

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

4–е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией профессора **С. А. Боголюбова**

*Допущено УМО по юридическому образованию вузов
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальностям и направлению
юридического профиля*

Москва • Юрайт • 2013

УДК 34
ББК 67.407я73
Э40

Рецензенты:

Крассов О. И. — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

кафедра экологического и природоресурсного права Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина.

Э40 **Экологическое право** : учебник для бакалавров / под ред. С. А. Боголюбова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. — 431 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.

ISBN 978-5-9916-2409-1 (Издательство Юрайт)
ISBN 978-5-9692-1416-3 (ИД Юрайт)

В учебнике изложен курс «Экологическое право», соответствующий программам и Федеральному государственному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». Рассмотрены понятие, методы, источники и принципы экологического права, экологические права и обязанности граждан, организационный и экономический механизмы охраны окружающей среды, проблемы экологического надзора и контроля, юридическая ответственность в области охраны природной среды.

Особенная часть учебника посвящена вопросам правовой охраны земли, недр, водоемов, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий (заповедники, заказники, памятники природы) и объектов.

Отличительными чертами издания являются подробное освещение деятельности новых органов экологического управления, экологических требований к хозяйственной деятельности, обеспечения защиты экологических прав, комментирование новейшего законодательства и предложений по его дальнейшему совершенствованию.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям.

УДК 34
ББК 67.407я73

ISBN 978-5-9916-2409-1
(Издательство Юрайт)
ISBN 978-5-9692-1416-3
(ИД Юрайт)

© Коллектив авторов, 2011
© Коллектив авторов, 2013,
с изменениями
© ООО «ИД Юрайт», 2013

Оглавление

Авторский коллектив.....	7
Принятые сокращения.....	8
Предисловие	10

Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Предмет, система и методы экологического права	18
1.1. Предмет экологического права.....	19
1.2. Система экологического права	23
1.3. Методы экологического права.....	29
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>38</i>
Глава 2. Принципы и объекты охраны окружающей среды.....	39
2.1. Здоровье человека, экология, экономика.....	39
2.2. Принцип устойчивого развития.....	43
2.3. Международное сотрудничество	48
2.4. Объекты правовой охраны окружающей среды	51
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>56</i>
Глава 3. Источники экологического права	57
3.1. Понятие источников экологического права.....	57
3.2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и другие федеральные законы	63
3.3. Нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и другие подзаконные акты	66
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>71</i>
Глава 4. Экологические права и обязанности	72
4.1. Экологические права и обязанности граждан.....	72
4.2. Права и обязанности юридических лиц в области охраны окружающей среды	78
4.3. Защита экологических прав	81
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>85</i>

Глава 5. Управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования	86
5.1. Разграничение полномочий по управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования.....	86
5.2. Органы, осуществляющие государственное и муниципальное экологическое управление	96
5.3. Органы, осуществляющие управление в смежных сферах	104
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	107
Глава 6. Экологический контроль (надзор) и мониторинг	108
6.1. Понятие экологического контроля (надзора).....	108
6.2. Государственный экологический надзор	111
6.3. Муниципальный и общественный экологический контроль.....	120
6.4. Производственный экологический контроль.....	128
6.5. Экологический мониторинг	130
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	135
Глава 7. Организационный механизм охраны окружающей среды	136
7.1. Экологическое нормирование	136
7.2. Оценка воздействия на окружающую среду.....	144
7.3. Экологическая экспертиза	148
7.4. Экологический аудит	154
7.5. Зоны экологического неблагополучия	163
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	169
Глава 8. Правовое регулирование экономического механизма охраны окружающей среды	170
8.1. Сущность и методы экономического регулирования охраны окружающей среды	170
8.2. Правовое регулирование платности природопользования	176
8.3. Правовое регулирование экономического стимулирования.....	181
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	188
Глава 9. Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности	189
9.1. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве зданий, сооружений и иных объектов.....	190
9.2. Особые экологические требования к объектам отдельных отраслей	196
9.3. Экологические требования в градостроительстве.....	203

9.4. Экологические требования к обращению с опасными веществами	207
9.5. Обращение с отходами производства и потребления.....	213
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	217
Глава 10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	218
10.1. Понятие юридической ответственности и условия ее применения	218
10.2. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения	221
10.3. Административная ответственность за экологические правонарушения	224
10.4. Уголовная ответственность за экологические правонарушения.....	234
10.5. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность за экологические правонарушения	242
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	248

Раздел II.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 11. Правовая охрана земель	250
11.1. Понятие правовой охраны земель.....	250
11.2. Содержание охраны земель	254
11.3. Организационно-правовые средства охраны земель.....	263
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	270
Глава 12. Правовая охрана недр	271
12.1. Права собственности и пользования.....	271
12.2. Лицензирование недропользования	277
12.3. Охрана недр континентального шельфа и захоронение отходов на нем	280
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	285
Глава 13. Правовая охрана лесов и нелесной растительности.....	287
13.1. Понятие леса в России и за рубежом	287
13.2. Законодательство России о лесах и иной растительности	290
13.3. Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.....	293
13.4. Права на лесные участки	301
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	306
Глава 14. Правовая охрана вод	307
14.1. Правовое регулирование водных отношений	307
14.2. Собственность и иные права на водные объекты	312

14.3. Цели водопользования и способы охраны водных объектов.....	319
14.4. Особенности государственного управления в области использования и охраны вод.....	325
14.5. Правовая охрана вод в зарубежных государствах.....	331
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	335
Глава 15. Правовая охрана животного мира.....	336
15.1. Животный мир и фаунистическое законодательство ...	336
15.2. Право собственности и иные права на животный мир...340	
15.3. Система и направления охраны животного мира.....	351
15.4. Правовая охрана животного мира в зарубежных государствах.....	357
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	363
Глава 16. Правовая охрана атмосферного воздуха.....	364
16.1. Правовые меры защиты атмосферного воздуха.....	364
16.2. Особенности мониторинга атмосферного воздуха	370
16.3. Охрана озонового слоя и климата Земли	373
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	379
Глава 17. Особо охраняемые природные территории и объекты.....	380
17.1. Понятие особо охраняемых природных территорий и объектов.....	380
17.2. Особенности охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов	384
17.3. Государственные природные заповедники и национальные парки	389
17.4. Природные парки и государственные природные заказники	394
17.5. Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады	395
17.6. Лечебно-оздоровительные местности и курорты. Красная книга.....	397
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	401
Глава 18. Охрана окружающей среды в зарубежных государствах	402
18.1. Соотношение экологических прав и обязанностей	402
18.2. Экологическая функция государства	407
18.3. Право собственности на природные ресурсы	422
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	427
Литература к общей части	428
Литература к особенной части	429
Перечень тем курсовых работ и рефератов по всему курсу... 431	

Авторский коллектив

Боголюбов С. А. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗ и СП), профессор Государственного университета по землеустройству — предисловие, гл. 1, 2, 4, 7 (совместно с Н. В. Кичигиным), 8, 12, 16, 18.

Жариков Ю. Г. — доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник ИЗ и СП, профессор Государственного университета по землеустройству — гл. 3, 10.

Кичигин Н. В. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗ и СП, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — гл. 6, 7 (совместно с С. А. Боголюбовым), 17.

Минина Е. Л. — кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом ИЗ и СП — гл. 9, 11.

Пономарев М. В. — научный сотрудник ИЗ и СП, старший преподаватель Московского государственного университета геодезии и картографии — гл. 5.

Сиваков Д. О. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗ и СП, преподаватель Международного независимого эколого-политологического университета — гл. 14, 15.

Шуплецова Ю. И. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗ и СП, доцент Московской государственной академии водного транспорта — гл. 13.

Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ С. А. Боголюбов.

Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

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

ВК — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-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

Градостроительный кодекс — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

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

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

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

абз. — абзац

гл. — глава (-ы)

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

-
- подп.** — подпункт (-ы)
разд. — раздел (-ы)
ред. — редакция
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
СНГ — Содружество Независимых Государств
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)
ч. — часть (-и)

Предисловие

Предлагаемый вниманию читателей учебник «Экологическое право» написан в соответствии со стандартами, рассмотренными и рекомендованными соответствующими учебно-методическими объединениями и Министерством образования и науки РФ. Программы для юридических вузов предусматривают институты общей части экологического права и специфику правовой охраны окружающей среды применительно к каждому из природных ресурсов. Настоящий учебник можно охарактеризовать как издание, не уходящее от актуальных проблем современности, творчески их рассматривающее, идущее в ногу с потребностями практики.

И это прослеживается в каждой главе и теме учебника, после освоения которых бакалавр способен и компетентен решать задачи нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной, экспертно-консультационной и педагогической профессиональной деятельности.

Например, длительные дискуссии о содержании и месте экологического права в системе российского права завершаются определением его как комплексной отрасли права и законодательства, учебной дисциплины, отрасли науки, сферы знаний. Экологическое право состоит из собственно природоохранного права, включающего общие для охраны окружающей среды институты и нормы, и природоресурсного права, занимающегося охраной конкретных природных ресурсов.

В результате изучения этого материала студент должен знать природу и сущность экологического права, закономерности его возникновения, функционирования и развития, содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов правоотношений.

В учебнике рассмотрены не только предмет, но и система, методы экологического права, определяющие его необходимость, обоснованность и автономность от других отраслей права. Это позволяет выпускнику на основе раз-

витого правосознания, правового мышления и правовой культуры участвовать в разработке нормативных правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности.

Немаловажное значение имеют принципы охраны среды, предусмотренные в законодательстве. Получая юридическое значение, они приобретают обязательную силу для правоприменителей, органов исполнительной власти, судебных и арбитражных органов. Некоторые из принципов пронизывают большинство источников и институтов экологического права, ряд принципов изложен отдельно в гл. 2 учебника наряду с объектами правовой охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды не является самоцелью: ее смысл в обеспечении достойных природных условий жизни и здоровья человека, закрепленных в Конституции РФ прав каждого на благоприятную окружающую среду. Этой теме посвящена глава об экологических правах и обязанностях физических и юридических лиц.

Обладание необходимой компетенцией позволит бакалавру обосновывать и принимать в пределах должностных обязанностей решения и совершать действия, связанные с реализацией эколого-правовых норм, уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, владеть навыками по составлению юридических документов в точном соответствии с законом.

В соответствии с программой авторами рассмотрен организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, включающий такие сравнительно новые элементы, как нормирование, экологический аудит, стандартизация, техническое регулирование, сертификация, экологический паспорт предприятия, оценка воздействия каждого проекта на состояние окружающей среды, государственная и общественная экологическая экспертиза.

На практике они встречаются с немалыми трудностями, обусловленными финансовыми проблемами, инерцией мышления, неразвитостью инфраструктур. В этой сфере студент призван применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права, обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права.

Подробно рассмотрены уровни, характеристики и приметы экологического надзора и контроля — государ-

ственного, производственного (внутриведомственного), общественного, их взаимоотношения и взаимодействие, координация между собой. Законом об охране окружающей среды был учрежден муниципальный экологический контроль, призванный стать наиболее близким к населению, который развивается, ищет и постепенно находит свое место в системе контроля в области охраны окружающей среды и природопользования.

В условиях рыночных реформ возрастает значение экономического механизма охраны природы — плата за природопользование и нормативное (узаконенное) и ненормативное загрязнение окружающей среды, за выбросы в атмосферный воздух и за сбросы в водоемы загрязняющих веществ, стимулирование экологически полезной деятельности, государственная поддержка предпринимательской деятельности в области охраны природной среды.

Экономика наступает на экологию в условиях системного кризиса, они соперничают, неминуемо конкурируют друг с другом, поэтому правовому регулированию экономического (и экономичного) механизма в области природопользования посвящена отдельная глава учебника, где показывается роль государства в согласовании и реализации долгосрочных и краткосрочных природоохранных программ, пути достижения экономических целей и разрешения экономико-экологических конфликтов.

Российское законодательство, его различные отрасли предусматривают немало правил по организации надлежащего природопользования и экологических требований. В экологическом законодательстве они объединяются и классифицируются:

1) по стадиям хозяйственной деятельности — применительно к размещению, проектированию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, консервации предприятий и иных объектов хозяйственной деятельности;

2) по основным видам деятельности — в поселениях, в сельском хозяйстве, на транспорте, в космосе, при мелиорации, использовании химических веществ. Экологическим требованиям к хозяйственной и иной деятельности также посвящена отдельная глава учебника.

Эффективность управления, контроля, функционирования иных звеньев природоохранного механизма обусловлена возможностями привлечения правонарушителей к юридической ответственности — дисциплинарной, адми-

нистративной, уголовной, имущественной (гражданско-правовой). В учебнике перечислены основные экологические административные правонарушения и преступления, за которые в КоАП и УК установлены меры соответственно административного и уголовного воздействия.

Знание этих положений обуславливает обязанности студента обладать компетенциями по обеспечению законности, экологического правопорядка, безопасности личности, общества и государства; охране общественного порядка, предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений и иных экологических правонарушений; защите частной, государственной, муниципальной форм собственности на природные ресурсы и объекты; выявлению обстоятельств, способствующих совершению правонарушений; планированию и осуществлению мероприятий по предупреждению и профилактике экологических правонарушений.

Изучение общей части экологического права позволяет знать и уметь правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации, выявлять и давать оценку коррупционного поведения и содействовать его пресечению, принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных актов, толковать их, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в описанных видах эколого-правовой деятельности.

Особенную часть учебника открывает глава о правовой охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, как важнейшего компонента природы, пространственного базиса сельского, лесного и иных отраслей хозяйства и своеобразного объекта гражданского (имущественного) оборота. При правовой охране недр земли первостепенное значение приобретают государственное участие в добыче и использовании полезных ископаемых, лицензирование этой деятельности на федеральном и региональном уровнях, защита континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Современными проблемами правовой охраны вод и лесов, как и других объектов охраны окружающей среды, являются разграничение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, повышение ответственности собственников

за охрану и рациональное использование природных ресурсов, недопущение их хищнической эксплуатации и деградации, особенно решение задач их сохранения для общего водо-, лесопользования, для питьевого водоснабжения, для рекреационных целей, сбора грибов и ягод. Предоставление водоемов в частную собственность и обсуждение проблем возможной приватизации части российских лесов также нашли свое отражение и комментирование в предлагаемом издании.

Правовая охрана животного мира и среды его обитания имеет в виду сохранение биологического разнообразия и равновесия в природе, воспитание гуманного отношения к животным, развитие любительской охоты и рыболовства как многообразных способов отдыха граждан и получения экологически чистых продуктов питания. Животный мир и атмосферный воздух становятся предметом охраны в национальном законодательстве и объектом международных соглашений. Наблюдения за состоянием и передвижением атмосферного воздуха дают возможности прогнозирования погоды и климата, обуславливают межгосударственное сотрудничество.

Исследование этих традиционных природных ресурсов дополняет рассмотрение особо охраняемых природных территорий и объектов — заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы, дендрологических и природных парков, созданием и историей которых наша страна может гордиться. Они могут быть федерального и регионального значения, обеспечиваться особым режимом охраны и использования, предусматриваемым в положениях о них.

Научно-технический прогресс, погоня за прибылью, безнравственность наступают и на них, на животных и растения, занесенных в Красную книгу РФ. Задача современного студента, как ее видят авторы, состоит не только в освоении знаний и законодательства, в сдаче экзамена и получении диплома, но и в выработке соответствующего умения, практических навыков и отстаивании своих жизненных позиций в защите родной природы для сегодняшнего и будущих поколений.

В результате изучения этих разделов бакалавр должен уметь преподавать экологическое и земельное право на необходимом теоретическом и методическом уровне, управлять самостоятельной работой обучающихся, осу-

ществлять правовое воспитание, владеть юридико-экологической терминологией, навыками работы с правовыми актами, анализировать эколого-правовые явления, факты, юридические нормы и правовые отношения, разрешать эколого-правовые проблемы и коллизии.

Активное присутствие России в мировом сообществе и правовом экологическом пространстве обуславливает рассмотрение природоохранных правовых норм зарубежных государств и основ международного экологического сотрудничества, которые изучаются применительно к лесам, водам, животному миру, другим природным ресурсам, к экологическому аудиту, сохранению климата в отдельной главе учебника, где показываются права и обязанности, управленческие и контрольные полномочия государств Европы и США в сфере охраны окружающей среды, соотношение прав публичной и частной собственности на природные объекты.

Каждая глава снабжается вопросами для самоконтроля, которые не повторяют содержания глав, параграфов и подразделов, а рассчитаны на ответы, полученные в ходе добросовестного изучения и знания пройденного материала. Кроме того, в конце учебника приводится перечень тем курсовых, бакалаврских работ и рефератов, предполагающих умение анализировать, толковать и правильно применять законодательные нормы, ознакомление с основной и дополнительной литературой.

Вопросы и темы составлены с учетом того, что должен бакалавр знать, уметь и чем владеть после освоения базовой (обязательной) части профессионального цикла учебной дисциплины по направлению подготовки 030900.

Список рекомендуемых законодательных и литературных источников последнего периода, без которых студенту трудно обойтись, приводится в конце общей части и в конце особенной части учебника.

Учебник написан на базе новейшего законодательства и освещает наиболее актуальные проблемы его реализации, упорядочения практики его применения, обеспечения экологического правопорядка. Описание не ограничивается постановкой вопросов, а предлагает конструктивные пути их решения. Российское экологическое законодательство является одним из наиболее развитых в мире, и на современном этапе основное заключается в его неуклонном соблюдении всеми гражданами, исполнении всеми долж-

ностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимателями.

Учебник создан авторским коллективом, которому доводится регулярно участвовать в законопроектной работе, давать экспертные заключения на вносимые предложения о дополнении и изменении нормативных правовых актов, оценивать эффективность их действия. Одновременно авторы занимаются педагогической деятельностью, что дает им основания прилагать знания законодательства и права к методике преподавания и квалифицированно излагать их в доступной форме студентам, аспирантам и преподавателям. Поэтому в издании соединяются, как правило, научные, теоретические разработки, апробированные в учебном и законопроектном, правоприменительном процессе.

*Руководитель авторского коллектива —
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
С. А. Боголюбов*

Раздел I

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И МЕТОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Каждая отрасль права и законодательства, как и учебная дисциплина, имеют свой предмет регулирования, объект познания, на которые направлены внимание и усилия, свои методы и механизмы, с помощью которых осуществляются эти познание и правовое регулирование. 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, уменьшению озонового слоя Земли; сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил качество питьевой воды; разведанных минеральных ресурсов хватит человечеству на 30–50 лет; рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу необходимого количества кислорода; химизация и интенсификация сельского и иных отраслей хозяйства приводят к накоплению и остаткам вредных веществ в продуктах питания; сокращается биологическое разнообразие на планете.

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 либо материков, но и в масштабе всей планеты Земля.

Существенной частью чрезвычайной ситуации является состояние окружающей человека природной среды, климата. Основания для подобного вывода имеются: пригодные для использования по сельскохозяйственному назначению земли не только не прибывают, но наоборот — убывают. Отсюда — необходимость поиска новых сельскохозяйственных угодий. С наступлением видимого конца

источников энергии связан довольно болезненный надвигающийся новый передел мира — захват земель и участков Мирового океана, раздел добываемой из недр земли нефти и газа.

Современные экологические проблемы докатились и до России, хотя вследствие территории и величины запасов природных ресурсов они пришли к нам 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, перед конкретными странами и каждым поселением экологические проблемы обуславливают возникновение новой науки и учебной дисциплины под названием «Экологическое право».

1.1. Предмет экологического права

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

Возможности экологического права. Основное направление решения экологических проблем лежит в сфере экономики и именно поэтому сочетание экономики и рационального природопользования является одной из основных задач экологического права. Для ее реализации организуются и используются экономические механизмы, внедряются рыночные отношения, осуществляется их взвешенное распространение на использование и охрану природных ресурсов.

Организационные, экономические, воспитательные меры по организации рационального природопользования

и охране окружающей среды имеют социальную направленность, поскольку потребление природных ресурсов и охрана окружающей среды должны осуществляться прежде всего для поддержания человеческого социума, благосостояния людей, обеспечения им природных условий жизни, труда, отдыха.

Значительная роль принадлежит праву, законодательству: они могут тормозить либо подталкивать природоресурсные, природоохранные и иные общественные отношения, быть их стимулятором, регулятором. Социальная обусловленность экологического права не вызывает сомнений. Право всегда носит волевой характер, характеризуется уровнем развития науки, техники, степенью и состоянием достижений и провалов научно-технического прогресса, обузданием, нейтрализацией его негативных сторон.

Надо осознавать, что законы, устанавливаемые обществом, законодателем, не всегда совпадают с требованиями объективных законов природы, и понимание этого, организация их взаимодействия — задача не только законодателей, но и правоприменителей, должностных лиц, граждан.

Многое зависит от жизненных позиций граждан — как изучающих, так и не знающих экологию и экологическое право. Формирование глобального мироощущения, увязка планетарных проблем с национальными и местными задачами позволяют понять место человека на Земле и в окружающей его среде, порождают желание участвовать в исправлении трагической экологической ситуации, в спасении земной цивилизации, рациональном использовании природных ресурсов своей страны, собственного участка и дома.

Сознательный, образованный человек может научиться распознавать риски и угрозы, предотвращать их, нейтрализовать, предвидеть. Цель учебной дисциплины «Экологическое право» заключается в том, чтобы перевести общие знания других сфер науки, отраслей права на специфику экологических отношений, спроецировать философию выживания на язык правового поведения, уяснить законодательные предписания, научить соблюдать, исполнять и использовать их, контролировать их осуществление, принять посильное участие в функционировании природоохранного механизма.

Познав законы природы, совместив их с экологическим законодательством, признавая пределы действия права,

выполняя задачу «не навреди» и свои экологические обязанности — общечеловеческие и возложенные национальным правом, человек может многое, но не может остановить прогресс.

Стоящие перед Россией и провозглашенные в ст. 1 и 7 ее Конституции цели построения правового демократического социального государства с обеспечением достойной жизни и свободного развития человека предполагают предоставление ее гражданам достойных условий жизни, предпринимательства, процветания.

Терминология экологического права. Задачи и предмет отрасли права отражаются в специфической терминологии отрасли права; экологическое право не является исключением. В ст. 1 «Основные понятия» Закона об охране окружающей среды предусматриваются имеющие для организации рационального природопользования и правовой охраны окружающей среды значение термины.

Например, природные ресурсы — это компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Природная среда, природа — это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

В ст. 1 указанного Закона даются следующие определения: качество окружающей среды — это состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью; природный объект — это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Использование природных ресурсов — это их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. При всей неоднозначности указанных терминов они приобретают нормативное, обязательное для применения, для экологического и иных отраслей российского права толкование.

Экологические правоотношения. Оригинальность и самостоятельность отрасли права в общей системе права увязывается не только со своей терминологией, но и

обычно с наличием целей и своего предмета правового регулирования. Если есть специфический объект правового регулирования, специфические общественные отношения, на упорядочение которых направлены нормы права (правоотношения), значит есть и самостоятельная отрасль права (при наличии системы и специфических методов регулирования, о чем будет сказано далее).

Общие правила использования природных ресурсов и охраны окружающей среды обладают всеми признаками права, присущими другим отраслям права. Экологические правовые нормы направлены на упорядочение, решение имеющих важное значение общественных отношений. Регулирование (от лат. *regula* — правило) означает воздействие на что-нибудь с целью внести ясность, порядок, правильность, систему в движение, в деятельность или развитие какого-либо явления.

Нормы, предусмотренные экологическим правом, рассчитаны на неопределенное количество случаев, не персонифицированы, не исчерпываются исполнением, т.е. рассчитаны на неопределенное количество случаев, носят обязательный характер, обеспечиваются организационно-правовым аппаратом государства. Все это доказывает принадлежность этих правил поведения людей по поводу природных ресурсов, всей окружающей среды к системе права.

Регулируемые экологическим правом общественные отношения — экологические правоотношения — являются очень важными, нуждающимися на современном этапе в упорядочении. Характер этих правоотношений значителен, затрагивает жизненно важные для человека проблемы; характеристики их весомы как количественно, так и качественно.

Сердцевиной регулируемых общественных отношений являются 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 комплексно не регулируются ни одной другой отраслью российского права. Регулируемые правом общественные экологические отношения носят преимущественно производственный, социальный характер — может быть даже более рельефно выраженный, чем в других отраслях права.

Наибольшим загрязнителем природных ресурсов, всей окружающей среды является производственная сфера деятельности человека, когда в процессе труда человек становится главным участником антропогенного загрязнения природных ресурсов. Наибольшие загрязнения окружающей среде причиняют промышленные, сельскохозяйственные, транспортные предприятия и организации. Определяющее производственное воздействие человека на природные ресурсы и среду в целом в первую очередь подвергается правовому регулированию.

Уровень правового регулирования отношений человек — природа во многом зависит от социальных факторов: состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества. Сами цели использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предполагают, прежде всего, обеспечение природного благополучия людей, создание природных условий их добротной жизни.

1.2. Система экологического права

Экологическое право состоит из природоохранного права, природоресурсного права и экологизированных норм других отраслей российского права. Первым возникло и развилось природоресурсное право. Оно регулирует отдельные части природного дома и призвано обеспечивать рациональное использование природных ресурсов — прежде всего, земли, а также недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха. Последнее можно отнести к природным ресурсам с долей условности.

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

В совокупности природные ресурсы составляют окружающую среду, но она является не арифметической суммой всех природных ресурсов, а качественно новым их состоянием — окружающей человека средой. Поэтому второй частью экологического права считается природоохранное право.

Со временем, во второй половине XX в., стали ясными неполнота, недостаточность лишь природоресурсного подхода. Невозобновляемость земель и многих других 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 — включение регулирования общественных отношений по поводу охраны и использования каждого из природных ресурсов в регулирование охраны всей окружающей среды. Отрасли природоресурсного права становятся подотраслями экологического права, его составными частями, переходят в новое качество.

Третью часть экологического права составляют нормы других отраслей российского права, которые также в определенной степени «работают» на регулирование экологических отношений. Эти экологизированные нормы других отраслей права «подпирают» регулирование экологических общественных отношений, дополняют либо замыкают действие механизма правового регулирования отношений общества — природа. Экологизированные нормы УК, КоАП и иных федеральных законов не нарушили своих связей с другими отраслями права, но и обеспечили действие норм экологического права, которое без предусмотренных в иных отраслях отрицательных последствий правонарушений стало бы неэффективным, потеряло бы взаимосвязь между гипотезами, диспозицией и санкциями правовых норм.

Трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы экологическое право или бы не зависела от него. Это — конституционная, гражданская, финансовая (налоговая, бюджетная), административная, трудовая, уголовная, процессуальная и иные отрасли российского права.

Все три части экологического права функционируют в диалектическом единстве, позволяя порой считать экологическое право комплексной отраслью российского права. В последнее время, в связи с возрастающим значением окружающей человека среды, ее роли в жизни обще-

ства начинают говорить об экологической суперотрасли, надотрасли, которая проникает во все иные отрасли права и даже подчиняет их себе, своим целям.

Критическое состояние природных ресурсов и их диалектической совокупности — природы, возрастающая включенность их в социальную жизнь человека обуславливают приоритетность природоохранных отношений по сравнению с иными, регулируемые правом общественными отношениями. Состояние экономики, бизнеса, политики добычи и использования сырья на современном этапе развития общества предполагают усиленное изучение экологических проблем и правовых способов их решения.

Экологическое и конституционное право. Являясь отраслью российского права, экологическое право отграничивается от остальных отраслей своими предметом и методами регулирования, но находится с другими отраслями в определенном взаимодействии и взаимопроникновении, которые в совокупности работают на стабильность, эффективность и функционирование всей российской правовой системы, экономное использование природных ресурсов и на оздоровление окружающей среды. В ст. 9 Конституции РФ предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Конституционный Суд РФ отметил понимание этой формулы как принадлежность природных ресурсов народам, проживающим на территории РФ, поскольку иное означало бы ущемление суверенитета России и ее собственности на находящиеся в ее пределах природные ресурсы. Согласно ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Экологические приоритеты предусматриваются в ст. 41, 42, 58, п. «е» ст. 71, п. «в», «д», «к» ст. 72 и 114 Конституции РФ.

Конституция РФ, конституционное право являются, как и для других отраслей права, основой, базисом системы экологического права. В Конституции РФ содержатся отправные положения для регулирования охраны окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов: провозглашаются формы собствен-

ности на природные ресурсы, права и обязанности граждан, разграничивается компетенция Российской Федерации и субъектов РФ в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Соотношение с гражданским правом. Актуальным представляется действие в системе экологического права и гражданского права, регулирующего имущественные и некоторые связанные с ними неимущественные отношения. Распространение на многие природные ресурсы и объекты рыночных отношений обуславливает необходимость понимания требований экологической и гражданской отраслей российского права. В ряде норм ЗК, ЛК, ВК и иных законов РФ, регулирующих охрану и рациональное использование природных ресурсов и объектов, предусматриваются недопущение приватизации некоторых категорий земли, иных природных объектов, а также определенного имущества в отрыве от земли. В определенных федеральными законами случаях запрещается заключение гражданско-правовых договоров и других имущественных сделок по поводу некоторых видов земель и иных природных объектов, вводятся ограничения имущественных прав граждан и юридических лиц, на которых возлагаются дополнительные обязанности в связи с владением, пользованием и распоряжением природными ресурсами и объектами.

Концептуальными, имеющими отношение к экологическим отношениям положениями ГК, являются его ст. 129, 130 и 209:

— земельные и иные природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и иных природных ресурсах;

— к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (о государственной регистрации недвижимости см. ст. 131 ГК);

— владение, пользование и распоряжение земельными и иными природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Имеются и другие, более общие нормы ГК, влияющие на регулирование отношений по поводу охраны и использо-

вания земель и иных природных ресурсов. В подп. 3 п. 1 ст. 8 ГК, например, предусматривается судебное решение, устанавливающее гражданские права и обязанности. Оно может быть вынесено судом при обжаловании итогов конкурса и аукциона земельных участков и отказе в выдаче лицензии на охоту или иной вид природопользования.

Гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, земельное, иное природоресурсное, природоохранное законодательство — к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение земельных, иных природоресурсных и связанных с ними имущественных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами напрямую зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения между ними, размежевания и взаимодействия экологического, гражданского и иных отраслей российского законодательства. Выбор соответствующих норм и требований отраслей права при правоприменении имеет немаловажное значение для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на земли и иные ресурсы, на объекты природопользования, для решения земельных, экологических и иных споров.

Экологическое и аграрное право. Экологическое право взаимодействует с аграрным правом, которое включает правовые нормы, используемые в ходе сельскохозяйственного производства, осуществляющие его стимулирование и регулирование. В комплексное аграрное право включаются нормы и требования трудового, природоресурсного, природоохранного, гражданского, налогового и иных отраслей российского права.

Разграничение сфер знаний носит всегда условный характер, однако в науке, образовании, педагогике формализуется в виде научных специальностей, утвержденных в Минобрнауки России, применяемых в Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России в области правовых наук, юриспруденции, правоведения. Научная специальность 120006 включает: природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. Естественно, что исследование регулирования экологических отношений охватывается природоохранным и природоресурсным правом; для преподавания учебных дисциплин «природоресурсное право», «земельное право», «экологическое право» немаловажна эта классификация, применяемая