

Н. И. Хлуденева, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА**

3-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом
высшего образования в качестве учебного пособия для
студентов высших учебных заведений, обучающихся по
юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 34(075.8)
ББК 67.407я73
Х60

Авторы:

Хлуденева Наталья Игоревна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (темы 1, 2, 3, 10, 11, 12, 15, 16, 21);

Пономарев Михаил Вячеславович — научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (темы 4, 5, 6, 7, 13, 14, 17, 20);

Кичигин Николай Валерьевич — кандидат юридических наук, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (темы 8, 9, 18, 19).

Хлуденева, Н. И.

Х60 Основы экологического права : учеб. пособие для прикладного бакалавриата / Н. И. Хлуденева, М. В. Пономарев, Н. В. Кичигин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 220 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-5726-6

В настоящем издании изложены теоретические основы по курсу «Основы экологического права». Учебный материал четко систематизирован, отражает как традиционные, так и современные подходы к изучению предмета, написан в доступной для понимания форме.

Данное пособие — хорошая база для изучения курса и подготовки к текущей и итоговой аттестации по дисциплине.

Содержание и структура издания соответствуют актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов юридических вузов.

УДК 34(075.8)
ББК 67.407я73

ISBN 978-5-9916-5726-6

© Хлуденева Н. И., Пономарев М. В.,
Кичигин Н. В., 2014
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Содержание

Предисловие	7
-------------------	---

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Экологическое право России как отрасль права, наука и учебная дисциплина	11
1.1. Понятие, предмет и метод экологического права как отрасли права	11
1.2. Система экологического права	13
1.3. Принципы экологического права	15
1.4. Становление и развитие экологического права	17
1.5. Экологическое право как наука и учебная дисциплина	19
Тема 2. Основные виды юридических источников экологического права России.....	21
2.1. Конституция Российской Федерации как основа правового регулирования экологических отношений	21
2.2. Законы и подзаконные нормативные правовые акты в системе юридических источников экологического права.....	22
2.3. Нормативный договор как источник экологического права.....	27
Тема 3. Экологические права и обязанности	30
3.1. Содержание основных экологических прав граждан и общественных объединений	30
3.2. Характеристика юридических обязанностей субъектов экологических правоотношений	33
Тема 4. Общая характеристика права собственности на природные ресурсы и права природопользования	36
4.1. Понятие, содержание и формы собственности на природные ресурсы	36
4.2. Право природопользования: понятие, содержание, виды и принципы	40
Тема 5. Правовые основы управления в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.....	43
5.1. Экологическое управление: понятие, виды, функции, методы и принципы	43
5.2. Органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие экологическое управление, их функции и полномочия	46

Тема 6. Правовые основы информационного обеспечения в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности	55
6.1. Понятие и содержание экологической информации.....	55
6.2. Требования, предъявляемые к экологической информации, ограничение доступа к ней, ее предоставление и распространение.....	57
6.3. Система источников экологической информации	60
Тема 7. Правовые основы экологического нормирования	65
7.1. Понятие экологического нормирования. Система экологических нормативов	65
7.2. Нормативы качества окружающей среды	66
7.3. Нормативы предельно допустимого воздействия на окружающую среду	67
Тема 8. Правовое регулирование экологической оценки намечаемой хозяйственной и иной деятельности.....	71
8.1. Оценка воздействия на окружающую среду	71
8.2. Государственная экологическая экспертиза	76
8.3. Общественная экологическая экспертиза	82
Тема 9. Правовое регулирование осуществления экологического контроля (надзора)	85
9.1. Понятие и виды экологического контроля (надзора)	85
9.2. Государственный экологический надзор.....	87
9.3. Общественный и производственный экологический контроль. Участие органов местного самоуправления в контроле в области охраны окружающей среды	93
Тема 10. Основы экономического регулирования в области охраны окружающей среды.....	98
10.1. Система методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды	98
10.2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду.....	99
10.3. Экологический аудит	101
10.4. Экологическое страхование	103
Тема 11. Юридическая ответственность за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования	107
11.1. Понятие и виды юридической ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	107
11.2. Дисциплинарная ответственность за совершение правонарушений в сфере охраны окружающей среды	108
11.3. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения.....	109
11.4. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения.....	111
11.5. Уголовно-правовая ответственность за экологические преступления	112

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 12. Правовое регулирование охраны и рационального использования земель	116
12.1. Земля как объект правовой охраны.....	116
12.2. Правовое регулирование охраны и использования земель в Российской Федерации	117
12.3. Содержание общих требований и отдельных мероприятий по охране земель	119
Тема 13. Правовое регулирование использования и охраны вод.....	124
13.1. Водное законодательство и право собственности на водные объекты	124
13.2. Право водопользования: цели и виды.....	126
13.3. Правовая охрана вод	128
Тема 14. Правовое регулирование использования и охраны лесов	132
14.1. Право собственности на леса в условиях нового лесного законодательства.....	132
14.2. Право лесопользования	134
14.3. Охрана и защита лесного фонда Российской Федерации	136
Тема 15. Правовой режим охраны атмосферного воздуха.....	139
15.1. Атмосферный воздух как объект правовой охраны	139
15.2. Права и обязанности субъектов правоотношений в области охраны атмосферного воздуха	140
15.3. Управление охраной атмосферного воздуха	142
15.4. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха	143
15.5. Общие требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух	145
15.6. Мониторинг и надзор в области охраны атмосферного воздуха.....	146
Тема 16. Правовое регулирование использования и охраны недр	150
16.1. Недра как объект охраны окружающей среды.....	150
16.2. Публичное управление недрами	152
16.3. Содержание права пользования недрами.....	154
16.4. Виды недропользования.....	157
16.5. Возникновение и прекращение права пользования недрами	158
16.6. Основные требования по рациональному использованию и охране недр.....	161
Тема 17. Правовое регулирование использования и охраны животного мира и водных биологических ресурсов	163
17.1. Право собственности на объекты животного мира и водные биологические ресурсы	163

17.2. Право пользования животным миром и водными биологическими ресурсами.....	165
17.3. Правовая охрана объектов животного мира и водных биологических ресурсов.....	169
Тема 18. Правовое регулирование охраны особо охраняемых природных территорий и объектов.....	172
18.1. Понятие особо охраняемых природных территорий	172
18.2. Особенности правового режима отдельных видов особо охраняемых природных территорий.....	174
Тема 19. Зоны экологического неблагополучия.....	188
19.1. Понятие и виды зон экологического неблагополучия	188
19.2. Правовой режим зон экологического бедствия	189
19.3. Правовой режим зон чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.....	191
Тема 20. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления.....	194
20.1. Понятие и виды отходов производства и потребления	194
20.2. Право собственности на отходы и их оборотоспособность. Деятельность, связанная с обращением с отходами	195
20.3. Меры правовой охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления.....	197

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Тема 21. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.....	208
21.1. Роль международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.....	208
21.2. Формы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.....	211
21.3. Основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.....	213
Литература	217
Государственный образовательный стандарт дисциплины «Экологическое право»	219
Правоохранительная деятельность 030505 (023100)	219

Предисловие

Вниманию студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, государственных и муниципальных служащих и всех интересующихся острыми проблемами охраны окружающей среды предлагается учебное пособие по экологическому праву.

Экологическое право — это: 1) учебная дисциплина, которую преподают в российских высших профессиональных учебных заведениях; 2) область знания и наука, изучающие и решающие правовые проблемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов; 3) отрасль российского права и законодательства, свод законодательных и иных правовых требований, объединяемых вышеуказанной тематикой.

Пособий и учебников по экологическому праву в настоящее время издано немало. Предлагаемое учебное пособие «Основы экологического права», составленное на основе государственных стандартов Министерства образования и науки РФ и с учетом опыта преподавания авторами учебной дисциплины «Основы экологического права» в высших юридических учебных заведениях, обладает определенной новизной, свежестью подхода, составлен с учетом новейшего законодательства.

Достоинством авторского коллектива является также сочетание опыта преподавания с опытом теоретической, научной работы в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В работе получили отражение учебные, законопроектные и научные разработки, результаты парламентских и общественных слушаний, научно-практических конференций, учитывающие правовые, социальные, экономические и административные реформы, происходящие в стране в конце XX — начале XXI вв., их итоги, порой промежуточные, их критическую оценку современным обществом.

Для тезисного изучения и уяснения дисциплины «Основы экологического права» сегодняшнему студенту необходимо кроме предлагаемой книги использовать как минимум три российских закона: 1) Конституцию РФ, обладающую выс-

шей силой и прямым действием на всей территории России и призванную быть настольной книгой не только юриста, но и каждого россиянина (см. 2.1); 2) Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; 3) Земельный кодекс РФ, которому должны соответствовать нормы всех иных правовых актов, регулирующих земельные отношения и обеспечивающих земельный правопорядок (см. тему 12).

На другие законы, регулирующие экологические отношения, в книге даются отсылки. Предлагаемое издание учитывает материалы административной, судебной и арбитражной практики и базируется на новых федеральных законах, принятых в последнее время.

Смысл и содержание многих актов излагаются частично и по возможности кратко, чтобы читатель мог при необходимости с ними полностью ознакомиться. Это касается и комментариев, а также учебной и научной литературы по обсуждаемым проблемам.

Главная задача, которая стоит перед новым экологическим правом и законодательством, — привести экологический правопорядок в соответствие с состоянием экономических и общественных отношений в современной России, стабилизировать и модернизировать с помощью права и законодательства природоохранные, природоресурсные, аграрные, градостроительные и иные связанные с природной средой отношения в стране, совмещать рыночные реформы со специфическими взглядами на природные ресурсы, сложившимися у россиян на протяжении веков.

Этим проблемам посвящаются первые две темы — о понятии, предмете, методе, принципах, системе, становлении и развитии экологического права, основных видах его источников. Будучи суперотраслью российского права, экологическое право базируется на достижениях теории, истории права, важнейших нормах других отраслей российского права, в том числе связанных с экологией, обладая в то же время собственными особенностями, правовыми институтами и субинститутами.

Читателям предстоит уяснить соотношение и взаимодействие отраслей российского права — гражданской (имущественной), административной (управленческой) и других отраслей, участвующих в регулировании экологических отношений.

В экологическом праве России природные ресурсы рассматриваются как основа жизни и деятельности человека, как природные объекты, которые охраняются в качестве частей природы, используемых как средства производства в сельском

и лесном хозяйствах, как основа рекреации, отдыха граждан, осуществления любой хозяйственной деятельности.

С другой стороны, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению природными объектами, по совершению сделок с ними (купли-продажи, мены, дарения, залога и др.) регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено природоресурсным либо природоохранным законодательством. В этом контексте важной представляется тема 4, посвященная праву собственности и иным правам на природные ресурсы, а также праву природопользования.

В российском праве провозглашается приоритет охраны земли и иных природных ресурсов как важнейших компонентов окружающей среды и средств производства в сельском и лесном хозяйствах перед использованием их в качестве недвижимого имущества. Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение природными объектами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

Ряд норм призван обеспечивать сочетание интересов общества, всего населения и законных интересов граждан, при котором регулирование использования и охраны природных ресурсов осуществляется прежде всего в интересах всего общества при гарантировании каждому гражданину прав собственности на принадлежащий ему природный объект. Конкретно это означает диалектическое сочетание экологических прав и обязанностей граждан, общественных объединений, иных субъектов экологических правоотношений.

Тем самым реализуется важнейший на сегодняшний день принцип разграничения действия норм гражданского и природоохранного законодательства, а также принцип государственного регулирования управления, контроля, мониторинга и иных злободневных аспектов экологических отношений, в частности приватизации земли и некоторых иных природных ресурсов (см. темы 5—7, 9—11, где рассматриваются вопросы управления, информации, нормирования, контроля, в том числе муниципального, экономического регулирования, ответственности в области охраны окружающей среды).

Законодатель, как и авторы предлагаемого учебного пособия, исходит из необходимости обеспечения конституционной законности, приоритета охраны здоровья человека и предотвращения негативных, вредных последствий при принятии решений, активного участия граждан и общественных объеди-

нений при их подготовке и обсуждении, разграничения собственности на природные объекты на частную, государственную (федеральную, субъектов РФ) и муниципальную.

Экологическое право весьма многогранно и представлено различными федеральными законами, которые упоминаются в данной работе; это поможет студенту, правоприменителю эффективнее использовать и выполнять природоохранные требования законов.

Специфическими институтами экологического права являются: оценка воздействия на окружающую среду, государственная и общественная экологическая экспертиза, правовое регулирование особо охраняемых природных ресурсов и объектов, зоны экологического неблагополучия, обращение с отходами производства и потребления, международное экологическое сотрудничество (темы 8, 18—21).

Традиционными для учебной дисциплины «Основы экологического права» являются темы особенной части учебного пособия — о правовом регулировании охраны и использования земель, недр, вод, лесов, животного мира, водных биологических ресурсов, об охране атмосферного воздуха (темы 12—17).

Хочется надеяться, что краткое изложение названного учебного курса с новейших, современных позиций будет способствовать повышению эколого-правовой культуры студентов, иных читателей, всех правоприменителей.

Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ *С. А. Боголюбов*

Тема 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1.1. Понятие, предмет и метод экологического права как отрасли права

В процессе исследования любой отрасли права одним из первых всегда возникает вопрос об определении ее понятия, предмета и метода правового регулирования. Экологическое право в данном случае исключением не является, поэтому первоначально сформулируем определение понятия данной отрасли права и определим сферу, а также способы ее правового воздействия.

В эколого-правовой науке единого подхода к определению понятия экологического права как отрасли российского права не существует. Учеными-правоведами активно отстаивается несколько не взаимоисключающих друг друга подходов к пониманию современного экологического права. Одни считают, что экологическое право — это совокупность взаимосвязанных норм права, регулирующих общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды¹. Другие полагают, что экологическое право — это совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также конкретных правоотношений в данных сферах². Третьи рассматривают экологическое право как отрасль российского права, регуливающую общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере природо-

¹ См.: *Боголюбов С. А.* Экологическое право : учебник. М. : Юристь, 2004.

² См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2004. С. 63.

пользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹.

Как видим, существование различных подходов к определению понятия экологического права обусловлено прежде всего неоднозначностью в определении границ сферы правового регулирования данной отрасли права. Сам факт самостоятельности экологического права как отрасли в системе российского права учеными-экологами не оспаривается.

Одним из самых важных вопросов для любой отрасли права, в том числе экологического права, является определение предмета правового регулирования. Именно наличие самостоятельного предмета правового регулирования, характеризующегося определенной спецификой, отличающегося от предмета правового регулирования иных отраслей права, является одним из условий признания самостоятельности отрасли права, позволяет отграничить одну отрасль от другой.

Предмет экологического права в самом широком понимании может быть представлен областью общественных отношений, складывающихся в сфере взаимодействия человека, общества и окружающей среды (экологические отношения). Речь идет о различных проявлениях взаимодействия человека и общества с окружающей их средой — об использовании природных ресурсов в различных целях (для отдыха, оздоровления и др.), об охране окружающей среды от загрязнения и иных видов негативного воздействия, о защите конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и иных экологических прав и др. Однако урегулировать экологическим правом абсолютно все общественные отношения, складывающиеся в системе «человек, общество — природа», невозможно, поэтому значительная их часть регулируется неправовыми социальными нормами или вообще остается вне нормативной системы регулирования. Тем не менее развитие и усложнение общественных связей, неготовность природы за короткий период времени восполнять потребляемые человеком природные ресурсы, происходящие все чаще экологические катаклизмы предопределяют необходимость расширения границ сферы воздействия экологического права. Поэтому на современном этапе развитие экологического права напрямую связано с расширением сферы его правового регулирования, усложнением общественных связей, возникающих в процессе охраны и использования природных ресурсов.

¹ См.: Экологическое право : учебник. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 42.

Наряду с предметом правового регулирования каждой отрасли права присущ определенный набор приемов, способов правового воздействия на соответствующий блок общественных отношений, т.е. методов правового регулирования. Однако если специфика предмета правового регулирования предопределяется характером подвергаемых правовому воздействию общественных отношений, то самостоятельность методов — разнообразием в сочетании отдельных приемов и способов правового воздействия на соответствующий предмет.

В теории права выработан четкий подход к исследованию методологии права в целом. В рамках учения о методах выделяют два основных метода правового регулирования — императивный и диспозитивный. *Императивный метод* проявляется в воздействии на субъекты права с помощью приемов и способов, устанавливающих обязательные для исполнения правила поведения. Как правило, на таком методе выстраивается правовое регулирование отношений «власти и подчинения», свойственное публичным отраслям права. В экологическом праве данный метод обнаруживает себя, в частности, в процессе регулирования общественных отношений по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В отличие от императивного *диспозитивный метод* правового регулирования основан на принципе равенства сторон — участников общественных отношений. Применение данного метода позволяет участникам общественных отношений самостоятельно выбирать модель своего поведения на основе установленных государством правовых норм. В экологическом праве диспозитивный метод используется, например, в процессе регулирования общественных отношений по добровольному экологическому страхованию.

Каждая отрасль права использует оба метода правового регулирования, поэтому определение специфики приемов и способов правового воздействия заключается в выявлении своеобразия их сочетания. В одних отраслях права преобладает императивный метод, а в других — диспозитивный. Для экологического права как публично-частной отрасли права свойственно преобладание метода властных предписаний в регулировании соответствующего блока общественных отношений.

1.2. Система экологического права

Вопрос о системе экологического права решается в науке экологического права неоднозначно. Одни ученые-правоведы

выделяют в его структуре природоохранное право, природоресурсное право и совокупность правовых норм экологизированного характера, содержащихся в других отраслях права. Другие включают в состав экологического права только нормы природоохранного права и рассматривают исследуемую отрасль права в узком смысле как совокупность собственно природоохранных правовых норм.

Первый подход, на наш взгляд, предпочтителен, поскольку позволяет учитывать сложные формы взаимодействия человека, общества и окружающей среды, показывает неразрывное единство процессов использования природных ресурсов и их охраны.

Природоохранное право как составной элемент комплексной отрасли экологического права включает в себя систему правовых норм, которые направлены на регулирование общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды, т.е. в данном случае речь идет о регулировании собственно природоохранных отношений. Природоохранное право содержит нормы об охране отдельных компонентов природной среды, природных объектов и природно-антропогенных объектов: атмосферного воздуха, водных объектов, земельных ресурсов, объектов животного и растительного мира и др.

Природоресурсное право включает в себя правовые нормы, регулирующие общественные отношения по использованию природных ресурсов, — природоресурсные отношения, складывающиеся, например, в процессе землепользования, водопользования, лесопользования. Речь идет прежде всего об отношениях собственности на природные ресурсы, рациональном их использовании и др.

Комплексный характер исследуемой отрасли права позволяет в качестве ее самостоятельных структурных элементов выделять экологизированные нормы права, которые направлены на регулирование отношений, тесно связанных как с природоохранными, так и природоресурсными отношениями. Таковыми являются отдельные нормы административно-правового, гражданско-правового и уголовно-правового характера. Административное право, в частности, содержит нормы об административной ответственности за совершение проступков — экологических правонарушений, уголовное право определяет составы преступлений в сфере охраны окружающей среды.

В качестве самостоятельных элементов в структуре экологического права (независимо от того, каково понимание

отраслевого содержания экологического права в целом) могут быть выделены отдельные правовые институты как природоохранного, так и природоресурсного права — составных элементов комплексной отрасли экологического права. К числу основных институтов экологического права следует отнести: институт права собственности на природные ресурсы, институт управления охраной окружающей среды и природопользованием, институт экологического нормирования, институт экологической экспертизы, институт оценки воздействия на окружающую среду, институт платы за негативное воздействие на окружающую среду и др.

1.3. Принципы экологического права

Основу правового регулирования любой отрасли права образуют **принципы** — фундаментальные правовые идеи, показывающие социальную направленность права в целом и определяющие объективные параметры правового регулирования. Экологическое право в этом отношении исключением не является.

Функционирование экологического права базируется как на общеправовых, так и на специальных — отраслевых — принципах права. К числу общеправовых принципов, пронизывающих экологическое право как часть российского права в целом, следует отнести принцип законности, принцип социальной справедливости, принцип гуманности, принцип равенства перед законом и др.

Помимо общеправовых принципов экологическое право базируется на определенных, свойственных только данной отрасли права специальных принципах. Такими отраслевыми принципами являются:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

— ответственность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

— платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

— независимость контроля в области охраны окружающей среды;

— презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

— обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

— учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

— приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

— обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

— сохранение биологического разнообразия;

— соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

— международное сотрудничество РФ в области охраны окружающей среды и некоторые другие.

В эколого-правовой науке выработаны самостоятельные подходы к классификации основных принципов экологического права как отрасли права. Так, по мнению С. А. Боголюбова, принципы правовой охраны окружающей среды можно условно подразделить на гуманитарные, управленческие и экономические¹. К гуманитарным принципам следует отнести: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности

¹ См.: Экологическое право : учебник. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 42.

человека, сохранение биологического разнообразия; соблюдение права каждого на получение экологической информации и участие граждан в обсуждении и принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду; право каждого на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; международное сотрудничество в области экологии.

Управленческими принципами охраны окружающей среды являются: ответственность органов публичной власти за обеспечение экологической безопасности и ответственность физических и юридических лиц за соблюдение экологического законодательства; обязательность государственной экологической экспертизы и независимость экологического контроля; организация и развитие систем государственных и муниципальных природоохранных органов, экологического образования и воспитания.

К принципам экономического характера относятся: платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

1.4. Становление и развитие экологического права

В историческом ракурсе экологическое право прошло несколько этапов становления и развития. В науке экологического права чаще всего выделяют три этапа¹. Первый — до-революционный — характеризуется преобладанием природоресурсного подхода в правовом регулировании, благодаря которому охрана природных ресурсов на начальном этапе осуществлялась прежде всего через защиту прав собственности и экономических интересов государства². И в «Русской правде» (XI в.), и в Соборном уложении (XVII в.) содержались правовые предписания, направленные на охрану отдельных природных ресурсов — леса, животного мира, водных объектов и др. В более поздний период стали появляться правовые нормы об охране атмосферного воздуха.

¹ См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 63.

² См.: Там же; Анисимов А. П. Экологическое право России : курс лекций / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, А. Е. Черноморец. Волгоград : Панорама, 2006. С. 63.

Второй этап в эволюционном развитии экологического права — советский. Так же как и предыдущий этап, он характеризуется пообъектным подходом в регулировании общественных отношений, складывающихся в процессе взаимодействия общества и природы. В начале 20-х гг. XX в. были приняты Декреты Совета Народных Комиссаров РСФСР «О земле», «О недрах земли», Земельный кодекс РСФСР, Лесной кодекс РСФСР и другие нормативные правовые акты, регулировавшие преимущественно природоресурсные отношения.

Следует отметить, что в советский период был принят первый природоохранный нормативный правовой акт — Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» (1960 г.).

Во второй половине XX в. (70—80-е гг.) были приняты новые кодификационные акты, ставшие частью действовавшего тогда природоресурсного законодательства, — Земельный, Водный, Лесной кодексы РСФСР, Кодекс РСФСР о недрах.

Важную роль в регулировании экологических отношений в рассматриваемый период сыграло постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», которое предусматривало меры по консолидации государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, а также меры экономического регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования.

В исследуемый исторический период специальное законодательное регулирование получили вопросы охраны и использования животного мира, охраны атмосферного воздуха, был принят Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».

Третий этап в развитии экологического права — современный. Для него характерно принятие новых природоохранных и природоресурсных законодательных актов, базирующихся на принципах, заложенных в Конституции РФ 1993 г. За прошедшие с момента принятия Конституции РФ 15 лет был принят целый ряд основополагающих нормативных правовых актов, регулирующих экологические отношения.

Оценивая действующее экологическое законодательство (состоящее из двух основных блоков: природоохранного и природоресурсного законодательства), следует отметить, что к настоящему времени природоресурсное законодательство кодифицировано: приняты Земельный, Водный, Лесной кодексы; действуют законодательные акты кодификационного типа, такие как Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1

«О недрах», Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире». Кроме того, интенсивно развивается и природоохранное законодательство — упомянутый выше Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» заменен ныне действующим Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», который является базовым для всех природоохранных и природоресурсных нормативных правовых актов; приняты федеральные законы от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 4 мая 1999 г. 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

1.5. Экологическое право как наука и учебная дисциплина

Экологическое право как наука представляет собой систему правовых знаний об общих закономерностях взаимодействия человека, общества и окружающей среды, об особенностях правового регулирования складывающихся в процессе такого взаимодействия отношений. Как самостоятельная, комплексная область знаний наука экологического права сформировалась в конце XX в. Предметом исследования данной науки являются экологические правоотношения, действующее экологическое законодательство, зарубежный опыт правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и природопользования. Основная задача рассматриваемой области научного знания — определение основных направлений совершенствования и способов повышения эффективности правового воздействия на экологические отношения.

Экологическое право следует рассматривать не только как науку, но и как учебную дисциплину — обязательный учебный курс, который преподается студентам, обучающимся по специальности «Юриспруденция» в высших учебных заведениях нашей страны. В рамках этой дисциплины изучаются: предмет и метод экологического права, система экологического права, объекты и принципы правового регулирования, содержание экологических правоотношений, организационный и экономический механизмы в области охраны окружающей среды, эколого-правовой статус человека и гражданина, право собственности на природные ресурсы, юридическая ответственность

за экологические правонарушения, особенности правового режима отдельных природных ресурсов, международное право окружающей среды и др.

Роль экологического права как учебной дисциплины заключается в формировании у студентов знаний об общих закономерностях развития отношений в системе «человек, общество — природа», о механизме правового регулирования экологических отношений, о развитии научных представлений о правовых связях в сфере охраны окружающей среды и природопользования.