

Лекция 1

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ. ПРИНЦИПЫ. ИСТОЧНИКИ

- Каковы основные этапы развития экологического законодательства?

Периодизация развития экологического законодательства может быть осуществлена по различным основаниям. Но если за ее основу взять развитие и углубление самого понятия охраны окружающей природной среды, то довольно четко выделяются три основных этапа.

- Текущее состояние окружающей среды на территории страны оценивается как неблагоприятное. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн человек. Это 17 процентов городского населения России. От 30 до 40 процентов граждан регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Ежегодно образуется примерно 4 млрд т отходов производства и потребления, из которых - 55-60 млн т твердые коммунальные отходы. Сохраняется повышенное радиоактивное загрязнение, в т. ч. в результате проведения испытаний ядерного оружия.
- К глобальным вызовам экологической безопасности относятся последствия изменения климата на планете, рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, сокращение биологического разнообразия и пр.
- В числе механизмов реализации госполитики в рассматриваемой сфере - создание системы экологического аудита, информирование населения и организаций об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды и ее загрязнении, внедрение комплексных экологических разрешений в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии. Предусматривается создание и развитие системы экологических фондов.

● [/www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/#ixzz4mhV1Q7IT](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/#ixzz4mhV1Q7IT)

- Первый этап, который можно условно назвать консервационным, охватывает конец XIX века и первую половину XX века. В этот период, особенно в начальной его стадии, под охраной природы понимали не охрану окружающей природной среды в целом, а прежде всего охрану редких и исчезающих видов животных и растений. Для этих целей начали создаваться различного рода заповедники, заказники, резерваты, национальные парки и т. п. Так, в 1913 году на первой международной конференции в Берне, созванной по инициативе швейцарского ученого Поля Саразена, в центре внимания была охрана дикой фауны от хищнического истребления в погоне за максимальной прибылью в условиях ничем не ограниченной беспощадной ее эксплуатации. Именно в этот период и в России создаются первые заповедники - Баргузинский, Астраханский и др.

- **Второй этап** - от середины XX века до восьмидесятых годов - характеризуется значительным расширением понимания охраны природы, под которой в этот период **подразумевается** не только и не столько охрана исчезающих видов животных и растений, а **охрана всех природных ресурсов как таковых**.
- Поэтому этот этап в развитии экологического законодательства можно назвать, конечно также условно, **природно-ресурсовый**. В данный период (1957-1963 гг.) в тогдашних союзных республиках, в том числе и в РФ были приняты законы об охране природы. Законом «Об охране природы в РСФСР» под охрану были поставлены практически все природные ресурсы, а не только исчезающие и редкие животные и растения, включая атмосферный воздух, типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты, что хотя и не являлось природным ресурсом в собственном смысле этого слова, но представляло значительный экологический интерес.

- Третий этап - примерно с начала восьмидесятых годов и по настоящее время - характеризуется всеохватывающим пониманием охраны окружающей природной среды, а не только природных ресурсов. Речь, таким образом, идет об охране самой природной среды обитания человека, что является неременным условием не только дальнейшего прогресса нашей цивилизации, но и самого ее существования. Именно в этот период, который мы называем экологическим, появилось само понятие экологического права, были введены учебные курсы по экологическому праву во многих учебных заведениях, и не только юридических.

- Тенденции и перспективы развития природоресурсного законодательства
- Общеизвестно, что Россия занимает одно из ведущих мест в мире по запасам природных ресурсов. По имеющимся данным, полученным из различных источников, наша страна на первом месте в мире по запасам железных руд, природного газа, алмазов. В России больше, чем в любой другой стране на планете, запасов водных и лесных ресурсов. В связи с этим роль и значение права для надлежащего регулирования рационального использования и модернизации экономики трудно переоценить.

- Право природопользования - это не только нормы, регулирующие непосредственно сам процесс пользования ресурсами природы. В него включены также нормы, устанавливающие основания и порядок возникновения и прекращения данного права, права и обязанности пользователей природными ресурсами, т.е. условия пользования, нормы, предусматривающие охрану прав и законных интересов природопользователей.

- Право природопользования, по мнению таких ученых, как Н.Н. Веденин, Р.К. Гусев и др., представляет собой совокупность однородных правовых норм, устанавливающих основные условия, принципы и порядок природопользования, основания его возникновения, прекращения и изменения, а также содержание прав и обязанностей всех природопользователей.

- Право природопользования как институт экологического права формировалось на протяжении многих десятилетий. Дальнейшая активизация его развития и совершенствования, продолжается и в настоящее время .
- Отсюда актуальность теоретических проблем в данной сфере, обеспечения адекватными организационно-правовыми решениями в совокупности с экономическими, организационными и технологическими.

- Каковы методы правового регулирования экологических отношений?
- Экологическое право, как и многие другие отрасли российского права, не обладает каким-то особым, только ему присущим методом правового регулирования.
- Праву присущи три основных метода правового регулирования: запрет, предписание и дозволение, находящие выражение в таких приемах регулирования, как императивный и диспозитивный

- Для экологического права характерно преобладание административно-правового метода воздействия на регулируемые отношения, характерными чертами которого являются не отношения юридического равенства сторон, свойственные гражданско-правовому методу, а ***отношения власти и подчинения***.
- Именно такими властными полномочиями обладают природоохранные органы, стоящие на страже интересов общества и гражданина.

- Говоря об особенностях правового регулирования экологических отношений, следует отметить, что в современных условиях значительно возросло значение **экономических методов воздействия на экологические отношения**. Это находит выражение в установлении платы за использование природных ресурсов, чего ранее не было, т.к. бесплатность природопользования квалифицировалась как одно из «достижений и преимуществ социалистического строя». Усиление экономических методов воздействия на экологические отношения проявляется и в создании особых экологических фондов, предоставлении определенных льгот и преимуществ за рациональное использование природных ресурсов и др.

- В современных условиях произошло коренное изменение методов правового регулирования экологических отношений: возросло значение **частноправового регулирования** экологических отношений.
- С переходом к рыночной экономике, укреплением начал частной собственности, в том числе и в области экологических отношений, и отменой монополии государства на землю, утверждением частной собственности в качестве одной из основных форм собственности, установлением платности пользования природными ресурсами, укреплением договорных начал в природопользовании и др. приобрели «права гражданства» и частноправовые начала в регулировании экологических отношений

- **Что такое экологическое право как наука и учебная дисциплина?**
- Экологическое право как одна из отраслей юридической науки представляет собой систему научных знаний об экологическом праве как отрасли права, о его становлении и развитии, о принципах и особенностях правового регулирования экологических отношений, основных институтах экологического права, государственном регулировании экологических отношений, праве собственности на природные ресурсы, юридической ответственности за экологические правонарушения, о правовом режиме использования и охраны природных ресурсов, окружающей природной среды в зарубежных странах и др.

- Как учебная дисциплина экологическое право - это система научных знаний об экологическом праве как отрасли права, обязательных к изучению в соответствующих учебных заведениях, в первую очередь юридических.

● *Какова система экологического права?*

- Система экологического права как науки и система экологического права как учебной дисциплины совпадают.
- Она состоит из общей, особенной и специальной частей.
- В общей части содержатся институты и положения, имеющие значение для всего экологического права. Таковыми являются предмет и метод в экологическом праве, источники экологического права, экологические правоотношения, право собственности на природные ресурсы, право природопользования, правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды, экологическая экспертиза, экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды, юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Особенная часть экологического права состоит из таких разделов, как правовое регулирование использования и охраны земель; вод; атмосферного воздуха; недр; лесов; животного мира; особо охраняемых природных территорий и объектов; правовое регулирование обращения с опасными радиоактивными веществами и твердыми отходами; правовой режим экологически неблагополучных территорий.

Специальная часть экологического права посвящается основным чертам международной правовой охраны окружающей природной среды.

● **Что такое источник права в юридическом смысле и каковы особенности источников экологического права?**

- Под источниками права в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными.
- Поскольку экологические отношения регулируются нормами не только экологического права, но и других отраслей права, большое число среди его источников составляют нормы, содержащиеся в смежных отраслях права, в особенности природоресурсовых - земельном, водном, лесном и др.
- Немалое место среди источников экологического права занимают законы, то есть нормативные акты высшей юридической силы, создающие легальную основу правового регулирования экологических отношений в тех или иных сферах.
- Большинство норм экологического права содержится в кодифицированных законодательных актах, в особенности в Земельном, Водном, Лесном кодексах.

- *Какова роль федеральных законов в регулировании экологических отношений?*
- Большую роль в регулировании экологических отношений играют федеральные законы - акты высшей юридической силы, действие которых распространяется, как правило, на всю территорию РФ.

- В систему правовой охраны природы России входят четыре группы юридических мероприятий:
-
- 1) правовое регулирование отношений по использованию, сохранению и возобновлению природных ресурсов;
- 2) организация воспитания и обучения кадров, финансирование и материально-техническое обеспечение природоохранных действий;
- 3) государственный и общественный контроль за выполнением требований охраны природы;
- 4) юридическая ответственность правонарушителей.

- В соответствии с экологическим законодательством объектом правовой охраны выступает природная среда — объективная, существующая вне человека и независимо от его сознания реальность, служащая местом обитания, условием и средством его существования.

- В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
- **объектами** охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются **компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.**



- **Источниками экологического права** признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические отношения.
- К ним относятся законы, указы, постановления и распоряжения, нормативные акты министерств и ведомств, законы и нормативно-правовые акты субъектов Федерации. Наконец, в числе источников экологического права большое место занимают международно-правовые акты, регулирующие внутренние экологические отношения на основе примата международного права.



- Система экологического законодательства, руководствующаяся идеями основополагающих конституционных актов, включает две подсистемы:
- Природоохранное
- природоресурсное законодательство.

- **В природоохранное законодательство** входят **Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»** и другие законодательные акты комплексного правового регулирования.

- В подсистему природоресурсного законодательства входят:
- Земельный кодекс РФ(ФЗ № 136 от 25.10.2001 г.), Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»,
- Лесной кодекс РФ (ФЗ № 200 от 04.12.2006 г.), Водный кодекс РФ(ФЗ № 74 от 03.06.2006 г.), Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»,
- а также другие законодательные и нормативные акты.

- В Конституции РФ есть две очень важные нормы, одна из которых (ст. 42) закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу,
- а другая провозглашает право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9).
- *Первая касается биологических начал человека,*
- *вторая — его материальных основ существования.*



- Конституция РФ также оформляет организационно-правовые взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации.
- Согласно ст. 72 пользование, владение и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности являются совместной компетенцией Федерации и субъектов Федерации.

- По предмету своего ведения Российская Федерация принимает федеральные законы, которые являются обязательными на территории всей страны. **Субъекты Федерации** имеют право **на собственное регулирование экологических отношений**, включая принятие законов и иных нормативных актов.
- Конституция РФ закрепляет общее правило: законы и иные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам. Положение Конституции РФ конкретизируется в источниках экологического права.

- **Федеральный закон «Об охране окружающей среды»** определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешних и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

- **В 16 главах Закона закрепляются следующие правовые положения:**
- **основы управления в области охраны окружающей среды;**
- **права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды;**
- **экономическое регулирование в области охраны окружающей среды;**
- **нормирование в области охраны окружающей среды;**
- **оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;**
- **требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности;**
- **зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций;**
- **государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг);**
- **контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль);**
- **научные исследования в области охраны окружающей среды;**
- **основы формирования экологической культуры;**
- **международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.**

- **Охрана здоровья и обеспечение благополучия человека — конечная цель охраны окружающей природной среды.**
- Поэтому в законодательных актах, направленных на охрану здоровья граждан, экологические требования занимают ведущее место.
- В этом смысле источником экологического права служит Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «**О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения**». Он регулирует санитарные отношения, связанные с охраной здоровья от неблагоприятного воздействия внешней среды — производственной, бытовой, природной. Экологические требования, выраженные в статьях Закона, одновременно являются и источниками экологического права. Например, на охрану здоровья и окружающей природной среды направлены нормы ст. 18 Закона о захоронении, переработке, обезвреживании и утилизации производственных и бытовых отходов и т. д.

- Другим источником экологического права служат Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ. В нем есть норма, обеспечивающая экологические права граждан. Так, ст. 18 говорится, что: « Каждый имеет право на охрану здоровья. Право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды...»
-
- Правовые нормы по охране природы и рациональному природопользованию содержатся и в других актах природоресурсного законодательства России. К ним относятся Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О животном мире» и др.

- Круг экологических вопросов, по которым могут издаваться указы и распоряжения Президента РФ, практически не ограничен.
- В их числе следует назвать Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 “*О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года*”

- Экологическая безопасность Российской Федерации (далее - экологическая безопасность) является составной частью национальной безопасности. Настоящая Стратегия - документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

- Правовую основу настоящей Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" и другие федеральные законы, Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации", Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., и иные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации.



- Настоящая Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.
- Достижение целей экологической безопасности осуществляется путем проведения единой государственной политики, направленной на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности.

- На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, отвечая также за их исполнение. Постановление Правительства РФ также является нормативно-правовым актом. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

- Постановления Правительства РФ по вопросам экологии можно разбить на три группы.
- *К первой группе* относятся те, которые принимаются во исполнение закона для конкретизации отдельных положений.
- *Вторая группа* постановлений предназначена для определения компетенции органов управления и контроля.
- *Третья группа* постановлений включает нормативно-правовые акты дальнейшего правового регулирования экологических отношений.
- Природоохранные министерства и ведомства наделяются правом издавать нормативные акты в рамках своей компетенции. Они предназначены для обязательного исполнения другими министерствами и ведомствами, физическими и юридическими лицами.

- Немаловажную роль играют нормативные правила — **санитарные, строительные, технико-экономические, технологические** и т. д.
- К ним относятся нормативы качества окружающей среды: нормы допустимой радиации, уровня шума, вибрации и т. д. Эти нормативы представляют собой технические правила, и в этом виде они не рассматриваются как источники права.
- Ведомственные нормативные акты могут быть отменены Правительством РФ, если они противоречат закону. Акты вступают в силу только после регистрации в Министерстве юстиции и публикации в газете «Российские вести». Согласно Конституции РФ субъекты Федерации также вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к их ведению. Нормотворческой деятельностью вправе заниматься представительные и исполнительные органы власти республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя.

- Сфера компетенции субъектов Федерации определяется отраслевыми законодательными актами: по землепользованию — Земельным кодексом РФ, по недрам — Законом РФ «О недрах», водопользованию — Водным кодексом РФ, по использованию животного мира — Федеральным законом «О животном мире», по окружающей природной среде — Федеральным законом «Об охране окружающей среды». В основе такого разделения правового регулирования лежит отношение к природным ресурсам. Порядок отнесения природных ресурсов к федеральным или иным регулируется Указом Президента РФ о федеральных ресурсах. Конституция РФ (ст. 76) устанавливает законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

- В случае наличия противоречия между нормативными актами субъектов Федерации и статьями федеральных законов первые подлежат отмене указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Помимо специальных нормативно-правовых актов экологического содержания в последние годы широко используется экологизация нормативных актов, регулирующих экономическую, хозяйственную и административную деятельность предприятий. **Под экологизацией** понимают внедрение экологических требований в нормативно-правовые акты неэкологического содержания. Необходимость такого процесса объясняется тем, что экологические законы не всегда могут напрямую касаться хозяйствующих субъектов, занятых в различной сфере производства.

- Так, Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «**О защите прав потребителей**» (ст. 7) дает право потребителю требовать, чтобы товары были безопасны для его жизни. Он также дает право органам управления на приостановление реализации товаров, если создается угроза здоровью граждан либо состоянию окружающей среды. В законах о местном самоуправлении, налогообложении юридических лиц отражены различные льготы за снижение выбросов, использование чистых технологий и т. д

- **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Об охране окружающей среды

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ

Об охране атмосферного воздуха

Федеральный закон от 04 мая 1999г. № 96-ФЗ

Земельный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ

Водный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ

- **О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации**

Федеральный закон от 03 июня 2006 г. № 73-ФЗ

- **О животном мире**

Федеральный закон от 24 апреля 1995г. № 52-ФЗ

О недрах (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года N 27-ФЗ) (с изменениями на 3 июля 2016 года) (редакция, действующая с 3 октября 2016 года)



- **Об отходах производства и потребления**

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ

- **Об экологической экспертизе**

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ

● **О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения**
Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ

Об исключительной экономической зоне Российской Федерации
Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ

О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов
Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ

Об особо охраняемых природных территориях
Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ

Об использовании атомной энергии
Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ

Лесной кодекс Российской Федерации
Федеральный закон от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации
Федеральный закон от 04 декабря 2006 г. № 201-ФЗ



О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации
Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ

О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами
Федеральный закон от 19.07.1997 N 109-ФЗ

О континентальном шельфе Российской Федерации
Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ

О гидрометеорологической службе
Федеральный закон от 19.07.1998 N 113-ФЗ

О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения
Федеральный закон от 16.07.1998 N 101-ФЗ