

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

Под редакцией **С. А. Боголюбова**

8-е издание, переработанное и дополненное

Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования



Курс с практическими заданиями и дополнительными материалами доступен на образовательной платформе «Юрайт», а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»

Москва • Юрайт • 2024

УДК 34(075.32)
ББК 67.407я723
075

Редактор:

Боголюбов Сергей Александрович — профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Государственного университета по землеустройству, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Рецензенты:

Красов О. И. — доктор юридических наук, профессор;
Пашова М. С. — кандидат юридических наук, доцент, профессор (Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (г. Москва). Кафедра экологического и природоресурсного права.).

075 **Основы экологического права**: учебник для среднего профессионального образования / С. А. Боголюбов [и др.] ; под редакцией С. А. Боголюбова. — 8-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 318 с. — (Профессиональное образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-17738-1

В издании рассмотрены понятие, методы, источники и принципы экологического права. Особенная часть курса посвящена вопросам правовой охраны земли, недр, водоемов, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий и объектов.

Издание подробно освещает деятельность новых органов экологического управления, экономические и юридические методы экологического управления, экологические требования к хозяйственной деятельности, обеспечение защиты экологических прав и выполнения обязанностей, содержит комментарии новейшего законодательства.

Соответствует актуальным требованиям федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

Издание будет интересно специалистам, изучающим вопросы данной тематики.

УДК 34(075.32)
ББК 67.407я723

УВЕРЕННОСТЬ В КАЖДОМ РЕШЕНИИ



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

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

ISBN 978-5-534-17738-1

© Коллектив авторов, 2019
© Коллектив авторов, 2023, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2024

Оглавление

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

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Предмет, система и методы экологического права	19
1.1. Предмет экологического права.....	20
1.2. Система экологического права.....	22
1.3. Методы экологического права.....	26
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>31</i>
Тема 2. Принципы и объекты охраны окружающей среды.....	32
2.1. Здоровье человека, экология, экономика	32
2.2. Принцип устойчивого развития	35
2.3. Международное сотрудничество	37
2.4. Объекты правовой охраны окружающей среды	40
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>43</i>
Тема 3. Источники экологического права	44
3.1. Понятие источников экологического права.....	44
3.2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и другие федеральные законы.....	47
3.3. Нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и другие акты	49
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>51</i>
Тема 4. Экологические права и обязанности	53
4.1. Экологические права и обязанности граждан	53
4.2. Права и обязанности юридических лиц в области охраны окружающей среды.....	58
4.3. Защита экологических прав.....	60
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>63</i>
Тема 5. Управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования.....	64
5.1. Разграничение полномочий по управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования	64
5.2. Органы, осуществляющие государственное и муниципальное экологическое управление	74

5.3. Органы, осуществляющие управление в смежных сферах	81
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	85
Тема 6. Экологический контроль (надзор) и мониторинг.....	86
6.1. Понятие экологического контроля (надзора)	86
6.2. Государственный экологический надзор	88
6.3. Муниципальный и общественный экологический контроль	94
6.4. Производственный экологический контроль	98
6.5. Экологический мониторинг	100
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	103
Тема 7. Организационный механизм охраны окружающей среды	105
7.1. Природоохранное нормирование	105
7.2. Оценка воздействия на окружающую среду.....	115
7.3. Экологическая экспертиза	117
7.4. Экологический аудит.....	122
7.5. Зоны экологического неблагополучия	127
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	129
Тема 8. Правовое регулирование экономического механизма охраны окружающей среды.....	131
8.1. Сущность и методы экономического регулирования охраны окружающей среды.....	131
8.2. Правовое регулирование платности природопользования	135
8.3. Правовое регулирование экономического стимулирования	138
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	143
Тема 9. Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности	145
9.1. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве зданий, сооружений и иных объектов капитального строительства.....	146
9.2. Особые экологические требования к объектам отдельных отраслей	151
9.3. Экологические требования в градостроительстве.....	156
9.4. Экологические требования к обращению с опасными веществами.....	159
9.5. Обращение с отходами производства и потребления.....	164
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	167
Тема 10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	169
10.1. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.....	169
10.2. Административная ответственность за экологические правонарушения.....	171
10.3. Уголовная ответственность за экологические правонарушения.....	177

10.4. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность за экологические правонарушения.....	181
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	184

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 11. Правовая охрана земель.....	187
11.1. Понятие правовой охраны земель	187
11.2. Содержание охраны земель	190
11.3. Организационно-правовые средства охраны земель.....	196
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	202
Тема 12. Правовая охрана недр	203
12.1. Права собственности и пользования	203
12.2. Лицензирование недропользования	206
12.3. Охрана недр континентального шельфа	209
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	212
Тема 13. Правовая охрана лесов и нелесной растительности... 213	213
13.1. Понятие леса в России и за рубежом	213
13.2. Законодательство России о лесах и иной растительности	215
13.3. Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов	218
13.4. Права на лесные участки.....	224
13.5. Ответственность за нарушение лесного законодательства.....	227
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	228
Тема 14. Правовая охрана вод.....	229
14.1. Правовое регулирование водных отношений	229
14.2. Собственность и иные права на водные объекты	232
14.3. Цели водопользования и способы охраны водных объектов.....	237
14.4. Особенности государственного управления в области использования и охраны вод.....	241
14.5. Правовая охрана вод в зарубежных государствах	244
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	246
Тема 15. Правовая охрана животного мира.....	247
15.1. Животный мир и фаунистическое право.....	247
15.2. Право собственности и иные права на животный мир	250
15.3. Система и направления охраны животного мира.....	256
15.4. Правовая охрана животного мира в зарубежных государствах ...	261
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	264
Тема 16. Правовая охрана атмосферного воздуха.....	265
16.1. Правовые меры защиты атмосферного воздуха	265
16.2. Особенности мониторинга атмосферного воздуха	270
16.3. Охрана озонового слоя и климата Земли	272
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	275

Тема 17. Особо охраняемые природные территории и объекты	276
17.1. Понятие особо охраняемых природных территорий и объектов.....	276
17.2. Особенности охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов	278
17.3. Государственные природные заповедники и национальные парки	281
17.4. Природные парки и государственные природные заказники	285
17.5. Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады	286
17.6. Лечебно-оздоровительные местности и курорты. Красная книга	288
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	291
Тема 18. Охрана окружающей среды в зарубежных государствах.....	292
18.1. Соотношение экологических прав и обязанностей	292
18.2. Экологическая функция государства.....	296
18.3. Право собственности на природные ресурсы	309
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	313
Темы курсовых работ и рефератов	314
Литература	315
Новые издания по дисциплине «Экологическое право» и смежным дисциплинам	318

Авторский коллектив

Боголюбов С. А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор Государственного университета по землеустройству — предисловие, темы 1, 2, 4, параграфы 7.4, 7.5, темы 8, 12, 16, 18.

Жариков Ю. Г., доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — темы 3, 10.

Кичигин Н. В., кандидат юридических наук, и. о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — тема 6, параграфы 7.1—7.3, тема 17.

Минина Е. Л., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — темы 9, 11.

Пономарев М. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доцент Московского государственного университета геодезии и картографии — тема 5.

Сиваков Д. О., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — темы 14, 15.

Шуплецова Ю. И., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — тема 13.

Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор — **С. А. Боголюбов**.

Принятые сокращения¹

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, от 14.03.2020 № 1-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.

Градостроительный кодекс — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

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

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

¹ Наименования федеральных органов исполнительной власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943, Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008. При применении данного документа следует учитывать, что Указом Президента РФ от 15.05.2018 № 215 утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти.

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

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

Прочие сокращения

ЕАЭС — Евразийский экономический союз.

ООН — Организация Объединенных Наций.

ООПТ — особо охраняемые природные территории.

ПДВ — предельно допустимый выброс.

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая

Республика.

РФ — Российская Федерация.

СНГ — Содружество Независимых Государств.

СССР — Союз Советских Социалистических Республик.

ШОС — Шанхайская организация сотрудничества.

Предисловие

Предлагаемый вниманию читателей учебник «Основы экологического права» можно охарактеризовать как издание, не уходящее от актуальных проблем современности, творчески их рассматривающее, идущее в ногу с запросами экономики, потребностями практики.

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

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

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

В учебнике рассмотрены не только предмет, но и система, методы экологического права, определяющие его необходимость, обоснованность и автономность от других отраслей права. Это позволяет выпускнику на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры участвовать в разработке нормативных правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности.

Немаловажное значение имеют принципы охраны среды, предусмотренные в законодательстве. Получая юридическое значение, они приобретают обязательную силу для правоприменителей, органов исполнительной власти, судебных и арбитражных органов. Некоторые из принципов пронизывают большинство источников и институтов экологического права, ряд принципов изложен от-

дельно в главе 2 учебника наряду с объектами правовой охраны окружающей среды.

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

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

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

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

Подробно рассмотрены уровни, характеристики и приемы экологического надзора и контроля — государственного, производственного (внутриведомственного), общественного, их взаимоотношения и взаимодействие, координация между собой. К экологическому контролю подключаются органы местного самоуправления.

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

Экономика наступает на экологию в условиях системного кризиса, они соперничают, неминуемо конкурируют друг с другом, поэтому правовому регулированию экономического (и экономичного) механизма в области природопользования посвящена отдельная глава учебника, где показывается роль государства в согласовании

и реализации долгосрочных и краткосрочных природоохранных программ, пути достижения экономических целей и разрешения экономико-экологических конфликтов.

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

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

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

Эффективность управления, контроля, функционирования иных звеньев природоохранного механизма обусловлена возможностями привлечения правонарушителей к юридической ответственности — дисциплинарной, административной, уголовной, имущественной (гражданско-правовой). В учебнике перечислены основные экологические административные правонарушения и преступления, за которые в КоАП и УК установлены меры соответственно административного и уголовного воздействия.

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

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

Особенную часть учебника открывает глава о правовой охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих

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

Современными задачами правовой охраны вод и лесов, как и других объектов охраны окружающей среды, являются разграничение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, повышение ответственности собственников за охрану и рациональное использование природных ресурсов, недопущение их хищнической эксплуатации и деградации, особенно решение задач их сохранения для общего водо-, лесопользования, для питьевого водоснабжения, для рекреационных целей, сбора грибов и ягод. Предоставление водоемов в частную собственность и обсуждение проблем возможной приватизации части российских лесов также нашли свое отражение и комментирование в предлагаемом издании.

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

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

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

своих жизненных позиций в защите родной природы для сегодняшнего и будущих поколений.

В результате изучения этих разделов студент должен уметь преподавать экологическое и земельное право на необходимом теоретическом и методическом уровне, управлять самостоятельной работой обучающихся, осуществлять правовое воспитание, владеть юридико-экологической терминологией, навыками работы с правовыми актами, анализировать эколого-правовые явления, факты, юридические нормы и правовые отношения, разрешать эколого-правовые проблемы и коллизии.

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

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

Материал учебника имеет целью сформировать у обучающихся общекультурные и профессиональные компетенции. Список рекомендуемых законодательных и литературных источников последнего периода, без которых студенту трудно обойтись, приводится в конце как Общей, так и Особенной части курса.

В результате изучения материалов данного учебника обучающийся должен освоить:

трудо́вые действия владение навыками подготовки юридических документов, квалифицированного консультирования по вопросам экологического права; умением преподавания экологического права на необходимом теоретическом и методическом уровне; навыками выявления, оценки и пресечения коррупционного поведения.

необходимые умения обеспечивать принятие решений и совершение юридических действий в точном соответствии с законом на основе развитого правосознания, правового мышления и право-

вой культуры; толковать и реализовывать нормы природоохранного и природоресурсного права; юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства; выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению экологических правонарушений;

необходимые знания содержания предмета и принципы экологического права; функции и системы экологического права; понятия и круга источников экологического права; содержания и структуры экологического законодательства; понятия, элементов и специфики содержания экологического правоотношения; оснований классификации, круга субъектов экологических правоотношений; понятия и содержания экологических прав человека и гражданина, особенности их защиты; особенностей зарубежного опыта охраны окружающей среды.

Профессиональные задачи студентов включают участие в подготовке и оформлении правовых актов, составление и правовую экспертизу юридических документов (в том числе в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции), осуществление правового воспитания в соответствии с ФГОС ВО.

Для полноценного изучения и уяснения экологического права студенту необходимо кроме настоящего учебника иметь и использовать — Конституцию РФ, обладающую высшей силой и имеющую прямое действие на всей территории нашей страны; на остальные законы, участвующие в регулировании экологических отношений, в учебнике даются отсылки.

Изменения и дополнения к законодательным актам, новеллы экологического права и пояснения к ним даются в главах и разделах, где упоминаются законы и прочие нормативные правовые акты России и ее субъектов, если в них в большей или меньшей степени рассматриваются и регулируются экологические отношения. Смысл и содержание многих из них излагаются частично и по возможности кратко. При необходимости к ним можно обратиться непосредственно.

Главная задача, которая стоит перед экологическим законодательством, — совмещать рыночные реформы со специфическими взглядами на землю и другие природные ресурсы, сложившимися у жителей России на протяжении веков. В юридическом плане это означает уяснение и фиксацию соотношения и взаимодействия отраслей российского права — конституционной, гражданской (имущественной), административной (управленческой) и др., участвующих в регулировании экологических отношений: эта проблема стоит перед всеми, кто пытается осмыслить современное экологическое право и законодательство.

В экологическом праве России закрепляются подходы к решению этих извечных вопросов. Природные ресурсы рассматриваются

в качестве основы жизни и деятельности человека в соответствии со ст. 9 Конституции. Именно поэтому ряд норм направлен на обеспечение сочетания интересов общества, всего населения и законных интересов граждан, при котором регулирование использования и охраны природных объектов, как указывает Конституционный Суд РФ, осуществляется прежде всего в интересах всего общества при гарантировании каждому гражданину его прав собственности.

Законодатель исходит из необходимости обеспечения конституционной законности, приоритета охраны здоровья человека и предотвращения негативных, вредных последствий при принятии решений, активного участия граждан и общественных объединений в их подготовке и обсуждении, разграничения собственности на природные объекты на частную, государственную (федеральную, субъектов РФ) и муниципальную.

Учебник написан на базе новейшего законодательства и освещает наиболее актуальные проблемы его реализации, упорядочения практики его применения, обеспечения экологического правопорядка. Описание не ограничивается постановкой вопросов, а предлагает конструктивные пути их решения. На современном этапе основное заключается в неуклонном соблюдении правовых требований всеми гражданами, исполнении всеми должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимателями.

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

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

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Тема 1

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И МЕТОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Ключевые термины: отношения общества и природы; природоохранное и природоресурсное право и законодательство; административный и гражданско-правовой методы.

Каждая отрасль права и законодательства, как и учебная дисциплина, имеют свой предмет регулирования, объект познания, на которые направлены внимание и усилия, свои методы и механизмы, с помощью которых осуществляются эти познание и правовое регулирование, а также систему. Многие века использование и потребление природных ресурсов казалось безбрежным и неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей.

Постепенно она начала ему мстить: массовая вырубка лесов привела к образованию оползней, оврагов, смыву почвы, негативному изменению климата Земли; сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил качество питьевой воды; разведанных минеральных ресурсов хватит человечеству всего на полсотни лет; рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу необходимого количества кислорода; увеличивается количество отходов производства и потребления; химизация и интенсификация сельского и иных отраслей хозяйства приводят к накоплению и остаткам вредных веществ в продуктах питания; сокращается биологическое разнообразие на планете.

Современные экологические проблемы докатились и до России, хотя вследствие территории и величины запасов природных ресурсов они пришли к нам позднее, но тем скорее и компетентнее — с учетом международного опыта — надо их решать. Согласно ежегодным государственным докладам «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации», составляемым и публикуемым с 1992 г., в состоянии, близком к экологическому бедствию, находится почти 10 % территории нашей страны. Возникшие перед человечеством, перед конкретными странами и каждым поселением экологические проблемы обуславливают возникновение новой науки и учебной дисциплины под названием «Экологическое право».

1.1. Предмет экологического права

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

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

Организационные, экономические, воспитательные меры по организации рационального природопользования и охране окружающей среды имеют социальную направленность, поскольку потребление природных ресурсов и охрана окружающей среды должны осуществляться прежде всего для поддержания человеческого социума, благосостояния людей, обеспечения им природных условий жизни, труда, отдыха.

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

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

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

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

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

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

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

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

Экологические правоотношения. Оригинальность и самостоятельность отрасли права в общей системе права увязывается не только со своей терминологией, но и обычно с наличием целей и своего предмета правового регулирования. Если есть специфический объект правового регулирования, специфические общественные отношения, на упорядочение которых направлены нормы права (правоотношения), значит есть и самостоятельная отрасль права (при наличии системы и специфических методов регулирования, о чем будет сказано далее).

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

рядок, правильность, систему в движение, в деятельность или развитие какого-либо явления.

Все это доказывает принадлежность этих правил поведения людей по поводу природных ресурсов, всей окружающей среды к системе права.

Сердцевиной регулируемых общественных отношений являются отношения в области взаимодействия общества, людей и природы. Они, безусловно, обладают спецификой — возникают, изменяются и прекращаются по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Такого рода отношения комплексно не регулируются ни одной другой отраслью российского права. Регулируемые правом общественные экологические отношения носят преимущественно производственный, социальный характер — может быть даже более рельефно выраженный, чем в других отраслях права.

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

1.2. Система экологического права

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

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

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

Со временем, во второй половине XX в., стали ясными неполнота, недостаточность лишь природоресурсного подхода. Невозобновляемость земель и многих других природных ресурсов, их связанность между собой обусловили необходимость абстрагирования от каждого из них, перехода к более общему явлению и феномену — окружающей среде. Неминуемым стало обобщение — включение регулирования общественных отношений по поводу охраны и использования каждого из природных ресурсов в регулирование охраны всей окружающей среды. Отрасли природоресурсного права становятся подотраслями экологического права, его составными частями, переходят в новое качество.

Третью часть экологического права составляют нормы других отраслей российского права, которые также в определенной степени «работают» на регулирование экологических отношений. Эти экологизированные нормы других отраслей права «подпирают» регулирование экологических общественных отношений, дополняют либо замыкают действие механизма правового регулирования отношений общество — природа.

Экологизированные нормы УК, КоАП и иных федеральных законов не нарушили своих связей с другими отраслями права, но и обеспечили действие норм экологического права, которое без предусмотренных в иных отраслях отрицательных последствий правонарушений стало бы неэффективным, потеряло бы взаимосвязь между гипотезами, диспозицией и санкциями правовых норм.

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

Все три части экологического права функционируют в диалектическом единстве, позволяя порой считать экологическое право комплексной (интегрированной) отраслью российского права. В последнее время, в связи с возрастающим значением окружающей человека среды, ее роли в жизни общества начинают говорить об экологической суперотрасли, надотрасли, гиперотрасли, которая проникает во все иные отрасли права и даже подчиняет их себе, своим целям.

Экологическое и конституционное право. Являясь отраслью российского права, экологическое право отграничивается от остальных отраслей своими предметом и методами регулирования, но на-

ходится с другими отраслями в определенном взаимодействии и взаимопроникновении, которые в совокупности работают на стабильность, эффективность и функционирование всей российской правовой системы, экономное использование природных ресурсов и на оздоровление окружающей среды. В ст. 9 Конституции предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

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

Конституция, конституционное право являются, как и для других отраслей права, основой, базисом системы экологического права. В Конституции содержатся отправные положения для регулирования охраны окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов: провозглашаются формы собственности на природные ресурсы, права и обязанности граждан, разграничивается компетенция Российской Федерации и субъектов РФ в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Соотношение с гражданским правом. Актуальным представляется действие в системе экологического права и гражданского права, регулирующего имущественные и некоторые связанные с ними неимущественные отношения. Распространение на многие природные ресурсы и объекты рыночных отношений обуславливает необходимость понимания требований экологической и гражданской отраслей российского права. В ряде норм ЗК, ЛК, ВК и иных законов РФ, регулирующих охрану и рациональное использование природных ресурсов и объектов, предусматриваются недопущение приватизации некоторых категорий земли, иных природных объектов, а также определенного имущества в отрыве от земли.

В определенных федеральными законами случаях запрещается заключение гражданско-правовых договоров и других имущественных сделок по поводу некоторых видов земель и иных природных объектов, вводятся ограничения имущественных прав граждан и юридических лиц, на которых возлагаются дополнительные обязанности в связи с владением, использованием и распоряжением природными ресурсами и объектами.

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

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

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

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

Гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, земельное, иное природоресурсное, природоохранное законодательство — к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение земельных, иных природоресурсных и связанных с ними имущественных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами напрямую зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения между ними, размежевания и взаимодействия экологического, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

Выбор соответствующих норм и требований отраслей права при правоприменении имеет немаловажное значение для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на земли и иные ресурсы, на объекты природопользования, для решения земельных, экологических и иных споров.

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

Разграничение сфер знаний носит всегда условный характер, однако в науке, образовании, педагогике формализуется в виде научных специальностей, утвержденных в Минобрнауки России, и применяемых в Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России в области правовых наук, юриспруденции, правоведения. Для преподавания учебных дисциплин «природоресурсное право», «земельное право», «экологическое право» немаловажна классифи-

кация, применяемая в дальнейшем для сдачи приемных экзаменов в магистратуру, аспирантуру, экзаменов кандидатского минимума и защиты диссертаций.

Для сельскохозяйственного производства земля и иные природные ресурсы имеют неограниченное значение и, в отличие от других сфер производства, являются не только операционной базой, местом расположения, но и, прежде всего, средством производства, невосполнимым орудием выращивания и иных способов производства сельскохозяйственной продукции.

Экологическое и международное право. В систему экологического права входит международное право, включающее, среди других, немало природоохранных требований. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Общеизвестными принципами и нормами принято считать те, которые одобрены в ООН, в других авторитетных международных организациях и признаны Россией.

Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ при решении отдельных вопросов, несмотря на турбулентность межгосударственных отношений, нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры.

Общеизвестным принципом является то, что в случае различий между законом, устанавливающим общие правила имущественных отношений (например, ГК), и законом, устанавливающим специальные правила (ЗК, ВК, ЛК, Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»), применительно к конкретным природоохранным отношениям действует правило специального закона, а к имущественным отношениям — требования ГК, если ЗК, ВК, ЛК и другими федеральными законами не установлено иное.

Ратифицированные международные договоры РФ не должны превалировать над положениями Конституции (так же поступают в США и большинстве других зарубежных стран), ущемлять российский суверенитет. Ратификация международных соглашений осуществляется парламентом России в форме федерального закона, при этом могут быть при необходимости внесены изменения и дополнения в российское законодательство.

1.3. Методы экологического права

Каждой отрасли российского права присущи не только свои предмет, система, но и метод или комбинация методов: предмет, система и метод обладают определенным единством, поскольку отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных

отношений отрицательно сказывается на самостоятельности и эффективности действия отрасли права. Комплекс методов экологического права включает специфические приемы, присущие только данной отрасли права. В этот комплекс методов входят и иные, более общие методы, свойственные другим отраслям права, представляющие однако такое сочетание и своеобразие, которые не свойственны другим отраслям права.

Экологизация иных отраслей права. На первое место можно поставить такой метод, с помощью которого экологическое право неминуемо воздействует на другие отрасли права. Это — экологизация, т. е. усиление природоресурсной, природоохранной составляющей всех отраслей российского права. Метод экологизации является особенным, специфическим, поскольку направлен на гармонизацию отношений общества и природных ресурсов, всей окружающей среды вне отраслевой принадлежности правовых норм.

Этот метод можно рассматривать как проявление общеэкологического, природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, как проникновение всемирной глобальной задачи рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые, так и не регулируемые правом.

Метод экологизации отраслей права связан с особенностями предмета права, с применением в любой деятельности человека законов природы, которые можно познать или не познать, учесть или игнорировать. Объективные законы природы мстят за пренебрежение ими, и человеку для сохранения своего вида (по крупному) либо для сиюминутного благополучия (принижено) необходимо считаться с ними, т. е. экологизировать каждое свое действие, как связанное, так и не связанное с вторжением в природные ресурсы и природную среду.

Земельное и иные составные части природоресурсного права не могут обойтись без своей экологизации как метода, цементирующего и скрепляющего отдельные институты, нормы и источники этой подотрасли права. Ведь нормы, регулирующие использование отдельных ресурсов, важны экологическому праву, поскольку они затрагивают интересы охраны окружающей среды, рациональное потребление земли и остальных основных компонентов окружающей среды.

Именно поэтому на современном этапе общественного и научно-технического прогресса и в обозримом будущем природоресурсное право становится составной частью экологического права. Количество и уровень ресурсопотребления перерастают в свое совершенно новое качество — требуют охраны всей окружающей среды, где эксплуатация природных ресурсов занимает важнейшее место, но отодвигается на второй план по сравнению с их сбережением, рацио-

нальным, возобновляемым потреблением, с комплексной охраной окружающей среды.

Метод экологизации типичен для других отраслей права, в каждой из которых присутствуют предписания, направленные на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Двойственное назначение и местонахождение этих норм не должно смущать: принадлежность уголовных, административных и иных норм права соответственно к уголовному, административному и иным отраслям права не вызывает сомнений. В то же время отсутствие ответственности, санкций за экологические правонарушения означало бы незавершенность природоресурсного, природоохранного правового механизма.

Административно-правовой способ. В действующей системе права преобладают два основных способа воздействия на поведение граждан — административно-правовой и гражданско-правовой, императивный и диспозитивный. Их сочетание и взаимодействие в области использования природных ресурсов и охраны всей окружающей среды имеют свои особенности и могут рассматриваться как специфические методы экологического права.

Административно-правовой метод используется для обеспечения порядка управления и поэтому исходит из неравного положения субъектов права — из вертикальных отношений власти и подчинения. Более полувека господствовала исключительная государственная (общенародная) собственность на природные ресурсы, что естественно обуславливало преимущественно административный, государственный способ управления ими. На него работали преобладающие представления о естественном, «дармовом» происхождении природных благ, отсутствии, как правило, вклада человеческого труда в их появление и существование, отсутствии себестоимости природных объектов и, соответственно, цены за природопотребление. Природные ресурсы становились общественным фондом потребления.

В третьем десятилетии XXI в. стали видны как положительные, так и отрицательные стороны такого подхода: при едином собственнике природных ресурсов можно было легче планировать ресурсопотребление, координировать природоохранную деятельность, преодолевать эгоистические, корыстные, частнособственнические, сепаратистские инстинкты природопользователей. Однако эти факторы не принесли ожидаемого положительного эффекта, но породили бесхозяйственность, пренебрежение в ряде случаев экономической оценкой природных ресурсов, распространение нравственной и правовой безответственности природопользователей, и в конечном счете — определенное разорение экономики, прежде всего аграрной.

Гражданско-правовой способ. В области природоохранных и природоресурсных отношений имущественный подход (горизон-

тальный, в отличие от административного — вертикального) приобретает принципиальное значение, поскольку наряду и вместе с земельными участками в гражданском обороте могут находиться растительность, объекты животного мира, древесина; добытые, т. е. извлеченные из недр, полезные ископаемые; пруды, обводненные карьеры.

В конце 1980-х гг. в Российской Федерации был провозглашен принцип перехода от преимущественно административных, властных методов регулирования экологических отношений к методам преимущественно экономическим. Надо отметить взвешенность этой формулы, означающей постоянное и неизменное функционирование и того, и другого методов, но с преобладанием в различные периоды и с разным успехом одного над другим.

На этом пути за прошедшие два десятка лет сделано немало. Установлена плата за пользование природными ресурсами, за потребление и загрязнение природной среды. Признаются, защищаются равным образом и гарантируются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и иные природные ресурсы, т. е. постепенно складывается экономический механизм использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, введение материального интереса в использование природных ресурсов для настоящего и будущих поколений и их сбережение.

Сочетание административного и гражданского методов. Российское государство и право не отказываются от административных средств организации природопользования, а в ряде случаев усиливают их применение в направлении охраны природных ресурсов и всей окружающей среды.

Увеличиваются уголовное наказание за экологические преступления и административные штрафы на нарушителей экологического законодательства, на загрязнителей (они налагаются не только на граждан, но и на юридических лиц).

Формируется (со взлетами и падениями) государственная и муниципальная системы природоохранных органов, принимаются меры к нормированию загрязняющих выбросов и сбросов в окружающую среду и качества окружающей среды, ужесточению государственного экологического надзора и контроля.

Для охраны земли, иных природных ресурсов и всей окружающей среды принципиальный характер имеют формы гражданского, имущественного оборота объектов собственности на природные ресурсы (ст. 129 и 209 ГК): экологический фактор природопользования объявляется приоритетным по отношению к известным правам собственника природных объектов.

Законодательство о природных ресурсах, как и нормативные акты других отраслей права, содержит большое количество норм

административно-правового характера, направленных на рациональное ресурсопотребление, охрану окружающей среды. Это обусловлено публичным, социальным характером назначения и использования большинства природных ресурсов, представляющих интерес для всего населения.

Административные методы организации рационального природопользования и охраны окружающей среды не чужды и другим странам, давно идущим по пути рыночных отношений, признания условной незыблемости частной собственности на землю и другие природные ресурсы.

Все чаще и настойчивее окружающая среда признается в них общенациональным благом, необходимым для выживания общества. В случаях коллизий между государством, обществом и частным собственником земли приоритет и предпочтение судами за рубежом все чаще отдаются первым.

Участки земли и некоторые другие природные объекты выкупаются государством и изымаются для государственных, общественных нужд и общечеловеческих надобностей. В области экологии авторитет государства и его природоохранных органов становится непререкаемым и незыблемым, обеспечивается жесткими административными и иными юридическими процедурами.

Прогностический метод. В области общественных отношений, связанных с охраной окружающей среды, не менее полезным является прогностический метод, включающий предсказание, суждение о состоянии экологических отношений в будущем. Прогнозирование природоохранных процессов предполагает их планирование, программирование, проектирование, управление, использует экстраполяцию, моделирование, опрос экспертов.

Нахождение России в мировом сообществе должно предполагать прогнозирование мировых природоохранных отношений, изменения в технике, науке, в окружающей среде, в развитии международного права, правовых системах других стран и континентов.

Потребность в таких знаниях остро ощущается в экологическом праве, ибо знание будущих состояний, процессов и явлений представляет собой необходимое условие компетентного и целенаправленного управления климатом, иными природоресурсными и природоохранными процессами, предупреждения деградации природных ресурсов от ветровой и водной эрозии, загрязнения, захламления, опустынивания, засоления, подтопления.

Здесь подвижность и динамика состояния природных ресурсов, окружающей среды, постоянно ранимой, все более вызывающей озабоченность, во многом зависят от антропогенной, человеческой деятельности, подвергаемой законодательному и иному правовому регулированию и поэтому требующие (и деятельность, и ее регулирование) особого внимания, прогнозирования и осторожности.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему актуализируются проблемы использования и сохранения природных ресурсов?
2. Какова роль права в обеспечении охраны окружающей среды и рационального природопользования?
3. Как соотносятся природоресурсное, природоохранное и экологическое право и законодательство?
4. Как соотносятся различные методы изучения, использования и применения экологического права?
5. В чем достоинства и недостатки административно-правового и гражданско-правового методов в экологическом праве?
6. Какое определение можно дать экологическому праву как отрасли права?
7. Правовыми нормами каких отраслей (помимо экологического права) регулируются экологические правоотношения?
8. На какие структурные элементы делится отрасль экологического права?
9. Что является объектом эколого-правового регулирования?
10. К какой отрасли (публично-правовой или частноправовой) можно отнести экологическое право?