объекты .....	166
4.3.3. Природопользование в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов .....	177

---

<b>Глава 5. Экологические права и обязанности .....</b>	<b>184</b>
5.1. Конституционный статус личности в области экологии.....	184
5.1.1. Экологические требования к природопользованию.....	184
5.1.2. Сочетание права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанности охранять природу.....	192
5.2. Экологические права граждан и юридических лиц .....	199
5.2.1. Значение и содержание экологических прав.....	199
5.2.2. Природоохранные и природоресурсные права граждан и общественных объединений.....	202
5.3. Проблемы выполнения экологических обязанностей.....	209
5.3.1. Природоохранные обязанности.....	209
5.3.2. Природоресурсные обязанности.....	212
5.3.3. Выполнение государством экологических функций .....	214
<b>Глава 6. Правовое регулирование экономического механизма охраны окружающей среды.....</b>	<b>224</b>
6.1. Эффективность экономического механизма .....	224
6.1.1. Плата за загрязнение окружающей среды и иные элементы экономического механизма ее охраны.....	224
6.1.2. Проблема целевого расходования природоохранных средств .....	229
6.1.3. Об эколого-правовых последствиях вступления в ВТО.....	234
6.2. Поощрение предпринимательства в области охраны окружающей среды .....	237
6.2.1. Виды предпринимательства в области охраны окружающей среды .....	237
6.2.2. Управление качеством и государственная поддержка предпринимательства в области охраны окружающей среды.....	240
6.3. Экологический аудит .....	243
6.3.1. Значение и виды экологического аудита .....	243
6.3.2. Региональный опыт экологического аудита.....	246
6.3.3. Проверяемые при аудите вопросы .....	248
<b>Глава 7. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды.....</b>	<b>251</b>
7.1. Стратегическое значение экологической экспертизы.....	251
7.1.1. Развитие института экологической экспертизы.....	251
7.1.2. Реализация принципов экологической экспертизы .....	255
7.1.3. Проблемы экологической экспертизы .....	262
7.2. Взаимодействие форм и видов экологического контроля.....	266
7.2.1. Ответственность за ведение экологического мониторинга .....	266

---

7.2.2. Значение и осуществление государственного экологического контроля .....	269
7.2.3. Разграничение объектов государственного экологического контроля .....	275
7.2.4. Общественный, муниципальный и производственный контроль .....	279
7.3. Объявление зон экологического неблагополучия .....	287
7.3.1. Зоны экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций .....	287
7.3.2. Иные чрезвычайные ситуации .....	291
7.3.3. Предупреждение и ликвидация экологического неблагополучия .....	294
<b>Глава 8. Информационное обеспечение охраны окружающей среды и природопользования .....</b>	<b>299</b>
8.1. Значение и регулирование информации .....	299
8.1.1. Развитие законодательства об информации в современном обществе .....	299
8.1.2. Проблемы информационного обеспечения охраны окружающей среды .....	304
8.2. Общие информационные требования, используемые в экологии ...	308
8.2.1. Информационное обеспечение здоровья граждан как цель охраны окружающей среды .....	308
8.2.2. Информационные требования к имущественным, градостроительным отношениям и гидрометеослужбе .....	310
8.3. Информационное обеспечение природоресурсных отношений ...	315
8.3.1. Земельные и горные отношения .....	315
8.3.2. Информационное обеспечение водных, лесных и фаунистических отношений .....	318
8.3.3. Рассмотрение информационных споров, связанных с природопользованием .....	320
<b>Глава 9. Правовые основы формирования экологической культуры .....</b>	<b>324</b>
9.1. Экологическое образование .....	324
9.1.1. Значение экологического образования в формировании экологической культуры .....	324
9.1.2. Система и непрерывность экологического образования .....	330
9.1.3. Организация экологического обучения .....	335
9.2. Экологическая подготовка руководителей и специалистов .....	338
9.2.1. Регулирование и содержание эколого-правовой подготовки руководителей и специалистов .....	338

---

9.2.2. Проблемы экологической подготовки руководителей и специалистов.....	344
9.3. Экологическое просвещение .....	349
9.3.1. Осуществление экологического просвещения органами власти.....	349
9.3.2. Общественные объединения, средства массовой информации, библиотеки.....	353
9.4. Нравственные основы формирования экологической культуры ...	358
9.4.1. Роль и соотношение права и нравственности в формировании экологической культуры .....	358
9.4.2. Разнообразии нравственных подходов к экологии.....	362
<b>Глава 10. Ответственность за экологические правонарушения .....</b>	<b>365</b>
10.1. Правонарушения и экологический правопорядок .....	365
10.2. Особенности дисциплинарной ответственности в экологии .....	370
10.3. Гражданско-правовая ответственность .....	374
10.3.1. Принципы возмещения вреда, причиненного окружающей среде .....	374
10.3.2. Возмещение убытков, экологического вреда, восстановление нарушенного состояния.....	377
10.3.3. Таксовый метод, прекращение права собственности на природный объект .....	380
10.4. Административная и уголовная ответственность .....	384
10.4.1. Правила привлечения к административной ответственности .....	384
10.4.2. Административные правонарушения в области экологии ...	386
10.4.3. Эффективность уголовной ответственности за преступления в экологической сфере .....	390
<b>Глава 11. Правовая охрана земель — основы жизни и деятельности народов....</b>	<b>395</b>
11.1. Природоохранные требования к земледельцам .....	395
11.1.1. Сочетание общих и специальных экологических требований .....	395
11.1.2. Экологическое значение земельной реформы .....	400
11.1.3. Основные принципы охраны земель .....	403
11.1.4. Предупреждение радиоактивного и химического загрязнений .....	407
11.2. Управление землепользованием и правовой охраной земель.....	410
11.2.1. Особенности земельного управления .....	410
11.2.2. Совершенствование системы органов земельного управления .....	417

---

11.2.3. Значение деления и использования земель по целевому назначению.....	423
11.3. Направления дальнейшего регулирования земельных отношений.....	426
11.3.1. Проблема двуединого характера земельного участка.....	426
11.3.2. Единство земельного участка и расположенной на нем иной недвижимости.....	431
11.3.3. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения.....	436
<b>Глава 12. Правовая охрана недр — стратегического природного ресурса России.....</b>	<b>442</b>
12.1. Законодательные проблемы использования и охраны недр.....	442
12.1.1. Проблемы модернизации законодательства о недропользовании.....	442
12.1.2. Лицензионные и договорные отношения при недропользовании.....	448
12.1.3. Обеспечение горным правом национальных интересов.....	453
12.1.4. Правовые проблемы захоронения отходов.....	455
12.2. Правовая охрана недр континентального шельфа.....	459
12.2.1. Права России на ее континентальный шельф.....	459
12.2.2. Охрана минеральных ресурсов континентального шельфа.....	462
12.3. Правовые проблемы охраны недр морей.....	465
12.3.1. Охрана недр прибрежных морей.....	465
12.3.2. Значение, исследование и охрана недр Мирового океана.....	470
<b>Глава 13. Правовая охрана вод — уязвимого и ограниченного компонента окружающей среды.....</b>	<b>475</b>
13.1. Развитие институтов водного права.....	475
13.1.1. Уяснение и толкование основных понятий водного права.....	475
13.1.2. Принципы регулирования и объекты водных отношений.....	478
13.1.3. Водоохранные зоны.....	484
13.2. Новеллы права водопользования.....	488
13.2.1. Предоставление водных объектов в пользование на основании договора, его изменение и расторжение.....	488
13.2.2. Предоставление водных объектов в пользование на основании административного решения.....	492
13.3. Проблемы управления водными ресурсами.....	494
13.3.1. Бассейновые округа, схемы комплексного использования и охраны водных объектов.....	494



---

13.3.2. Водохозяйственные балансы и резервирование источников питьевого водоснабжения .....	497
13.3.3. Основные требования к охране вод .....	500
13.3.4. Охрана водных объектов от загрязнения и засорения.....	503
<b>Глава 14. Правовая охрана лесов — зеленых легких планеты .....</b>	<b>507</b>
14.1. Законодательные проблемы использования и охраны лесов .....	507
14.1.1. Развитие законодательства о лесах и современное правовое понимание леса .....	507
14.1.2. Лесные правоотношения.....	511
14.2. Особенности правовой охраны лесов .....	514
14.2.1. Соотношение экологической и экономической функций лесов.....	514
14.2.2. Значение деления лесов по целевому назначению.....	516
14.2.3. Коллизионность управления лесным фондом .....	520
14.3. Проблемы регулирования имущественных отношений в лесах .....	524
14.3.1. Имущественные отношения в лесном фонде и обеспечение прав собственности на леса.....	524
14.3.2. Предложения о регулировании имущественных отношений в лесах .....	527
<b>Глава 15. Правовая охрана животного мира — важного регулирующего и стабилизирующего компонента биосферы .....</b>	<b>534</b>
15.1. Законодательные проблемы использования и охраны объектов животного мира .....	534
15.1.1. Развитие законодательства о животном мире.....	534
15.1.2. Гуманное отношение к животным .....	538
15.1.3. Антимонопольные требования.....	541
15.2. Правоотношения в области охраны и использования животного мира.....	543
15.2.1. Соотношение государственных и общественных начал в охране объектов животного мира и среды его обитания .....	543
15.2.2. Особенности правоотношений в области охраны животного мира.....	546
15.2.3. Проблемы правоприменения в области охраны животного мира.....	550
15.3. Проблемы сохранения биоразнообразия .....	556
15.3.1. Задачи обеспечения биоразнообразия .....	556
15.3.2. Развитие законодательства о генно-инженерной деятельности и о селекционных достижениях.....	558

---

15.3.3. Особенности законодательного регулирования племенного животноводства .....	563
<b>Глава 16. Правовая охрана атмосферного воздуха — жизненно важного компонента окружающей среды .....</b>	<b>569</b>
16.1. Правовые проблемы защиты атмосферного воздуха .....	569
16.1.1. Развитие законодательства об охране атмосферного воздуха .....	569
16.1.2. Установление предельно допустимых выбросов вредных веществ и предупреждение вредных воздействий на атмосферу ...	572
16.1.3. Наблюдения за состоянием атмосферного воздуха.....	575
16.2. Преодоление шумовых и радиационных загрязнений.....	582
16.2.1. Преодоление и устранение вредных звуковых колебаний .....	582
16.2.2. Правовая защита от радиационного загрязнения .....	583
16.3. Правовая защита озонового слоя и климата Земли .....	587
16.3.1. Значение озонового слоя атмосферы и климата Земли .....	587
16.3.2. Международно-правовые меры охраны озонового слоя и климата .....	589
16.3.3. Развитие российского законодательства об охране озонового слоя.....	593
<b>Заключение.....</b>	<b>597</b>
<b>Сведения об авторе.....</b>	<b>606</b>

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

### 1. Нормативные правовые акты

**Конституция** — Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

**АПК** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**БК** — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

**ВК** — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

**ВоК** — Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ

**ГК** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**ГрК** — Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ

**ЗК** — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

**КВВТ** — Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ

**КоАП** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**КТМ** — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999

**ЛК** — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

**НК** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**ТК** — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**Закон об охране окружающей природной среды** — Закон РФ от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»

**ФЗ о государственной регистрации** — Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

**ФЗ о животном мире** — Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»

**ФЗ о защите населения и территорий** — Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

**ФЗ о защите прав юридических лиц** — Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»

**ФЗ о континентальном шельфе** — Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»

**ФЗ о мелиорации** — Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»

**ФЗ о недрах** — Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»

**ФЗ о переводе земель** — Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»

**ФЗ о радиационной безопасности** — Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»

**ФЗ о санитарно-эпидемиологическом благополучии** — Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

**ФЗ о территориях традиционного природопользования** — Федеральный закон от 07.05.2001 № 49 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»

**ФЗ о техническом регулировании** — Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»

**ФЗ об обороте земель** — Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

**ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления** — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**ФЗ об особо охраняемых природных территориях** — Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

**ФЗ об отходах** — Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»

**ФЗ об охоте** — Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

**ФЗ об охране атмосферного воздуха** — Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»

**ФЗ об охране озера Байкал** — Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»

**ФЗ об охране окружающей среды** — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

**ФЗ об экологической экспертизе** — Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»

## 2. Органы власти

**ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации  
**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации

**Минатом России** — Министерство Российской Федерации по атомной энергетике

**Минздравсоцразвития России** — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

**Минкультуры России** — Министерство культуры Российской Федерации

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**Минобрнауки России** — Министерство образования и науки Российской Федерации

**Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (ранее — Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации)

**Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

**Минтопэнерго России** — Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**МНС России** — Министерство по налогам и сборам Российской Федерации

**МПР России** — Министерство природных ресурсов Российской Федерации

**МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

**Росводресурсы** — Федеральное агентство водных ресурсов

**Росгидромет** — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

**Росимущество** — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

- Рослесхоз** — Федеральное агентство лесного хозяйства  
**Роснедвижимость** — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости  
**Роснедра** — Федеральное агентство по недропользованию  
**Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека  
**Росприроднадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования  
**Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии  
**Росрыболовство** — Федеральное агентство по рыболовству  
**Россельхознадзор** — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору  
**Росстрой** — Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству  
**Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

### 3. Прочие сокращения

- ВОЗ** — Всемирная организация здравоохранения  
**ВТО** — Всемирная торговая организация  
**ГТС** — гидротехнические сооружения  
**ЕС** — Европейский союз  
**КНР** — Китайская Народная Республика  
**ООН** — Организация Объединенных Наций  
**ОВОС** — оценка воздействия на окружающую среду  
**ООПТ** — особо охраняемая природная территория  
**ПДВ** — предельно допустимые выбросы  
**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика  
**РФ** — Российская Федерация  
**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик  
**США** — Соединенные Штаты Америки  
**ФАС** — Федеральный арбитражный суд  
**ФРГ** — Федеративная Республика Германия  
**ЧС** — чрезвычайные ситуации природного характера  
**ЮНЕП** — Программа ООН по окружающей среде  
**ЮНЕСКО** — организация ООН по вопросам образования, науки и культуры

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Представляемая читателям монография посвящается наиболее актуальным теоретическим и практическим проблемам экологического права и законодательства, реализации их требований, которая осуществляется путем использования, соблюдения, исполнения и применения правовых и законодательных предписаний гражданами и должностными лицами, государственными, муниципальными и иными органами и организациями.

Соединение в одной монографии теоретических и практических проблем, предложений по их преодолению на примере такой большой и злободневной отрасли российского права, как экологическое право (суперотрасль российского права), представляет собой определенную новеллу и трудность в научном, педагогическом, авторском и издательском деле. В то же время такое издание востребовано студентами, поскольку назрела необходимость аккумуляции академических знаний, постановки и определения значимых для современного общества фундаментальных правовых задач в области экологии, выработки рекомендаций по их решению.

Предлагаемые пути и способы решения актуальных проблем экологического права основываются не только на доктрине этой отрасли права, но и на процессе правоприменения, в связи с чем в издании даны ссылки на судебные и арбитражные дела, на зарубежный опыт и возможности его адаптации в России.

Размышления автора о теории и практике охраны природы базируются на двадцатилетнем опыте его практической работы в правоохранительных органах и тридцатилетнем педагогическом, научном стаже деятельности. Схоластические, оторванные от людских запросов проблемы при всей кажущейся легкости их решения не должны становиться предметом серьезных исследований. Наука становится мертвой, не нужной обществу, будучи оторвана от практики. Они могут принести пользу, помогать друг другу только тесно взаимодействуя, проверяя и сверяя свои шаги, поправляя друг друга.

В монографии использовано несколько основных работ по рассматриваемым темам — прежде всего классических, созданных в XX в.,

на которых основываются современные эколого-правовые знания, и, главным образом, современные, относящиеся к XXI в., как теоретического, так и прикладного характера, посвященные актуальным природоохранным и природоресурсным проблемам. Так что вдумчивый студент может не ограничиваться только этой книгой, но и расширить свой кругозор, используя приводимые источники.

Поскольку позитивное право базируется на нормах законодательства, преломляется в них, в монографии приводятся основные федеральные законы, время и место их опубликования, но автор этим не злоупотребляет, ограничиваясь упоминанием головных нормативных правовых актов, регулирующих важнейшие экологические общественные отношения.

Перед рассмотрением актуальных проблем курса экологического права, являющегося обязательным предметом для юридических вузов, читатели найдут необходимые для себя сведения по темам экологического права, входящим в государственный образовательный стандарт, одобренный Минобрнауки России.

В начале рассматриваются предмет и методы экологического права, где проблемами являются их отграничение от других отраслей российского права, уяснение сложносоставного характера экологического права, предполагающего две основные части — природоохранное право и природоресурсное право (земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право).

Актуальной выглядит проблема соотношения экологического, гражданского, градостроительного права и законодательства: при активизации современной градостроительной деятельности важнейшими являются природоохранные требования, выполнение которых призвано обеспечивать благоприятную для проживания окружающую среду для большинства россиян.

Традиционным является анализ проблем формирования, приоритетности источников и системы экологического права, места в нем федеральных законов, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, других подзаконных актов. Необходимость модернизации экономики и всей общественной жизни ставит на повестку дня проблемы закрепления и реализации права собственности на природные ресурсы, от которого во многом зависят состояние охраны окружающей среды, правотворчества в субъектах РФ, составления приобретающего моду экологического кодекса, его соотношение с другими источниками экологического права.

В экологическом праве, как и в иных отраслях российского права, проблемами являются понимание, значение и практическое



применение закреплённой в законодательстве системы принципов, вычленение из них основных, наиболее актуальных, «работающих». В предлагаемой книге выделяются охрана здоровья и жизни людей, устойчивое развитие, международное экологическое сотрудничество, формирование, определение и, главное, проведение в жизнь единой государственной экологической политики.

Популярным считается рассмотрение экологических прав граждан. Эколого-правовой статус граждан анализируется автором как совокупность их природоохранных и природоресурсных прав в сочетании с непрерывным исполнением гражданами, государством, его должностными лицами своих экологических обязанностей и функций.

В условиях развёртывания рыночных отношений приобретают значение экономический механизм охраны окружающей среды, его правовое регулирование и стимулирующий характер. Здесь актуальны цели и порядок расходования платежей за загрязнение, способы поощрения предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды, внедрение экологического аудита, эколого-правовые последствия вступления во Всемирную торговую организацию.

Из организационно-правового механизма охраны окружающей среды выделены теоретические и практические проблемы поддержки экологической экспертизы, против которой выступает недалёковидная экономика и связанное с ней недобросовестное предпринимательство; зоны чрезвычайной экологической ситуации, иного экологического неблагополучия; координация государственного, муниципального, общественного и производственного экологического контроля.

Новеллой является глава о проблемах информационного обеспечения охраны окружающей среды. В законодательстве, относящемся к конституционному, гражданскому, административному, природоресурсному праву, содержится немало положений об открытости экологической информации, о правах каждого на её получение и использование в интересах обеспечения своего проживания в благоприятной среде. К сожалению, от требований законодательства до их реализации обнаруживается дистанция огромного размера, которую предстоит сокращать. Все ещё отсутствует понятие и определение экологической информации, право на бесплатное получение которой (от кого конкретно? в какие сроки? бесплатно?) должно быть у каждого.

Многие исследователи сходятся на том, что ключ к решению экологических проблем находится в формировании экологической культуры, правовым основам которой посвящена отдельная глава, включающая правовое обеспечение экологического образования, просвещения, преподавания основ экологических знаний, особенно

эколого-правовых знаний, обучение лиц, принимающих экологически значимые решения. Здесь не все — к лучшему или к худшему — может управляться правовыми нормами. При этом можно отметить, что задача формирования культуры имеет разные аспекты и рассчитана на долгий период.

Важен анализ нравственных основ охраны природы и формирования экологической культуры. Нравственные и иные социальные нормы отличаются от правовых по своему характеру, изложению и последствиям неисполнения, но в праве должны быть заложены основные экологические нравственные постулаты. Моральными правилами должны подпитываться, на них должны опираться юридические требования в области охраны окружающей среды.

По общему признанию, основной проблемой экологического права является наведение и поддержание экологического правопорядка, когда неотвратимо применяются все меры юридической ответственности за экологические правонарушения с соблюдением конституционного принципа равенства всех перед законом. Поэтому значительное место занимают проблемы закрепления и применения новейших мер дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, сопоставление их эффективности.

Нами не разделяется мнение некоторых исследователей о признании самостоятельной эколого-правовой ответственности: во-первых, она охватывается вышеуказанными видами и формами юридической ответственности; во-вторых, надо лучше использовать наработанное, существующее, а не предлагать изобретения, которые лишь имитируют, изображают движение к цели — обеспечению экологического правопорядка.

Свои проблемы имеются в правовой охране основных природных ресурсов — земли, недр, вод, лесов, животного мира. В работе вычлениваются теоретические и практические вопросы экологического права, касающиеся их рационального использования и, по возможности, восстановления.

В правовой охране земель актуальными видятся проблемы обеспечения стабильности и качественной модернизации земельных отношений, отграничения и совмещения общих и специальных природоохранных требований с гражданско-правовыми, имущественными требованиями, взвешенного совершенствования земельного управления. Здесь важны проблемы совмещения собственности на землю и иные объекты недвижимости, охраны земель от радиоактивного и химического заражения, сохранения сельскохозяйственных угодий от зарастания кустарником и сорняками, опустынивания, заболачивания.

В части правовой охраны недр на первое место выходят проблемы осуществления прав собственника недр — российского государства, действенного контроля над соблюдением условий выданных его органами лицензий на недропользование, безопасного захоронения отходов, защиты недр континентального шельфа РФ, прибрежных морей, исследования и использования огромных минеральных, биологических и иных полезных ресурсов Арктики, Мирового океана.

В правовой охране вод большую актуальность приобретают использование и режим водоохраных зон, где допускается владение граждан земельными участками, в том числе на праве собственности, но с ограничениями, вызванными необходимостью повышенной охраны водных объектов, неуклонного соблюдения не только земельного и водного, но и природоохранного, гражданского законодательства. Не менее значимы развитие других институтов водного права, новое в праве водопользования, особенности управления водными ресурсами.

После рассмотрения новелл лесного права, обусловленных принятием в 2006 г. новой редакции ЛК, автор переходит к рассмотрению беспокоящих общество проблем приватизации российских лесов, регулирования в них имущественных отношений, прав собственности в лесах, обсуждает и вносит предложения в этой важнейшей области общественных отношений.

Правовая охрана животного мира предполагает сосредоточение внимания на охоте, охотничьем хозяйстве, рыболовстве, где приняты новые федеральные законы, мечения, коллекционировании, использовании полезных свойств объектов животного мира, предотвращении их заболеваний и гибели. Вечно актуальной темой является воспитание и обеспечение гуманного отношения к животным, которое само может становиться средством формирования надлежащей человеческой культуры.

На примере охраны животного мира рассматриваются проблемы антимонопольной деятельности, актуальной для использования всех объектов охраны окружающей среды, попавших в имущественный оборот. Обеспечение подлинной конкуренции при переходе от исключительно государственной к различным формам собственности на природные ресурсы и объекты (защищаемым равным образом), реализация социальных функций общества, преодоление коррупции представляются необходимыми условиями обеспечения надлежащей охраны окружающей среды и развития экологического права на современном этапе.

Актуализируются проблемы сохранения с помощью правовых средств биоразнообразия, обеспечения племенного животноводства,

генно-инженерной деятельности, селекционных достижений. На их примере рассматриваются практические проблемы правоприменения.

Охрана не являющегося и не признанного природным ресурсом атмосферного воздуха также порождает свои актуальные правовые проблемы — борьбу с загрязнениями и шумом в городах, преодоление радиации, исследование признаков и устранение причин потепления климата, реализацию Киотского протокола о стабилизации озонового слоя.

Рассмотрение каждой темы имеет свою логику и последовательность, обусловленные научно-практическим характером издания; вычленяются и формулируются некоторые, наиболее, по мнению автора, актуальные проблемы, в том числе путем постановки теоретических и практических вопросов. Излагаются варианты административных, судебных и арбитражных решений, высказываются различные, в том числе авторские, мнения, подходы к решению проблем, предлагаются размышления на выбранные — заданные жизнью — темы. Автор исходит из необходимости обязательного сочетания теории права и практики правоприменения, старается уклоняться от бесплодных дискуссий.

Монография может быть использована не только преподавателями и студентами при изучении в юридических высших учебных заведениях обязательных учебных дисциплин «Экологическое право», «Земельное право», а также «Современные проблемы теории государства и права», «Аграрное право», иных смежных по содержанию учебных дисциплин, спецкурсов по выбору, но и учеными, аспирантами при изучении, исследовании в научных учреждениях этих вопросов.

Профессиональный подход, информационная насыщенность, теоретическая проработка тем и проблем экологического права позволяют использовать положения книги в научной деятельности, дискуссиях на симпозиумах, научно-практических конференциях и семинарах, посвященных современным проблемам экологического права.

Не на все поставленные жизнью природоохранные вопросы получены надлежащие ответы, но подходы к ним надо постоянно и смело осуществлять с учетом возможностей российского права и уровня современного развития теории и практики.

## **Глава 1. ПОНЯТИЕ И МЕТОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Современными актуальными теоретическими проблемами экологического права можно считать следующие: что понимается под экологическими отношениями? под экологическим правом? зачем вычленяется из системы российского права экологическое право и в чем его социальное предназначение?

На практике возникают вопросы: какие общественные отношения регулирует природоресурсное, природоохранное, экологическое право, в каких отношениях они состоят между собой и с другими отраслями российского права? почему, в каких целях и каким образом осуществляется экологизация российского права и законодательства?<sup>1</sup>

### **1.1. Предмет экологического права**

#### **1.1.1. Обусловленность и возможности экологического права**

Понятие экологического права начало широко использоваться в нашей стране с середины XX в. в связи с перерастанием преимущественно природоресурсных общественных отношений в природоохранные и началом активных размышлений человечества о будущем своего природного окружения, своего естественного дома.

Экологические отношения являются важной сферой человеческой деятельности и познания. Правовое регулирование экологических отношений представляет собой объект научного исследования, усвоения, преподавания, область знания. Каждая отрасль права и законодательства, как и учебная дисциплина, имеет свой предмет, на который направлено внимание, систему и методы, с помощью которых осуществляется правовое регулирование.

---

<sup>1</sup> *Бринчук, М. М.* Экологическое право : учебник. М. : Высшее образование, 2005. С. 40—55; *Винокуров, А. Ю.* Экологическое право : учебник. М. : Изд. Моск. гуман. ун-та, 2010. С. 32—42; *Дубовик, О. Л.* Экологическое право : учебник. М. : Проспект, 2006. С. 10—60; *Духно, Н. А., Чубуков, Г. В.* Экологическое право России : учебник. М. : Юр. институт Моск. гос. ун-та путей сообщения, 2000. С. 5—31.

Многие века использование и потребление природных ресурсов казалось безбрежным и неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей. Постепенно она начала ему мстить:

— массовая вырубка лесов привела к образованию оползней, оврагов, смыву почвы;

— сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил питьевые качества воды;

— рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу необходимого количества кислорода;

— химизация и интенсификация сельского и иных отраслей хозяйства приводят к наличию остатков вредных веществ в продуктах питания.

В наиболее развитых в промышленном отношении странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению оптимистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) глобального экологического кризиса, причем не только в масштабе одной или нескольких стран, но и в масштабе материков, всей планеты. Основания для подобного вывода имеются. Пригодные для использования по сельскохозяйственному назначению земли не только не прибывают, но наоборот — убывают. К этому можно добавить неуклонное ухудшение качества земель, особенно черноземов (которых в России насчитывается почти 40% всех мировых запасов). Налицо исчерпаемость полезных ископаемых, которых с учетом разведанных данных хватит лишь на обозримое будущее — в лучшем случае в пределах 100 лет.

Отсюда проистекает необходимость поиска новых сельскохозяйственных угодий и альтернативных источников энергии — ветровых, солнечных, приливных и др. С этим же связан достаточно болезненный надвигающийся новый передел мира — захват земель, раздел добываемой из недр земли нефтяной и газовой продукции. Если к этому добавить загрязнение Мирового океана, уничтожение южноамериканской сельвы и сибирской тайги — легких планеты, утоньшение и прорыв озонового слоя Земли, регулярное исчезновение одного или нескольких видов живых существ, то станет понятно, что тревоги по поводу сохранения биоразнообразия Земли, условий выживания человека не являются беспочвенными. Требуется пересмотр отношений человека и природы, организация взаимодействия общества и окружающей человека природной среды, в том числе с помощью правовых средств.

Современные экологические проблемы докатились и до России, хотя вследствие громадности территории они пришли к нам несколь-

ко позднее, но тем скорее и компетентнее — с учетом международного опыта — надо их решать. Согласно ежегодным государственным докладам «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации», составляемым и публикуемым с 1992 г., в состоянии, близком к экологическому бедствию, находится почти 10% территории нашей страны. Возникшие перед человечеством, конкретными странами, каждым поселением экологические проблемы обусловили возникновение новой науки, отрасли права и учебной дисциплины под названием «экологическое право».

О природных катаклизмах и экологическом кризисе (грозящем либо наступившем) достаточно много говорится на международных и национальных форумах, в средствах массовой информации. Не надо впадать в крайности. По-видимому, конца света и исчерпания природных ресурсов можно избежать, но не без принятия срочных и решительных мер. Если их не форсировать, то уже нашему и следующим ближайшим поколениям придется туго с ограниченностью чистых, пригодных для использования земель, вод, лесов. Надо решить — что мы можем и должны делать, чтобы остаться царями природы и работниками в ее мастерской.

Основное направление преодоления экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому сочетание экономики и рационального природопользования является одним из основных принципов экологического права. Организация экономических механизмов, внедрение рыночных отношений, взвешенное распространение их на природные ресурсы, сохранение государственного экологического управления и контроля имеют социальную направленность, поскольку охрана природной среды осуществляется, прежде всего, для поддержания человеческого социума, для обеспечения благосостояния людей.

Не меньшая роль принадлежит праву: оно может задерживать либо подталкивать природоохранные, как и иные общественные, отношения, быть их тормозом либо стимулятором. Социальная обусловленность экологического права не вызывает сомнений. Однако право всегда носит волевой характер и обуславливается состоянием общества, уровнем развития науки и техники, степенью и соотношением достижений и провалов научно-технического прогресса, обузданием его негативных сторон. Поэтому экологическое право нельзя фетишизировать, поскольку оно не может быть всесильным, его возможности должны осознаваться и использоваться по назначению, не во вред обществу. Многое зависит от жизненных позиций граждан — как изучающих, так и не знающих экологию и экологическое право.

Формирование глобального мироощущения, увязка планетарных проблем с местными задачами позволяют понять место человека на земле и в окружающей его среде, порождает желание участвовать в исправлении трагической экологической ситуации, в спасении земной цивилизации и собственного участка и дома. Мы можем научиться распознавать экологические риски и угрозы в виде изменения климата и других мировых катаклизмов, предотвращать их, нейтрализовать, предвидеть. В области охраны окружающей среды наряду с правом весомая роль принадлежит экологическому воспитанию и экологической культуре.

Экологическое право как отрасль права представляет собой совокупность требований и норм, регулирующих важные общественные отношения «человек — природа», то есть отношения между физическими и юридическими лицами по поводу охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Экологическое законодательство представляет систему нормативных правовых актов, содержащих правила поведения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов<sup>1</sup>.

Наука «экологическое право» занимается исследованием соответствующих вышеуказанных проблем. Цель учебной дисциплины «Экологическое право» заключается в том, чтобы перевести общие знания других отраслей права на специфику экологических отношений, философию выживания — на язык правового поведения, уяснить законодательные и иные правовые предписания, проконтролировать их осуществление, принять посильное участие в функционировании природоресурсного и природоохранного механизмов. Стоящие перед Россией и провозглашенные в ее Конституции задачи построения правового демократического социального государства с обеспечением достойной жизни и свободного развития человека предполагают наделение ее граждан природными условиями жизни, труда, отдыха, процветания.

Таким образом, возникновение и развитие правового регулирования природоохранных отношений стало результатом эволюции и регулирования природоресурсных отношений, отражает нарастающую глобальную проблему «человек — общество — природа». Возможности

<sup>1</sup> Экологическое право : учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М. : Проспект, 2007. С. 20—49; *Винокуров, А. Ю., Винокуров, Ю. Е., Фомин, С. А.* Экологическое право : учеб.-метод. комплекс. М. : Экзамен, 2006. С. 21—112; *Крассов, О. И.* Экологическое право : учебник. М. : Норма, 2004; *Марьин, Е. В.* Экологическое право России : учеб.-практ. пособие. М. : Юстицинформ. 2008. С. 5—23; *Игнатов, В. Г., Коркин, А. В., Коркин, В. Н.* Экологическое право : учебник. М. ; Ростов н/Д, 2005.



экологического права и законодательства в управлении окружающей средой носят волевой характер, не являются безграничными, обусловлены экономическими условиями жизни и зависят от уровня научно-технического прогресса.

### 1.1.2. Признаки и состав экологического права

Оригинальность и самостоятельность отрасли права в общей системе права увязывается обычно с наличием своего предмета правового регулирования. Если есть специфический предмет правового регулирования (специфические общественные отношения, на упорядочение которых направлены нормы права), значит, есть и самостоятельная отрасль права (при наличии специфического метода регулирования)<sup>1</sup>. Экологические правовые нормы направлены на упорядочение, на решение имеющих большое значение общественных отношений. Они весомы как количественно, так и качественно.

Сердцевиной регулируемых экологическим правом общественных отношений являются общественные отношения в области взаимодействия общества, людей и природы. Они, безусловно, обладают спецификой — возникают, изменяются и прекращаются по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Такого рода отношения не регулируются ни одной другой отраслью права. Как и многие другие регулируемые правом общественные отношения, экологические отношения носят производственный, социальный характер — может быть, даже более рельефно выраженный, чем в других отраслях права. Дело в том, что наибольшим загрязнителем окружающей среды является производственная сфера деятельности человека, когда в процессе труда человек является главным участником антропогенного загрязнения среды.

Это определяющее воздействие человека на всю среду, собственно и подвергаемое правовому регулированию, во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества. Сами цели использования и охраны окружающей среды предполагают,

---

<sup>1</sup> Колбасов, О. С. Экология: политика — право. М. : Наука, 1976; Колбасов, О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. М.: ВНИИТИ, 1978; Петров, В. В. Экология и право. М. : Юридическая литература, 1981; Петров, В. В. Экологическое право и реальность // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1990. № 3. С. 3—12; Голиченков, А. К. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды : учебное издание для гос. ун-тов. М. : Географический факультет МГУ, 2000.

прежде всего, обеспечение природного благополучия людей, создание природных условий их добротной жизни.

Экологическое право включает природоресурсное право, которое регулирует использование и охрану отдельных частей природы. Оно призвано обеспечивать охрану и рациональное использование земли, ее недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха. В совокупности природные ресурсы составляют окружающую нас природную среду, но она не является простой арифметической суммой всех природных ресурсов, а качественно новым их состоянием — окружающей человека природной средой.

Природоресурсное право возникло раньше экологического права: прежде общество на первое место ставило задачи природопотребления, поэтому природоресурсные отрасли и получили более раннее и полное развитие. Например, в начале XX в. земельное право начало отпочковываться от гражданского права и уже в 1910-е гг. преподавалось отдельно от него в ряде учебных заведений России. В 1920-е гг. с социализацией, а затем и национализацией земель земельное право получило все права самостоятельной отрасли советского права.

Второй частью экологического права считается природоохранное право. Ее появление обусловлено тем, что со временем, во второй половине XX в. стали ясны неполнота, недостаточность лишь природоресурсного подхода. Невозобновляемость многих природных ресурсов, их связанность между собой обусловили необходимость абстрагирования от каждого из них, перехода к более общему явлению и феномену — окружающей среде. Неминуемым стало обобщение и включение регулирования общественных отношений по поводу охраны и использования природных ресурсов в регулирование охраны всей окружающей среды. Отрасли природоресурсного права становятся подотраслями экологического права, его составными частями.

Третью часть экологического права составляют нормы других отраслей российского права, которые также в определенной степени «работают» на регулирование экологических отношений. Трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала экологическое право. Это — конституционная, гражданская, финансовая (налоговая, бюджетная), административная, трудовая, уголовная, процессуальная и иные отрасли российского права.

В этой связи обращает на себя внимание то, что наша позиция о комплексном характере экологического права, состоящего из природоохранного и природоресурсного права, не является единствен-

ной в профессиональном юридическом сообществе. Ряду ученых она представляется дискуссионной, поскольку в названии «экологический» им видится лишь природоохранный аспект. Особенно трудно воспринимается ими включение в экологическое право земельного, лесного, водного права. А в какую отрасль права могут быть включены земельное, водное, лесное право? Если считать объектом регулирования экологического права отношения общества и природы, а земля, воды, леса являются частью природы, то естественным является включение их регулирования, как и регулирования других природных ресурсов, в экологическое право.

Считать регулирующие их в настоящее время отрасли права самостоятельными? В принципе это возможно, но приведет к еще более детальной градации российского права на отрасли, подвергнет их еще большему риску смешения с другими отраслями российского права. Понимание экологического права как сложной и комплексной отрасли права, состоящей из природоохранной и природоресурсной части, позволяет видеть в них общий предмет, методы и не разделять искусственно природоохранение и природопользование.

Эти взгляды, обладая некоторыми доводами, имеют право на существование, мы же остаемся при своих позициях, обосновываемых в настоящей главе и позволяющих отстаивать самостоятельность сложносоставной, комплексной суперотрасли под названием «экологическое право», ее публично-частный характер, отграничение от иных отраслей права. Необходимость вычленения экологического права из системы российского права обуславливается, по большому счету, нарастанием антагонистического противоречия между экономикой и экологией — между производством и потреблением материальных благ, с одной стороны, и природными условиями, обстоятельствами жизни человека, с другой. Это противоречие усугубляется мировыми финансовыми и экономическими кризисами, попытками передела мира между группами стран.

При этом само производство во многом зависит от добычи и потребления полезных ископаемых, степени рационального либо хищнического использования других природных ресурсов, в чем обнаруживаются их диалектическое единство и борьба противоположностей, которые настоятельно требуют уравнивания с помощью самостоятельной автономной отрасли права и его специфических правовых институтов.

Попытки передела мира из-за минеральных ресурсов и возрастающее значение энергоресурсов выдвинули на повестку дня предложения о признании, формулировании энергетического права, при-

званного решать проблемы и регулировать отношения, связанные с обеспечением сохранности, разведки, добычи, транспортировки, купли-продажи, распределения, потребления, защиты энергоресурсов. В МГУ издается журнал «Энергетическое право», преподаются спецкурсы, проводятся исследования и научно-практические конференции на эти темы. Предмет регулирования здесь, безусловно, не только и не столько экологического, сколько гражданского права (имущественные отношения при гражданском обороте вещей, ставших таковыми после извлечения из природной среды), международного права (при заключении межгосударственных договоров об энергоресурсах) и др.

Но, подпадая под предметы регулирования других основных традиционных отраслей права, достаточно ли набора этих актуальных объектов регулирования для образования новой самостоятельной отрасли российского права? Можно оставить это на усмотрение сторонников энергетического права, но совершенно очевидно, что отношения общества и природы, окружающей среды не должны пересекаться с проблемами энергетического права, поглощаться ими. До тех пор, пока полезные ископаемые и другие природные ресурсы и объекты не потеряли своей связи с природой, не извлечены из природной среды, они регулируются природоресурсным, природоохранным, то есть экологическим правом. Только потеряв свое место в окружающей среде, став объектами гражданско-правовых, административных и иных неэкологических отношений, они подвергаются регулированию методами иных отраслей права, включаются в их системы, охватываются их правовыми институтами.

### **1.1.3. Институты экологического права**

Экологическая отрасль российского права и законодательства характеризуется своими специфическими правовыми институтами, которые характеризуют каждую отрасль и всю систему российского права. Система экологического права — объективное, обусловленное системой общественных отношений, многоуровневое внутренне подразделение, раздел национального права, заключающееся в объединении единых по своей социальной сущности и назначению в общественной жизни, внутренне согласованных норм на определенные части, называемые отраслями, подотраслями и институтами права.

Экологическая отрасль права — наиболее крупное и относительно самостоятельное подразделение системы российского права, включающая в себя правовые институты и правовые нормы, регулирующие

определенную — экологическую — сферу общественных отношений и требующие специфических средств правового воздействия<sup>1</sup>.

Составные части каждой отрасли национального права именуется правовыми институтами. Они представляют обособленные группы норм, регулирующих однородные отношения и отличающиеся качественным единством, например, правовая охрана земли, особо охраняемые природные территории, нормирование хозяйственной деятельности. В экологической отрасли права имеются такие правовые институты, которые регулируют одно специфическое отношение, достаточно важное для механизма правового регулирования, например экологическая экспертиза, экологический статус граждан, то есть их экологические права и обязанности.

Для правового института экологического права характерны определенные общие положения, признаки, принципы, специфические юридические понятия, определяющие особый режим регулирования. Образующие правовой институт нормы помещаются в особый раздел, главу или иное структурное подразделение нормативного акта (главы ФЗ об охране окружающей среды) либо формулируются в самостоятельном акте (ЗК, ЛК, ВК, ФЗ об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, о животном мире, об охране атмосферного воздуха, об охране озера Байкал).

Единство юридических норм, образующих правовой институт, обусловливается особенностями, присущими не всем охватываемым экологической отраслью права общественным отношениям, а лишь тому или иному виду, относительно автономному и поэтому требующему самостоятельного правового регулирования. Обособленность института экологической отрасли российского права объясняется спецификой методов, целей и задач регулирования конкретных общественных отношений и проявляется не только в особенностях сгруппированных им правовых норм, но и в своеобразии соответствующих общественных отношений, которые становятся правовыми. Каждый правовой институт выполняет только ему присущие функции и специфичен по сравнению со всеми другими компонентами системы права. Он обеспечивает цельное самостоятельное регулирование четко обозначенной группы отношений и придает отрасли права законченный, упорядоченный характер.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина. М. : ИЗИСП ; Городец, 2003. С. 257—258; Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. М. : Инфра-М, 1999. С. 1124—1125; Институты экологического права / рук. авт. колл. С. А. Боголюбов. М. : ИЗИСП ; ЭКСМО, 2010.

За последние годы возрастает значение правовых институтов, носящих межотраслевой характер, — комплексных институтов, состоящих из норм различных отраслей национального права, но регулирующих взаимосвязанные родственные отношения. Так, институт экологического контроля складывается из норм административного, конституционного, муниципального права, институт ответственности за экологические правонарушения — из норм трудового, гражданского, уголовного, административного права, институт охраны природных ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ — из норм международного, конституционного, административного права.

Можно назвать институты экологического права «на подходе», которые только формируются, носят дискуссионный характер. Например, в настоящее время актуальны институты информационного обеспечения охраны окружающей среды, охраны окружающей среды в российском секторе Арктики, защиты климата и озонового слоя Земли и др. Им предстоит либо развиваться и превращаться в полноценные самостоятельные части экологического права с обоснованием их признаков, либо, по мере решения указанных проблем, раствориться, подвергнуться включению в иные эколого-правовые институты.

Деление каждой отрасли права на правовые институты, в том числе экологического права, не является самоцелью. Оно должно служить отграничению и выработке специфических методов права, улучшению учета и систематизации законодательства, упорядочению и повышению эффективности действия его норм, отграничению их от норм смежных институтов и иных отраслей права в интересах совершенствования реализации правовых предписаний<sup>1</sup>.

Теоретическое деление отрасли права на правовые институты должно быть объективным, иметь реальный выход, носить практический характер и предусматривать конкретные последствия для соблюдения, исполнения, использования и применения правовых требований в об-

---

<sup>1</sup> *Петров, В. В.* Концепции экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5. С. 34—39; *Петров, В. В.* Природоресурсное, сельскохозяйственное право и правовая охрана окружающей среды : учеб. пособие. М., 1984; *Голиценков, А. К.* В поисках методологии экологического права // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф. М. : ТИССО, 2004. С. 257—287; *Бобылев, А. И.* Проблемы развития экологического права и законодательства // Актуальные проблемы правопорядка. Вып. 2. М. : Мос. гос. ун-т путей сообщения, юрид. ин-т, 2001. С. 23—36; *Выпханова, Г. В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ИГиП РАН, 2009.