

А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ ВУЗОВ

6-е издание, переработанное и дополненное

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

Книга доступна
на образовательной платформе «Юрайт» urait.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2020

УДК 34(075.8)
ББК 67.407я73
А67

Авторы:

Анисимов Алексей Павлович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права Волгоградского института бизнеса;

Рыженков Анатолий Яковлевич — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права Волгоградского института бизнеса;

Чаркин Сергей Анатольевич — кандидат юридических наук, доцент, судья Волгоградского областного суда в отставке.

Рецензенты:

Андреев Ю. Н. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

Разгельдеев Н. Т. — доктор юридических наук, профессор.

Анисимов, А. П.

А67

Экологическое право России : учебник и практикум для вузов / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 344 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-04960-2

Учебник подготовлен на основе Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» с последними изменениями и дополнениями, охватывает все основные темы курса экологического права, преподаваемого в юридических вузах. В нем раскрываются основные понятия экологического права, анализируются последние научные работы, нормативные акты и правоприменительная практика.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, обучающихся по направлениям и специальностям «Юриспруденция», «Юриспруденция (учитель права)», «Правоохранительная деятельность», «Судебная экспертиза», «Юриспруденция (бакалавр)».

УДК 34(075.8)
ББК 67.407я73

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

© Анисимов А. П., Рыженков А. Я.,
Чаркин С. А., 2014
© Анисимов А. П., Рыженков А. Я.,
Чаркин С. А., 2017, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2020

ISBN 978-5-534-04960-2

Оглавление

Принятые сокращения.....	7
Предисловие	12

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Общая характеристика экологического права как отрасли российского права	19
1.1. Этапы формирования российского экологического права	19
1.2. Понятие экологического права как отрасли российского права.....	25
1.3. Метод экологического права	30
1.4. Принципы экологического права.....	32
1.5. Система экологического права	42
1.6. Экологические правоотношения.....	43
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>49</i>
<i>Литература.....</i>	<i>49</i>
Глава 2. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.....	50
2.1. Право человека на благоприятную окружающую среду.....	50
2.2. Права граждан в области охраны окружающей среды	54
2.3. Экологические обязанности граждан и юридических лиц	65
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>67</i>
<i>Литература.....</i>	<i>67</i>
Глава 3. Система органов экологического управления.....	69
3.1. Понятие и система органов экологического управления	69
3.2. Полномочия органов общей компетенции	70
3.3. Полномочия органов специальной компетенции.....	75
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>77</i>
<i>Литература.....</i>	<i>77</i>
Глава 4. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды	79
4.1. Общая характеристика экономического регулирования в области охраны окружающей среды и его основных методов.....	79
4.2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду	81
4.3. Предпринимательская деятельность в сфере охраны окружающей среды	83
4.4. Экологическое страхование	87
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>92</i>
<i>Литература.....</i>	<i>92</i>

Глава 5. Нормирование в области охраны окружающей среды	94
5.1. Понятие, значение и классификация экологических нормативов.....	94
5.2. Нормативы качества окружающей среды	97
5.3. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду	99
5.4. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны о окружающей среды	106
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>109</i>
<i>Литература.....</i>	<i>109</i>
Глава 6. Надзор и контроль в области охраны окружающей среды.....	111
6.1. Понятие, задачи и система органов экологического надзора и контроля...	111
6.2. Государственный экологический надзор.....	112
6.3. Производственный экологический контроль	116
6.4. Общественный экологический контроль	119
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>122</i>
<i>Литература.....</i>	<i>122</i>
Глава 7. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	124
7.1. Понятие и значение оценки воздействия на окружающую среду	124
7.2. Понятие и признаки экологической экспертизы.....	128
7.3. Государственная экологическая экспертиза	129
7.4. Общественная экологическая экспертиза.....	133
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>135</i>
<i>Литература.....</i>	<i>135</i>
Глава 8. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	137
8.1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения.....	137
8.2. Административная ответственность за экологические правонарушения ..	142
8.3. Уголовная ответственность за экологические преступления	145
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>147</i>
<i>Литература.....</i>	<i>147</i>
Глава 9. Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением	149
9.1. Понятие и виды экологического вреда	149
9.2. Возмещение вреда окружающей среде.....	154
9.3. Порядок возмещения экологического вреда.....	159
9.4. Возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу человека негативным воздействием окружающей среды.....	162
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>166</i>
<i>Литература.....</i>	<i>166</i>

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 10. Правовая охрана окружающей среды при строительстве хозяйственных и иных объектов	169
10.1. Понятие и значение экологических требований к различным видам хозяйственной и иной деятельности. Соотношение экологических требований и технических регламентов	169

10.2. Экологические требования на стадии размещения объектов.....	171
10.3. Экологические требования на стадии проектирования объектов	174
10.4. Экологические требования при строительстве и реконструкции хозяйственных и иных объектов	176
10.5. Экологические требования при вводе в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов	178
10.6. Экологические требования при эксплуатации и выводе из эксплуатации хозяйственных и иных объектов.....	180
10.7. Понятие и особенности охраны окружающей среды в энергетике.....	184
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	192
<i>Литература.....</i>	193
Глава 11. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве ...	194
11.1. Понятие и основные направления охраны окружающей среды в сельском хозяйстве Российской Федерации	194
11.2. Экологические требования при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения	195
11.3. Экологические требования при мелиорации земель, использовании мелиоративных систем и гидротехнических сооружений.....	199
11.4. Экологические требования в области химизации сельского хозяйства...	201
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	204
<i>Литература.....</i>	204
Глава 12. Охрана окружающей среды городских и сельских населенных пунктов.....	205
12.1. Понятие и основные направления охраны окружающей среды городских и сельских населенных пунктов	205
12.2. Экологические требования при осуществлении градостроительной деятельности	206
12.3. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения	209
12.4. Охрана природных объектов в городских и сельских населенных пунктах	210
12.5. Охрана территорий с особым эколого-правовым статусом, расположенных в границах населенных пунктов.....	214
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	217
<i>Литература.....</i>	217
Глава 13. Правовое регулирование обращения с отходами	219
13.1. Понятие и классификация отходов	219
13.2. Ограничения размещения отходов	222
13.3. Правовые проблемы обращения с радиоактивными отходами.....	224
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	225
<i>Литература.....</i>	225
Глава 14. Правовое регулирование охраны окружающей среды в отдельных сферах человеческой жизнедеятельности.....	227
14.1. Экологические требования в сфере военно-оборонной деятельности.....	227
14.2. Экологические требования при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств	230
14.3. Экологические требования в сфере нефтегазодобывающего комплекса...	233

14.4. Экологические требования при установлении защитных и охранных зон.....	236
14.5. Правовые проблемы охраны озонового слоя атмосферы	240
14.6. Охрана окружающей среды от воздействия нанотехнологий	243
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	245
<i>Литература.....</i>	245

Глава 15. Правовой режим территорий с особым эколого-правовым статусом 246

15.1. Понятие правового режима территории с особым эколого-правовым статусом	246
15.2. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий.....	247
15.3. Государственные природные заповедники	253
15.4. Национальные и природные парки	256
15.5. Государственные природные заказники	260
15.6. Памятники природы	261
15.7. Дендрологические парки и ботанические сады.....	263
15.8. Правовой режим зон экологического бедствия.....	264
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	267
<i>Литература.....</i>	267

Глава 16. Правовое регулирование охраны природных объектов 268

16.1. Правовое регулирование охраны земель.....	268
16.2. Правовое регулирование охраны лесов.....	272
16.3. Правовое регулирование охраны вод.....	276
16.4. Правовое регулирование охраны недр.....	282
16.5. Правовое регулирование охраны атмосферного воздуха.....	284
16.6. Правовое регулирование охраны объектов животного мира.....	286
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	290
<i>Литература.....</i>	291

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Глава 17. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды 295

17.1. Понятие международного права окружающей среды	295
17.2. Объекты международно-правовой охраны окружающей среды	298
17.3. Принципы международного права окружающей среды.....	302
17.4. Источники международного права окружающей среды	304
17.5. Международные организации как субъекты международного права о окружающей среды.....	306
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	307
<i>Литература.....</i>	308

Практикум 309

Раздел 1. Планы семинарских занятий.....	309
Раздел 2. Учебные задачи	317
Раздел 3. Круглый стол по проблемам экологического права.....	325
Раздел 4. Методика проведения экспертизы нормативного акта в сфере охраны окружающей среды.....	327
Раздел 5. Тесты.....	335
Раздел 6. Вопросы к экзамену по экологическому праву.....	342

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

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

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

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

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

ГрК — Градостроительный кодекс РФ — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ

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

КВВТ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации — Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ

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

КТМ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации — Федеральный закон от 30.04.1999 № 81-ФЗ

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

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

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

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

УК РСФСР — Уголовный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27.10.1960. Утратил силу с 1 января 1997 г.

Закон о безопасности гидротехнических сооружений — Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»

Закон о газоснабжении — Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»

Закон о гидрометеорологической службе — Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»

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

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

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

Закон о лицензировании — Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

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

Закон о местном самоуправлении — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Закон о недрах — Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»

Закон о пестицидах и агрохимикатах — Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»

Закон о промышленной безопасности — Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

Закон о природных лечебных ресурсах — Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»

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

Закон о рыболовстве — Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

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

Закон о соглашениях о разделе продукции — Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»

Закон о специальных экологических программах — Федеральный закон от 10.07.2001 № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»

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

Закон об атомной энергии — Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»

Закон об исключительной экономической зоне — Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»

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

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

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

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

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

Закон об охране окружающей природной среды 1991 г. — Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1. Утратил силу 12 января 2002 г.

Закон об уничтожении химического оружия — Федеральный закон от 02.05.1997 № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»

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

Закон об электроэнергетике — Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

Типовое положение о порядке ДЭС — Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (утверждено Минприроды России 03.12.1992 № 04-04/72-6132 и Российской государственной страховой компанией 20.11.1992 № 22)

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

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

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

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

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

3. Прочие сокращения

АЭС — атомная электростанция

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ВСВ — временно согласованный выброс

ВЦИК — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ГМИ — генно-модифицированные источники

ГМО — генетически модифицированные организмы

ГОСТ — государственный стандарт

ГЭС — гидроэлектростанция

ДТП — дорожно-транспортное происшествие

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЗАО — закрытое акционерное общество

МОК — Международный олимпийский комитет

НДВС — нормативы допустимых выбросов и сбросов

НДФВ — нормативы допустимых физических воздействий

НООПП — нормативы образования отходов производства и потребления

НПДН — нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду

ОАО — открытое акционерное общество

ОБУВ — ориентировочно безопасные уровни воздействия

ОВОС — оценка воздействия на окружающую среду

ОДУ — ориентировочно допустимые уровни

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ООПТ — особо охраняемая природная территория

ПДВ — предельно допустимое воздействие

ПДК — предельно допустимые концентрации

ПДУ — предельно допустимые уровни

Правила застройки — правила землепользования и застройки

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СанПиН — санитарно-эпидемиологические правила и нормативы

СБСЕ (ОБСЕ) — Соперничество по безопасности и сотрудничеству в Европе

СЗЗ — санитарно-защитная зона

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНиП — строительные нормы и правила

СНК РСФСР — Совет Народных Комиссаров РСФСР

ССБТ — система стандартов безопасности труда

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ТВС — тепловыделяющие сборки

ТЭС — теплоэлектростанция

ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН

ФО — федеральный округ

ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

ЮНЕП — Программа ООН по окружающей среде

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Предисловие

Современный экологический кризис поставил под угрозу возможность устойчивого развития всей человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Сохранение и улучшение окружающей среды должны стать приоритетными направлениями деятельности государства. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве. Именно такой путь предложен в Экологической доктрине Российской Федерации.

К сожалению, реальная действительность демонстрирует нам совсем другие подходы. До сих пор вопросы охраны окружающей среды и проблемы защиты прав граждан на ее благоприятное качество часто остаются без должного внимания представителей органов публичной власти. Мы полагаем, что тому есть несколько объективных и субъективных причин. Действительно, охрана окружающей среды (в отличие от разработки природных ресурсов) является процессом финансово-затратным, а в условиях множества расходных статей бюджетов всех уровней (в том числе на реализацию национальных проектов) вопрос обеспечения благоприятного качества окружающей среды остается второстепенным для представителей органов публичной власти всех уровней.

Не менее важной (но уже субъективной) причиной сложившейся экологической обстановки является низкий уровень эколого-правовой культуры, как граждан, так и представителей органов власти. Это приводит к тому, что граждане не знают о своих конституционных правах, а представители власти — не принимают мер по надлежащей охране природы либо выносят

решения по делам о возмещении экологического вреда или приостановлении экологически вредной хозяйственной деятельности не в пользу граждан и общественности.

В итоге экологическая обстановка на территории Российской Федерации остается напряженной. Несмотря на то что в течение 1990-х гг., характеризовавшихся снижением объемов производства, произошло некоторое уменьшение негативного воздействия на окружающую среду, ее состояние на отдельных территориях остается критическим. Основными экологическими проблемами по-прежнему являются: загрязнение водных объектов (Поволжье, Урал, Кузбасс, Северный Кавказ); загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий (города Норильск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Новокузнецк, Череповец и др.); постоянно увеличивающееся количество отходов производства и потребления, в том числе токсичных; загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова на многих территориях, сокращение видового состава флоры и фауны. Особенно неблагоприятно состояние природы в бассейне реки Волги.

Вступление в силу Закона об охране окружающей среды вопреки ожиданиям не приблизило нас к решению проблемы обеспечения экологической безопасности. Несмотря на сохранение и даже некоторое развитие оправдавших себя институтов (особо охраняемые природные территории, нормирование, требования в отдельных сферах деятельности и т.д.), Закон страдает декларативностью, терминологической путаницей, и по ряду других параметров проигрывает своей предыдущей версии (например, в части экономических гарантий охраны окружающей среды). Поэтому в ближайшем будущем усиления гарантий экологических прав граждан Российской Федерации, скорее всего, не произойдет.

Все это требует большего внимания представителей всех ветвей власти к экологическим проблемам и формирования нового национального проекта по охране окружающей среды.

При подготовке настоящего учебника авторы пытались ответить на многие дискуссионные вопросы, на которые наука и практика пока не дала ответов. При этом широко использовались не только положения федеральных нормативных правовых актов, но и актов субъектов РФ, поскольку экологическое законодательство отнесено ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Настоящее издание может быть использовано в учебном процессе для обучающихся по образовательным программам прикладного бакалавриата. Наряду с этим данный учебник будет интересен не только юристам, но и всем заинтересованным читателям. Несмотря на сложность и высокую научную значимость многих рассмотренных ниже вопросов, авторы старались не углубляться в сложные теоретические проблемы экологического права, а сохранить понятный и доходчивый стиль изложения материала, так необходимый учебникам. Мы также старались не ударяться и в другую крайность — обильное (или даже дословное) цитирование федеральных законов и подзаконных актов. Главной задачей было показать системность экологического законодательства, в связи с чем мы попытались раскрыть

взаимодействие норм различных отраслей права, а также реальный, трудный и противоречивый механизм реализации норм экологического права.

Не все главы и параграфы настоящего учебника получились равноценными как по объему, так и по качеству. Не всегда это являлось заслугой или виной авторов. Отдельные нормы экологического законодательства прошли проверку практикой, неоднократно являлись предметом научных дискуссий, и потому анализ их положений не составлял особой сложности. Другие же являются фактически недействующими в силу либо излишней декларативности, либо отсутствия предполагаемых Законом об охране окружающей среды иных нормативных правовых актов.

Следует напомнить, что высказываемые в учебнике мнения авторов не имеют обязательной силы и носят рекомендательный, научный характер, а их значение и практическая ценность определяются убедительностью и доказательностью наших позиций по ряду дискуссионных вопросов. При этом мы старались не столько критиковать Закон об охране окружающей среды (хотя и есть за что), но и показать его положительные стороны, роль и значение системы экологического законодательства в целом. Конечно один, даже самый хороший учебник по экологическому праву не сможет превратить поток жалоб населения о «плохой экологии» в «реку» судебных исков, как это происходит в большинстве экономически развитых государств.

Однако если его читатели все же почувствуют, что проблема обеспечения экологического благополучия зависит и от них самих, что должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, не справляющиеся со своими обязанностями, либо природопользователи, нарушающие требования экологического законодательства, могут быть привлечены к ответственности, — значит работа авторского коллектива достигла поставленной цели.

В результате изучения дисциплины «Экологическое право» бакалавр должен:

знать общие теоретические подходы к пониманию экологического права; содержание предмета и принципов экологического права, функции и систему экологического права; понятие и круг источников экологического права, содержание и структуру экологического законодательства; основные положения и сферу правового регулирования Закона об охране окружающей среды; понятие, элементы и специфику содержания экологического правоотношения; основания классификации, круг субъектов экологических правоотношений, основные теоретические подходы к пониманию содержания и структуры экологического правоотношения; понятие и содержание экологических прав человека и гражданина, особенности их защиты; понятие и особенности государственного и муниципального управления в области охраны окружающей среды; понятие и сферу действия механизма экономического регулирования охраны окружающей среды; порядок осуществления экологического нормирования, экологического контроля и мониторинга окружающей среды; основания и порядок привлечения к юридической ответственности за экологические правонарушения; экологические требования к осуществлению отдельных видов

хозяйственной и иной деятельности; правовой механизм охраны особо охраняемых природных территорий и объектов; правовой режим зон экологического бедствия; основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды; особенности зарубежного опыта охраны окружающей среды;

уметь выявлять экологические правоотношения среди других правоотношений, структурные элементы экологического правоотношения, применять принцип сочетания частных и публичных начал в правовом регулировании экологических отношений; определять сферу правового регулирования экологических отношений и руководствоваться соответствующими актами экологического законодательства; определять основания возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений; выявлять полномочия органов управления в сфере охраны окружающей среды;

владеть понятийным аппаратом в области экологического права; навыками работы с нормативными актами эколого-правового характера, подготовки и оформления документов, необходимых для защиты экологических прав граждан.

Учебник состоит из трех разделов.

В первом — **«Общая часть»** — дается определение экологического права, формулируются его принципы, рассматриваются источники экологического права, экологические правоотношения; содержание и особенности защиты экологических прав человека и гражданина, характеризуются особенности управления в сфере охраны окружающей среды, специфика экономического регулирования в области охраны окружающей среды, а также вопросы ответственности за экологические правонарушения.

Во втором — **«Особенная часть»** — излагаются основные экологические требования к отдельным видам хозяйственной и иной деятельности, особенности охраны окружающей среды на территориях с особым эколого-правовым статусом (особо охраняемые территории и зоны экологического бедствия), рассматриваются основные направления охраны отдельных природных объектов (вод, лесов, земель и т.д.).

В третьем — **«Специальная часть»** — раскрываются основные направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также рассматриваются основные характеристики зарубежного опыта охраны окружающей среды.

Авторы выражают сердечную благодарность и признательность доктору юридических наук, профессору Н. Т. Разгельдееву и доктору юридических наук, профессору Ю. Н. Андрееву за анализ текста настоящего учебника и ценные замечания и предложения.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В результате изучения главы бакалавр должен:

- **знать** общие теоретические подходы к пониманию экологического права; содержание предмета, метода и принципов экологического права; этапы формирования экологического права;
 - **уметь** отличать экологические правоотношения от других видов правоотношений; применять принцип сочетания частных и публичных начал в правовом регулировании экологических отношений;
 - **владеть** понятийным аппаратом в области экологического права.
-

1.1. Этапы формирования российского экологического права

Истоки зарождения эколого-правовых норм в их современном понимании некоторые авторы пытаются отыскать еще во времена Киевской Руси. Мы не разделяем данного подхода, полагая, что в истории России хотя и принимались нормативные акты, содержащие объективно природоохранные требования, однако в них преследовались иные цели и задачи, нежели комплексная охрана экологических систем и природных объектов. В большинстве случаев данные нормы были нацелены на охрану отношений собственности со стороны государства.

В связи с этим, в процессе формирования экологического законодательства мы выделяем три этапа.

Первый этап (конец XIX — начало XX в.) — этап консервативной охраны окружающей среды.

В этот период законодатель преследовал две экологически значимых цели: установить запреты на отдельные виды природопользования (лесопользование, охоту и т.д.), и изъять из хозяйственного использования отдельные природные территории с приданием им статуса особой охраны. Именно на этом этапе появляются первые природные заповедники — Баргузинский (1916) и Астраханский (1919). Следует отметить и некоторые предпосылки формирования санитарного законодательства.

В этот период произошло событие, которое можно расценить как первый шаг к формированию международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, а именно проведение конференции по международной охране природы в г. Берн (1913), где присутствовали представители 17 государств, включая Российскую империю. Именно на этой конференции впервые в истории была высказана мысль о том, что природа не знает

государственных границ, и ее эффективная охрана может быть обеспечена только совместными усилиями всех государств планеты. Для координации такой деятельности предлагалось создать Международную комиссию по охране природы, что было по тем временам совершенно революционной идеей. Комиссия была создана, но ее работу оборвала первая мировая война.

Второй этап (начало 1920-х — 1991 г.) — природоресурсный этап охраны природы.

В этот период был осуществлен переход от охраны отдельных природных объектов и комплексов к охране природных ресурсов.

В первые годы советской власти принимаются декреты, а затем базовые законы и кодексы, регламентирующие особенности использования основных видов природных ресурсов. Комплексный же подход к проблемам использования и охраны природных ресурсов наблюдается начиная с постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР», в котором было записано, что «охрана природы в условиях социалистического строительства должна являться единой системой мероприятий, направленных на защиту, развитие и качественное улучшение природных богатств страны».

Впоследствии осуществляется несколько кодификаций природоресурсного законодательства. Так, были приняты Земельный кодекс РСФСР (1970), Водный кодекс РСФСР (1972), Лесной кодекс РСФСР (1978), Закон РСФСР «Об охране и использовании животного мира» (1978) и т.д. Однако основное внимание в данных законах было уделено проблеме использования соответствующих видов природных ресурсов.

Непосредственно охране природных объектов был посвящен Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР». Он включал статьи об охране земель, вод, растительности, лесов, животного мира, однако заметной роли в регулировании природоохранных отношений не сыграл. Закон не содержал эффективных природоохранных мер, механизма обеспечения их выполнения и мер юридической ответственности за нарушение его положений.

Большое влияние на формирование экологического законодательства оказали принятые на данном этапе постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Например, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.01.1988 № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» был образован союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприроды СССР), а также заложены принципы экономического механизма охраны окружающей природной среды, впоследствии развитые в разд. III Закона об охране окружающей природной среды 1991 г.

В названный период впервые появляются научные работы о методике преподавания правовых знаний об охране окружающей среды в вузах, программы и учебные пособия по правовой охране природы, в отдельных вузах читаются учебные курсы по правовой охране природы.

Третий этап (с 1991 г. по настоящее время) — экологический этап охраны природы.

Начало этому этапу было положено принятием Закона об охране окружающей природной среды 1991 г.

В нем устанавливался в качестве объекта правовой охраны не только экологическое состояние природных ресурсов или отдельных объектов животного и растительного мира, но и состояние окружающей природной среды в целом, а также предусматривались правовые требования к деятельности человека в различных отраслях народного хозяйства — в промышленности, энергетике, сельском хозяйстве, обороне, на особо охраняемых природных территориях и т.д. Закон выделял три категории объектов экологических правоотношений: интегрированные: естественные экологические системы, окружающая природная среда в целом и озоновый слой; дифференцированные: земля, воды, недра, леса, атмосферный воздух, животный мир, генетический фонд; особо охраняемые: государственные природные заповедники, памятники природы и т.д. Этот подход сохранился и в действующем Законе об охране окружающей среды.

На современном этапе своего развития система источников экологического права имеет следующую иерархию.

Первый уровень включает в себя Конституцию. Вопросам охраны окружающей среды в Конституции посвящены ст. 36, которая устанавливает ограничения прав собственников земельных участков — собственники свободно владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде; ст. 42 — о праве каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов законодательство об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности. Поэтому после принятия Конституции дальнейшее формирование экологического законодательства происходит на двух уровнях: Российской Федерации и ее субъектов. Наряду с предоставлением субъективных прав ст. 58 Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Второй уровень представлен совокупностью общепризнанных принципов и норм международного права.

Источники международного права обычно подразделяют на две группы:

— международные документы, содержащие обязательные правовые нормы, — Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.); Конвенция о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 21 апреля 1992 г.); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.); Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (принята 10 декабря 1976 г. резолюцией 31/72 на 96 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН);

— международные документы, содержащие рекомендательные нормы, — Стокгольмская декларация (принята 16 июня 1972 г. на Конференции

ООН по проблемам окружающей человека среды); Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (14 июня 1992 г.); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27.07.2012 «Будущее, которого мы хотим»; Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 25.09.2015 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» и т.д.

Третий уровень — федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Непосредственно регулирующих экологические отношения федеральных конституционных законов не принято.

В числе федеральных законов, регулирующих экологические отношения, следует выделить Закон об охране окружающей среды, продолживший установленные за десять лет до этого концептуальные подходы к организации охраны природы. В Законе сохраняются и развиваются нормы, регулирующие экологическое нормирование, закрепляющие права и обязанности граждан и общественных объединений, требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (включая требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества, проектировании, строительстве и эксплуатации нефтегазодобывающих производств и т.д.).

В Законе впервые появилась специальная глава, посвященная оценке воздействия на окружающую среду. Наряду с этим: отдельная статья посвящена раскрытию основных экологических терминов; расширяется сфера особой охраны природных объектов, посредством закрепления Красной книги почв РФ и субъектов РФ; значительные изменения произошли и в структуре экономического регулирования охраны окружающей среды; весьма важным является запрещение совмещения функций государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

По сравнению с предыдущим природоохранным законом изменилось и само название Закона. Дело в том, что ранее имелось расхождение в терминологии между ст. 42 Конституции и международными актами, декларировавшими право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду с одной стороны, и Законом об охране окружающей природной среды 1991 г., с другой. Наличие или отсутствие различий между терминами «окружающая среда» и «окружающая природная среда» долгое время было предметом научных дискуссий.

В то же время закон имеет и свои недостатки.

Характерной чертой Закона является обилие норм, отсылающих к другим законам (некоторые из них до сих пор не приняты, например, федеральный закон о зонах экологического бедствия) и постановлениям правительства. Следовательно, до принятия таких нормативных правовых актов определенные нормы закона фактически не действуют. Неудачным является и само определение «окружающей среды», включающей в свой состав и «антропогенные объекты», созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающие свойствами природных объектов, а также

упоминание «экологического аудита» в числе основных понятий, при отсутствии отдельной статьи, регламентирующей данный вид деятельности.

На федеральном уровне в 1990-е — начале 2000-х гг. принимались законы, конкретизирующие отдельные положения головного акта экологического законодательства, по трем основным направлениям.

Во-первых, это законы, устанавливающие или конкретизирующие экологические требования при осуществлении отдельных видов хозяйственной или иной деятельности человека. В числе их можно выделить ГрК, Закон о радиационной безопасности, Закон об отходах, Закон о промышленной безопасности, Закон об атомной энергии, Закон об экологической экспертизе и ряд других.

Во-вторых, это экологические законы, которые, наряду с нормами по использованию соответствующих природных ресурсов, включают и нормы, направленные на их охрану. К их числу следует отнести ВК, ЛК, ЗК, Закон о недрах, Закон о животном мире, Закон об охране атмосферного воздуха, Закон о рыболовстве и ряд других.

В-третьих, это законы, устанавливающие порядок создания территорий с особым эколого-правовым статусом с целью их сохранения и восстановления для настоящего и будущих поколений. К ним относятся Закон об особо охраняемых природных территориях, Закон о природных лечебных ресурсах, Закон об охране озера Байкал и ряд других.

Четвертый уровень — подзаконные нормативные акты федеральных органов власти и управления.

К их числу относятся Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти.

В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» или постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре». Примером другой группы подзаконных актов является приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

Пятый уровень — нормативные акты субъектов РФ.

Конституция отнесла экологическое законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В соответствии с этим с 1994 г. органы власти и управления последних внесли свой вклад в регулирование экологических отношений на соответствующих территориях.

В субъектах РФ роль источников экологического права могут выполнять конституционные акты (конституции республик, уставы краев и областей) и законы по вопросам охраны окружающей среды. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ могут принимать указы (в республиках) или постановления и распоряжения правительств (администраций) в краях и областях. Принятые в этих формах нормативные акты об охране окружающей среды являются источниками экологического

права и порождают для населения соответствующих регионов права и обязанности наряду с федеральными законами.

Можно выделить три основных направления в экологическом нормотворчестве субъектов РФ: формирование (уточнение и детализация) экологических требований к отдельным видам деятельности; создание правовых основ создания территорий с особым эколого-правовым статусом; установление особенностей охраны отдельных видов природных объектов.

Анализ регионального законодательства по первому направлению свидетельствует, что данные правовые меры и экологические требования закреплены в основном в федеральном законодательстве, а в законах субъектов РФ эти нормы только дублируются. В то же время, необходимо отметить, что для законодательства субъектов РФ в данной сфере очень актуальна тема эколого-правового регулирования вопросов размещения и захоронения отходов производства и потребления. Недостатком в рассматриваемой сфере регионального экологического нормотворчества является его слабая ориентация на предотвращение и ликвидацию отрицательных воздействий на окружающую среду процессов индустриализации, механизации и химизации сельского хозяйства.

Более полно экологическое законодательство субъектов РФ устанавливает правовые основы придания особого правового статуса отдельным территориям, и, в первую очередь это касается особо охраняемых природных территорий. Практика создания другой разновидности территорий с особым эколого-правовым статусом — зон экологического неблагополучия (экологического бедствия) по Российской Федерации в целом не получила развития.

Третье направление развития экологического законодательства субъектов РФ связано с охраной отдельных природных объектов. Его необходимость обусловлена тем, что охрана отдельных видов природных объектов имеет определенную специфику в рамках общей задачи обеспечения благоприятного качества окружающей среды. Региональное правовое регулирование данных отношений может быть сведено в основном к нескольким аспектам: определение порядка охраны природных объектов; применение экономических стимулов при выполнении мероприятий по охране природных объектов; введение административной ответственности за правонарушения, за которые не установлена ответственность федеральными законами. Наиболее полно региональное экологическое законодательство отражает особенности охраны атмосферного воздуха, вод и зеленых насаждений.

Актуальность формирования экологической политики и принятия эколого-правовых актов на уровне субъектов РФ обусловлена тем, что в последние годы на территории РФ напряженность экологической обстановки существенно не снизилась, несмотря на то, что в целом по стране несколько сократился выброс вредных веществ в атмосферу и сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты. Более чем для 40% субъектов РФ характерны проблемы загрязнения атмосферного воздуха городов и промышленных центров, обезвреживания и утилизации токсичных промышленных отходов, радиационной безопасности; в 30% администра-

тивных территорий остро стоят вопросы загрязнения поверхностных вод, загрязнения и истощения подземных вод; задачи сохранения плодородия почв и земель актуальны для всей территории РФ. В отдельных субъектах РФ обострилась проблема сохранения биоразнообразия и ресурсов растительного и животного мира.

Отнесение экологического законодательства к предметам совместного ведения означает возможность и необходимость разработки на региональном уровне системы законодательных и иных нормативных правовых актов, конкретизирующих положения федеральных законов и создающих систему дополнительных гарантий реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в соответствующем субъекте РФ.

Однако в настоящий момент экологическое законодательство субъектов РФ в целом (за исключением некоторых регионов) страдает серьезными недостатками: декларативность, отсутствие системы (концепции) развития экологического законодательства региона; противоречие отдельных региональных законов федеральным и т.д. Формирование научно обоснованной системы экологического законодательства субъекта РФ должно стать первоочередной задачей органов государственной власти субъектов РФ.

Шестой уровень — акты органов местного самоуправления.

Такие акты могут приниматься по вопросам обращения с отходами, озеленения и благоустройства территории, создания особо охраняемых природных территорий местного значения и т.д.

1.2. Понятие экологического права как отрасли российского права

Современная юридическая наука утверждает, что если существует определенная сфера общественной жизни, достаточно обширная, обладающая ярко выраженной качественной спецификой и социальной значимостью, причем в данной сфере действует достаточно большое число правовых норм, в основном не вписывающихся ни в одну из традиционных отраслей права, но составляющих единую систему со своей внутренней структурой, собственными источниками, принципами и правовым режимом, то имеются все основания ставить вопрос о существовании самостоятельной отрасли права.

По поводу самостоятельности экологического права как отрасли права, его наименования, а также предмета правового регулирования и места в системе права РФ, существует несколько точек зрения.

По мнению Н. Д. Казанцева, в системе права с 1960-х гг. существует самостоятельная интегрированная отрасль права — природоресурсовое (природоресурсное) право. Эту точку зрения поддержали в своих трудах Г. А. Аксененко, С. Б. Байсалов, Ю. А. Вовк, Ю. Г. Жариков, Ю. И. Тютенкин и другие ученые.

Представители данной научной школы полагали, что «природоресурсовое право — совокупность пообъектных отраслей права: земельного, водного, лесного, горного с соответствующими специальными нормами

их правовой охраны (кодексы и другие отраслевые законы), а также с общими экологическими требованиями для всех объектов природы (природоохранные законы общего характера)»¹. Следовательно, не существует экологического права как совокупности природоресурсного и природоохранного права, так как последнее является составной частью первого.

По мнению второй группы ученых (С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, И. А. Игнатьева) в системе российского права существует самостоятельная комплексная отрасль права — экологическое право, которая представляет собой совокупность отраслей природоохранительного и природоресурсового права, а также включает экологизированные нормы иных отраслей права.

Компромиссный подход к определению экологического права предложил А. К. Голиченков. По его мнению, экологическое право можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле экологическое право — это система правовых норм и возникающих в процессе их реализации правоотношений, регулирующих общественные отношения по охране окружающей природной среды; в широком — это система правовых норм, регулирующих не только названные правоотношения, но и отношения по использованию и охране природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека и других объектов².

Разнообразие подходов к определению экологического права, признание его самостоятельности в системе права России обусловило и дискуссионный характер определения его предмета, т.е. того круга отношений, которые урегулированы нормами данной отрасли.

Так, В. В. Петров полагал, что предметом экологического права являются две группы отношений — отраслевые (земельноохранительные, лесоохранительные и т.д.) и комплексные (охрана природных территорий и комплексов)³. Напротив, М. М. Бринчук отмечал, что предмет современного российского экологического права образуют отношения собственности на природные объекты и ресурсы; отношения природопользования; отношения по охране окружающей среды от разных форм деградации и по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц⁴. Э. С. Навасардова считает, что предметом экологического права являются все общественные отношения, возникающие по поводу воздействия на окружающую среду, независимо от того, связаны эти отношения с изъятием природного вещества или иным использованием компонентами природной среды, привнесением отходов в окружающую среду, нейтрализацией последствий антропогенной деятельности или установлением запретов (ограничений) на такие воздействия⁵.

¹ См.: Земельное право : учебник / под ред. проф. В. Х. Улюкаева. М. : Былина, 2002. С. 23.

² См.: Голиченков А. К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф. 1995—1998 гг. М., 1999. С. 318.

³ См.: Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. М., 1995. С. 56.

⁴ См.: Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник. М., 1998. С. 63.

⁵ См.: Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 8.

На наш взгляд, анализ современного российского экологического законодательства позволяет сделать вывод о том, что его нормы регулируют три группы общественных отношений.

В первую группу входят отношения, возникающие по поводу воздействия человека на состояние окружающей среды в различных сферах деятельности, т.е. промышленности, транспорте, энергетике, сельском хозяйстве и т.д.

Такая деятельность может оказывать вредное воздействие на несколько или даже на все виды природных объектов и комплексов. Например, в результате нарушений, допущенных при эксплуатации Чернобыльской АЭС и случившейся на ней аварии, произошел несанкционированный выброс радиоактивных веществ. Радиация оказала вредное воздействие на состояние всех природных ресурсов — лесов, земель, вод и т.д., попавших в зону радиоактивного заражения. Для того чтобы не допускать подобных воздействий на природу, предусмотрены экологические требования в энергетике.

Вторая группа включает отношения, возникающие по поводу охраны отдельных видов природных объектов.

Так, Закон об охране окружающей среды предусматривает меры по охране почв (ст. 62), зеленого фонда населенных пунктов (ст. 61), охрану животного мира (ст. 60) и т.д. Кроме того, во всех природоресурсных законах — ВК, ЗК, ЛК и т.д. — существуют специальные главы, посвященные вопросам охраны соответствующих природных объектов (вод, лесов, земель, объектов животного мира и т.д.).

Охранные мероприятия по каждому виду таких природных объектов имеют свою специфику. Например, меры по охране лесов от пожаров мало применимы к проблемам охраны вод и т.д.

Третья группа — это отношения по поводу установления особого эколого-правового режима на отдельных территориях.

В одних случаях данный режим направлен на сохранение (консервацию) в естественном виде уникальных и редких природных объектов, и для этого создаются особо охраняемые природные территории: государственные природные заповедники, заказники, национальные парки, памятники природы и т.д. В других случаях особый эколого-правовой режим предполагает проведение специального комплекса мероприятий по восстановлению деградировавших экологических систем, а соответствующим территориям придается особый эколого-правовой статус — зон экологического бедствия.

Таким образом, мы придерживаемся «узкого» подхода к пониманию экологического права как отрасли российского права.

Являясь самостоятельной отраслью в системе российского права, экологическое право имеет ряд отличий от других отраслей российского права.

В качестве примера сравним предмет экологического права и предмет природоресурсного права.

Природоресурсное право как отрасль советского права сформировалась в середине прошлого века. Во второй половине XX в. происходит разукрупнение многих традиционных отраслей российского права. В этот период из природоресурсного права выделяются экологическое право (правовая

охрана природы) и земельное право в самостоятельные отрасли права. Впоследствии в начале XXI в. в качестве самостоятельных отраслей права многими учеными были признаны водное, горное и лесное право.

В настоящий момент природоресурсное право — это научное название ряда родственных самостоятельных отраслей права (земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое), регулирующих общественные отношения по поводу потребительских свойств объектов природы: земли, лесов, вод, недр, животного мира, атмосферного воздуха. Аналогичным образом, частное право — это научное название других родственных самостоятельных отраслей права — гражданского, семейного, жилищного и т.д. Природоресурсное право имеет статус науки с включением его в номенклатуру специальностей на присвоение ученых степеней, утвержденных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ. Научная юридическая специальность 12.00.06 называется «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».

Проблема соотношения и взаимодействия отраслей природоресурсного и экологического права выглядит следующим образом.

Все природные ресурсы находятся во взаимодействии как друг с другом, так и со всей окружающей средой в целом. Однако использование природных ресурсов с позиций природоресурсного права имеет, главным образом, чисто хозяйственную цель (добыча, переработка, продажа), в то время как перед экологическим правом стоит иная задача — ограничить экологически вредное воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обезопасить ее от загрязнения и истощения.

Природоресурсное право регулирует отношения собственности на природные ресурсы, рационального их использования, предоставления и изъятия природного ресурса в пользование (аренду) гражданам и юридическим лицам и т.д. Данные отношения возникают между физическими и юридическими лицами (природопользователями) и органами государственной власти РФ, ее субъектов, органами местного самоуправления.

Регулируя отношения собственности, природоресурсное право определяет порядок поиска, оценки, разведки, добычи природных ресурсов, создания коллекций объектов флоры и фауны в научных или культурно-ознакомительных целях. В ходе осуществления данной деятельности природопользователь обязан соблюдать нормы и правила, предусмотренные для ведения соответствующей деятельности (правила безопасного ведения горных работ, строительные нормы и правила, технические регламенты и т.д.), исполнять указания специально уполномоченных контролирующих органов. В то же время отношения по охране природного ресурса в природоресурсном праве носят вторичный, производный характер.

Предметом же экологического права являются именно отношения по восстановлению надлежащего качества природных ресурсов и окружающей среды в целом, ее охране, нормированию неблагоприятного воздействия на них со стороны хозяйственной деятельности человека, изъятию природных комплексов из хозяйственного использования в целях их кон-

сервативной охраны в интересах настоящего и будущего поколений людей, защите права каждого на благоприятную окружающую среду.

Как видим, природоохранные и природоресурсные правоотношения отражают две разные стороны взаимодействия системы «общество-природа».

По мнению Н. Т. Разгельдеева, различие природоресурсных и природоохранных отношений проявляется в изначальной затратности экологической деятельности и доходности природоресурсовой¹. Поэтому оправдана высказанная Б. В. Ерофеевым позиция о том, что предметом экологического права являются общественные отношения по поводу не столько самих природных объектов, сколько внутренних и внешних связей и свойств этих объектов, процессов, происходящих в них, а природоресурсное право сужает круг этих отношений до экономически значимых².

В то же время нельзя сказать, что экологическое и природоресурсное право существуют параллельно и независимо друг от друга.

Безусловно, отношения по использованию и охране природного объекта тесно переплетены. Например, разрешение на сбросы (выбросы) вредных веществ означает, с одной стороны, использование ассимиляционного потенциала атмосферы для размещения в нем вредных веществ, и, одновременно, охрану атмосферного воздуха от загрязнения посредством установления лимитов и нормативов вредного воздействия. В то же время эколого-правовой инструментарий охраны окружающей среды включает и определенные меры, не обязательно связанные с использованием природных ресурсов. Такими, например, являются экологический мониторинг или экологическое образование.

Предмет экологического и природоресурсного права совпадает в вопросах рационального использования природных ресурсов (например, требований по рациональному использованию земель, вод, недр и т.д.), хотя нормы, регулирующие охрану природных ресурсов (вод, лесов, недр и т.д.), содержатся не только в актах экологического права, но и в природоресурсных отраслях законодательства.

Таким образом, *экологическое право* — это *самостоятельная отрасль российского права*, регулирующая общественные отношения в сфере взаимодействия природы и общества посредством установления экологических требований, нормативов и иных правил, регламентирующих (ограничивающих) хозяйственную и иную деятельность граждан и юридических лиц в целях обеспечения благоприятного качества окружающей среды.

Следует различать экологическое право как отрасль права, науку и учебную дисциплину.

Экологическое право как *наука* «представляет собой структурно организованное знание о системе эколого-правовых отношений, формах и методах формирования эколого-правового сознания и путях их совершенствования. В то же время, экологическое право включает в себя представления

¹ См.: Разгельдеев Н. Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву. Саратов, 1986. С. 69—70.

² См.: Ерофеев Б. В. Экологическое право России : учебник. М., 1996. С. 85.

правоведов о предмете и методе данной отрасли юридического знания, об источниках и детерминантах его формирования, о месте экологического права в системе отраслей юридической науки»¹.

В числе задач науки экологического права — исследование федерального и регионального экологического законодательства, муниципальных правовых актов, правоприменительной практики, истории формирования экологического законодательства, зарубежного опыта правового регулирования экологических отношений, проблем и перспектив международного сотрудничества государств в области охраны окружающей среды. Полученные знания и материалы могут использоваться для совершенствования механизма охраны окружающей среды в интересах общества и государства, настоящего и будущих поколений людей, а также для экологического просвещения, воспитания и образования.

Экологическое право как *учебная дисциплина* в соответствии с государственным стандартом является обязательным к изучению предметом для всех студентов юридических факультетов. Данная учебная дисциплина включает минимально необходимые сведения о правовом регулировании природоохранных отношений. В связи с этим учебный курс экологического права по объему более узок, чем отрасль права, и тем более наука экологического права. Это обусловлено тем, что в предусмотренных государственным стандартом объемах учебного времени на изучение данной дисциплины невозможно в полном объеме рассмотреть все экологические нормативные правовые акты (федеральные законы и подзаконные акты, законы и подзаконные акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты, международные документы, нормативные правовые акты зарубежных государств), а также материалы теоретических исследований по отдельным дискуссионным проблемам.

1.3. Метод экологического права

В самом общем виде под *методом правового регулирования* понимается совокупность закрепленных в юридических нормах способов (приемов, средств) воздействия на поведение людей, участвующих в регулируемых правом общественных отношениях.

В экологическом праве действует два метода правового регулирования — императивный и диспозитивный.

Императивный метод в экологическом праве означает установление предписаний, дозволений, запретов субъектам экологических правоотношений и проявляется в возможности применения государственного принуждения к исполнению правовых предписаний юридическими лицами и гражданами, включая иностранных, а также должностными лицами. Особенностью данного метода является обязательное участие в таких правоотношениях государства в лице специально уполномоченных органов или органа местного самоуправления. В связи с этим стороны такого

¹ См.: Шестерюк А. С. Экологическое право: проблемы методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 14.

правоотношения находятся в неравном положении — в отношениях власти и подчинения.

Данный метод в экологическом праве проявляется в следующих формах.

Во-первых, в установлении нормативов предельно допустимых концентраций химических, радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, а также нормативов допустимых физических воздействий. Эти нормативы являются обязательными для соблюдения субъектами экологических правоотношений, которым они адресованы.

Во-вторых, в лимитировании и лицензировании отдельных видов деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую среду. Например, обязательному лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I—IV класса опасности, осуществляемая юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями.

В-третьих, в установлении (применительно к некоторым намечаемым видам экологически опасной деятельности) обязательности проведения государственной экологической (или иной предусмотренной законом) экспертизы, без положительного заключения которой не допускается осуществление хозяйственной или иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду. Например, проекты соглашений о разделе продукции (касаются добычи нефти или газа в труднодоступных местах с иностранными инвесторами) могут быть подписаны только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В-четвертых, в проведении государственного (федерального и субъектов РФ) экологического надзора за хозяйственной деятельностью природопользователей, обязательностью к исполнению предписаний должностных лиц, его осуществляющих. Например, федеральный экологический надзор производится по вопросам охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

В-пятых, в установлении оснований и порядка привлечения к юридической ответственности за нарушение экологических норм и правил. Например, гл. 26 УК содержит составы экологических преступлений, за совершение которых наступает уголовная ответственность.

Следует отметить, что приведенный перечень не является исчерпывающим.

Диспозитивный метод основывается на равенстве сторон правоотношения и возможности выбора ими самостоятельно той или иной модели поведения. Главной задачей данного метода является стимулирование через материальный интерес правомерного поведения субъектов экологических правоотношений. Например, хозяйствующий субъект может внедрить на своем производстве наилучшие доступные технологии и рассчитывать на меры государственной поддержки (налоговые льготы), предусмотренные в ст. 17 Закона об охране окружающей среды.

Императивный и диспозитивный методы находятся в динамичном взаимодействии. Определенное доминирование императивного метода оправдано публичным характером экологических отношений, ролью и ответ-

ственностью государства за сохранение благоприятных условий жизни для населения. Но все же нельзя говорить о его однозначном господстве в регулировании экологических отношений.

1.4. Принципы экологического права

Принципы права — это его основные начала, руководящие идеи и положения, определяющие общую направленность и конкретное содержание правового регулирования отношений в данной сфере.

Принципы права распространяют свое действие на более обширную область общественной жизни, нежели правовые нормы. Как правило, один принцип находит свое отражение и воплощение в целом ряде отдельных норм. В сочетании со сферой жизнедеятельности, методами, источниками и правовыми режимами, принципы, свойственные той или иной отрасли права, создают особый режим правового регулирования, который является наиболее комплексной характеристикой данной отрасли.

Принципы отрасли права самым отчетливым образом выражают ее специфику: вполне достаточно ознакомиться с этими принципами, чтобы, не зная ничего другого о данной отрасли, составить себе адекватное представление о ее системе, социальном назначении, целях и задачах, средствах их решения.

Принципы права служат ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Соблюдение принципов права обеспечивает нормальное и единообразное развитие и функционирование всей российской правовой системы в целом. Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ в своих постановлениях часто напоминают о необходимости использования принципов права, поскольку последние могут являться источником права при обнаружении в нем пробелов.

Принципы права подразделяются на группы в зависимости от того, распространяются ли они на всю национальную систему права (общеправовые принципы), несколько отраслей (межотраслевые), на одну отрасль права (отраслевые принципы), на один правовой институт (внутриотраслевые принципы). В зависимости от источников права, закрепляющих эти принципы, различают конституционные принципы и принципы, установленные в федеральных законах. Отдельно следует выделить общепризнанные принципы международного права, сформулированные в различных международных документах.

Соблюдение принципов является мерилем правового и социального характера государства, эффективности всей деятельности по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина. Приоритетное место принципов законодательства позволяет им корректировать нечетко изложенную позицию законодателя по тем или иным вопросам правового регулирования, создает возможность применять законодательство даже при наличии в нем пробелов и коллизий. Принципы в опреде-

ленной мере могут исправлять такие законотворческие ошибки, как нарушение стиля, неточность в оперировании понятиями и т.д.

Следует заметить, что ряд принципов экологического права носит межотраслевой характер, т.е. выступает в качестве базовых исходных начал в развитии двух и более отраслей российского права. Так, в их числе можно отметить принцип платности природопользования, который проявляется не только в экологическом, но и в водном, лесном и ином природоресурсном законодательстве, а также в законодательстве о налогах и сборах.

Рассмотрим основные принципы охраны окружающей среды.

1. Соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду.

Данный принцип отнюдь не случайно поставлен в законе на первое место. В соответствии со ст. 2 Конституции, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Следовательно, в контексте экологического законодательства характер высшей ценности носит именно право на благоприятную окружающую среду. В ст. 1 Закона об охране окружающей среды благоприятная окружающая среда определяется как «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

Право на благоприятную окружающую среду как субъективное право обеспечивается судебной защитой. Нарушения данного принципа могут быть обжалованы в судебном или административном порядке.

2. Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Этот принцип шире по содержанию, чем предыдущий. Он предполагает создание для каждого человека максимально комфортной жизненной среды не только в экологическом смысле, но и во всех остальных отношениях. Соблюдение данного принципа означает, что совершение любого действия должно оцениваться с точки зрения того, как это влияет на жизнедеятельность других людей. Поведение того или иного субъекта — отдельной личности, социальной группы, социальной организации, включая государство — так или иначе отражается на окружающих, поэтому социально неоправданными являются действия и решения, создающие помеху для существования и деятельности других социальных субъектов. Обратим внимание и на то, что в формулировке данного принципа речь идет именно о жизнедеятельности человека, а не общества.

Нормативная конкретизация этого принципа наиболее отчетливо видна в ст. 1 ГрК, определяющей, что устойчивое развитие территорий — обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории) содержатся в региональных и местных нормативах градострои-

тельного проектирования, определяющих содержание генеральных планов городских округов и поселений.

3. Научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

При формулировке данного принципа законодатель учел рекомендации Международной конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Идее устойчивого развития часто придают сугубо экологическое содержание, что не совсем корректно. В действительности устойчивое развитие и благоприятная окружающая среда — далеко не одно и то же.

Устойчивое развитие как определенный общественный идеал обладает ярко выраженным системным, интегративным характером. Экологическая составляющая при этом выходит на первый план потому, что именно в концепции устойчивого развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой. В то же время устойчивое развитие предполагает сбалансированный, синхронный и согласованный прогресс всех областей социальной жизни, при котором ни одно из направлений развития не должно идти в ущерб другим направлениям.

В течение долгого времени эта истина осознавалась явно недостаточно, вследствие чего наступила резкая дисгармония отдельных сфер общественного развития, когда технический прогресс вырвался далеко вперед, обогнав культурную и социальную динамику и полностью игнорируя естественные природные факторы. Однако это вовсе не означает, что теперь необходимо бросить все силы на защиту окружающей среды, жертвуя ради этого всеми техническими и экономическими достижениями. Напротив, следует искать такие пути дальнейшего развития общества, при котором удалось бы достичь одинаковых успехов во всех этих областях, более того, чтобы они поддерживали и взаимно стимулировали друг друга. Поэтому данный принцип и говорит об оптимальном сочетании экологических, экономических и социальных интересов, а также интересов человека, общества и государства (при этом интересы человека, как упоминалось выше, являются первичными).

4. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

Природные ресурсы — это такие компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной или иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Понятие природных ресурсов, таким образом, содержит оценку природных явлений с точки зрения их эксплуатации человеком.

Охрана природных ресурсов — это деятельность по их защите от негативного воздействия, предотвращение такого воздействия и устранение его последствий. Воспроизводство — деятельность по восполнению утраченных, израсходованных ресурсов. Рациональное использование природных