

Федеральное агентство по образованию  
Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Владимирский государственный университет

В.С. ГЕРАСИМОВ  
Л.В. РАЩУПКИНА

# ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА

Учебное пособие

Владимир 2006

УДК 349.6  
ББК 67.625  
Г73

Рецензенты:

Доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАЕН, декан юридического факультета  
Международного независимого эколого-политологического  
университета (г. Москва)  
*Г.И. Загорский*

Доктор юридических наук, профессор  
кафедры уголовного права и процессов  
*Б.А. Молчанов*

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Владимирского государственного университета

**Герасимов, В. С.**

Г73 Правовые средства обеспечения экологического правопорядка :  
учеб. пособие / В. С. Герасимов, Л. В. Ращупкина ; Владим. гос. ун-т. –  
Владимир : Изд-во Владим. гос. ун-та, 2006. – 176 с.  
ISBN 5-89368-770-1

Рассматриваются актуальные проблемы обеспечения экологического правопорядка, формулируются предложения по совершенствованию норм экологического права и их применению.

Предназначена для студентов специальностей 030501 – юриспруденция, 020801 – экология всех форм обучения, аспирантов, преподавателей курса экологического права, а также для государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов, применяющих нормы экологического законодательства.

Библиогр.: 5 назв.

УДК 349.6  
ББК 67.625

ISBN 5-89368-770-1

© Владимирский государственный  
университет, 2006

## Оглавление

Введение .....	5
Глава 1. ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА .....	9
§ 1.1. Понятие и структура экологического правопорядка.....	9
§ 1.2. Общая характеристика норм права, регулирующих экологический правопорядок .....	32
§ 1.3. Субъекты и объекты экологического правопорядка .....	51
§ 1.4. Экологические права и обязанности .....	74
§ 1.5. Экологическое правосознание как элемент правопорядка .....	96
Глава 2. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	106
§ 2.1. Общая характеристика правовых средств обеспечения экологического правопорядка в России .....	106
§ 2.2. Юридическая ответственность за экологические правонарушения как средство обеспечения экологического правопорядка .....	137

ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	164
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ .....	173
ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО» .....	173
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	175

## ВВЕДЕНИЕ

Качество окружающей природной среды в разных регионах Российской Федерации неодинаково. Из 17 млн кв. км территории страны около 65 % (более 11 млн кв. км) в соответствии с критериями ЮНЕП (Программа ООН по охране окружающей среды) характеризуются как «дикая природа», или ненарушенные экосистемы, т.е. почти не затронутые хозяйственной деятельностью, сохранившие биопродуктивность и биоразнообразие. Для мира в целом названный показатель составляет 27 %. На долю России приходится более 22 % суши с ненарушенными экосистемами. В европейской части это, прежде всего, северо-восточные районы; в азиатской части – почти весь север Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также обширные районы Западной Сибири. Эти массивы образуют крупнейшую в мире зону стабилизации глобальной окружающей среды и представляют собой уникальный экологический ресурс для восстановления биосферы Земли.

Вместе с тем примерно на 15 % территории России состояние окружающей среды не соответствует нормативам, определяющим уровень экологической безопасности людей. Но именно здесь проживает основная часть населения (около 60 %) и сосредоточены основные производственные мощности и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья. Природные экосистемы на этой территории сильно угнетены или деградировали, их стабилизация и тем более восстановление при современной величине антропогенной нагрузки на них невозможны.

На остальной части территории России (около 20 %) характеристики качества окружающей среды удовлетворяют установленным нормативам, экосистемы сохраняют воспроизводственный потенциал, хотя и обеднены в результате хозяйственных воздействий, повлекших снижение биопродуктивности и частичную утрату биоразнообразия.

Экологическое неблагополучие – следствие прямого уничтожения естественных экосистем (вырубка лесов, распашка степей и лугов), негативных антропогенных воздействий на них (загрязнение атмосферного воздуха, водных объектов и почвы отходами производства и потребления, промышленных и других антропогенных аварий, подтопление либо, наоборот, иссушение земель вследствие выполнения гидромелиоративных работ, дорожного и промышленного строительства и пр.).

За 1991 – 1999 гг. экологическая ситуация в неблагополучных регионах страны (за относительно редкими территориально локализованными исключениями) не улучшилась, несмотря на существенное сокращение выбросов загрязнений в атмосферу, сброса неочищенных сточных вод и размещения твердых отходов производства и потребления. Даже снизившийся поток загрязнений в таких регионах превышает ассимиляционные возможности имеющихся экосистем, так что угроза их дальнейшей деградации сохраняется. Существенное загрязнение атмосферного воздуха в городах и городских агломерациях, неудовлетворительное положение с обезвреживанием токсичных отходов, сверхнормативное загрязнение источников питьевого водоснабжения имеют место более чем в 30 субъектах Российской Федерации. Практически во всех субъектах федерации регулярны лесные пожары, которые ежегодно уничтожают десятки и сотни тысяч гектаров лесопокрытой территории. Повсеместно остры проблемы истощения сельскохозяйственных угодий, снижения плодородия почв. Под угрозой исчезновения многие виды флоры и фауны.

В настоящее время тенденция еще более изменилась к худшему, это связано с ростом производства в условиях ослабления природоохранной системы вследствие ее радикального структурного преобразования и резкого сокращения общей численности занятых в ней. Сложная экологическая обстановка в наиболее населенных регионах страны – не столько результат кризисных явлений в экономике в 1990-е гг., сколько следствие сформировавшихся за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, приведших к доминированию ресурсоемких и энергоемких технологий, сырьевой ориентации экспорта, падению технологической дисциплины, а также чрезмерной и нерациональной концентрации производства,

что характерно для наиболее экономически развитых регионов. Эти факторы вместе с недостаточным выделением бюджетных ассигнований на решение экологических проблем, нерациональной эксплуатацией природных ресурсов, низким качеством управления природоохранной деятельностью обуславливают серьезную опасность дальнейшего ухудшения экологической ситуации.

Естественной средой обитания человека, условием его жизни и всех видов деятельности выступает природа, существующая вне его сознания. Она – колыбель человека и кладовая природных ресурсов, которые Российской Конституцией признаны как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 п. 1).

Взаимоотношения человека и общества с природой, именуемые в настоящее время экологическими, существенно отличаются от тех, которые принято называть общественными. Последние – отношения людей, наделенных сознанием, способных контролировать и управлять своими поступками, с окружающей естественной природной средой, которая развивается по присущим ей объективным (естественным) законам. Человек не может властвовать и повелевать природой. Он должен учитывать законы ее саморазвития и их рационального использования, если не желает причинить вред природе, ее объектам и благоприятному уровню жизни всего человечества, его настоящим и будущим поколениям.

Гармоничные отношения общества с природой в современных условиях не могут сложиться без воздействия правовых, экономических и воспитательных механизмов, побуждающих каждого землянина рационально и бережно относиться к природе, ее ресурсам, экологическим системам.

Право выступает особо эффективным механизмом воспитания у граждан высокого уровня экологического правосознания, понуждает всех природопользователей поддерживать предписанный уровень экологического правопорядка. Такой порядок рационального и бережного природопользования складывается под влиянием законодательных и иных требований экологического права, которое в настоящее время развивается и совершенствуется под активным влиянием норм международного права охраны окружающей среды.

При подготовке работы были использованы труды ученых, внесших значительный вклад в развитие эколого-правовой науки, экологической

безопасности, в частности работы Ф.Х. Адиханова, Г.И. Азарова, Г.А. Аксененка, В.А. Андрейцева, А.И. Бобылева, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Н.Н. Веденина, Р.Х. Габитова, И.А. Герасимовой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, В.Д. Ермакова, Т.В. Злотниковой, Б.В. Ерофеева, Э.Н. Жевлакова, А. Желудкова, А.И. Казанника, О.С. Колбасова, С.Н. Кравченко, О.И. Крассова, В.В. Круглова, И.Ф. Панкратова, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Ф.М. Раянова, Г.П. Серова, Н.А. Сыродоева, А.С. Тимошенко, Ю.С. Шемшученко, А.С. Шестакова и других специалистов.

Методологической основой исследования авторов стало учение о взаимодействии общества и природы, диалектике этих взаимоотношений в развитии и противоречиях, факторах и негативных последствиях антропогенного воздействия на окружающую природную среду, необходимости сохранения благоприятного ее состояния для настоящего и будущих поколений.

Не вызывает сомнений важность вклада ученых различных специальностей в разработку вопросов обеспечения экологического правопорядка, однако до настоящего времени нет монографического исследования охватывающего весь спектр вопросов, относящихся к правовому обеспечению экологического правопорядка Российской Федерации в условиях коренного реформирования государственно-правовых структур и нормативно-правовой базы, возрастания количества опасных факторов, в том числе и угроз со стороны международного терроризма. Восполнить существующий пробел и призвано данное учебное пособие.

## Глава 1. ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА

---

### § 1.1. Понятие и структура экологического правопорядка

Правопорядок является важным условием существования и развития правового государства. Он необходим для обеспечения свободы и реализации прав граждан, образования и функционирования гражданского общества, осуществления демократии научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата.

Правовой порядок – явление, присущее государственно-организованному обществу. В юридической литературе оно именуется как правопорядок, утратив, по существу, свое двухсловное название. И это представляется правильным как естественное развитие правовой мысли. Здесь следует довериться мудрой мысли французского историка: «Всякое, хотя бы и приблизительно верное, имя имеет ценность: раз верное имя найдено, предмет становится известным, мы овладеваем им и можем пользоваться им»<sup>1</sup>. Познание предмета, именуемого правопорядок, неизменно возвращает нас к его двухсловному наименованию «правовой порядок». В нем определяющим словом, конечно, является слово «порядок». В филологическом смысле под ним (порядком) понимается правильное, наложенное состояние, расположение чего-нибудь; правила по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим<sup>2</sup>. Как видим, порядок может проявляться в разноаспектных явлениях объективного и субъективного мира: состояниях, расположениях, существующих устройствах, правилах, по которым действуют, последовательности действий и даже в режиме. Последнее (режим), правда, само нуждается в конкретизации.

---

<sup>1</sup> Карлейль Т. Французская революция. История. М., 1991. С. 481.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. 22 изд., стер. М., 1990. С. 565.

Наименование «правовой порядок» подчеркивает юридический аспект явления, о котором мы ведем речь. Но этот аспект тоже достаточно многообразен. Он охватывает нормы права (правила поведения, предписанные государством), правовые отношения (права и обязанности их участников), правосознание граждан, законность, ответственность, иные правовые институты и категории. В этом, как нам представляется, лежит и первая (многоаспектность понимания самого порядка) и вторая (многоаспектность понимания предмета правового порядка) причины, по которым до настоящего времени в теории российской правовой мысли, по существу, нет единого общепризнанного понятия правопорядка.

На наш взгляд проблематичность определения понятия «правопорядок» обусловлена различными причинами. В частности, существуют различные толкования самого понятия, а в существующих исследованиях нет единой общепризнанной дефиниции. Это становится препятствием развития как научных исследований, так и принятию практических решений проблемы обеспечения правопорядка. Сложность этого правового явления и наличие различных подходов к его исследованию определили многочисленные его характеристики, которые существуют в юридической литературе.

Несмотря на разнообразие существующих определений правопорядка, можно выделить несколько основных подходов к данному понятию. Среди них подход, в соответствии с которым под правопорядком понимают систему правоотношений<sup>3</sup>. Такая точка зрения заслуживает серьезного внимания. Правда, возникает вопрос: В какой степени возможно и необходимо сведение понятия «правопорядок» к системе или совокупности правоотношений? Правопорядок не тождествен правоотношениям по своей смысловой нагрузке. Правоотношение как научная категория (и явление) несет в себе ответ на вопрос о содержании возможного и должного поведения его участников, а правопорядок свидетельствует о полноте его реализации, прочности и обеспеченности этого поведения. Кроме того, правопорядок обладает качеством как целостная система правовых отношений, не свойственным правоотношению. Правоотношение является лишь звеном правопорядка. Следует согласиться с Т.М. Шамба, который говорит о правопорядке как о состоянии отношений, урегулированных правом<sup>4</sup>. По-

---

<sup>3</sup> Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учеб. М., 2000. С. 252 – 257.

<sup>4</sup> Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок. М., 1985. С. 46.

нятие состояния шире понятия «система». В то же время оно относится к качеству явления, а не к его внешней стороне, что в большей мере характерно для понятий «система», «совокупность». С помощью категории состояния выражается процесс изменения и развития вещей и явлений, сводящийся к изменению их свойств и отношений. Характеристика состояния вещей важна для раскрытия их сущности.

Следующий подход заключается в понимании правопорядка как состоянии урегулированности общественных отношений на основе права, законности<sup>5</sup>. Отметим, что понимание правопорядка предполагает некий упороченный механизм его появления. На наш взгляд, упороченность появляется не «автоматически», а на основе работы сложного механизма взаимодействия государственной воли, выраженной в нормативно-правовых актах, правоприменительной деятельности органов государства, должностных лиц, существования определенного уровня правосознания участников правоотношений, чьими действиями и поступками правовые нормы осуществляются, высокого уровня гарантий, обеспечивающих реализацию прав и законных интересов граждан и юридических лиц, стимулирования их к надлежащему выполнению возложенных на них юридических обязанностей. Вместе с тем нельзя не заметить, что указанный подход акцентирует внимание главным образом на упороченности общественных отношений в поведении людей на основе правовых норм. Законодатель, опираясь на требования объективной реальности, должен упорочить перечень субъектов, их правовой статус, отношения и состояния, связи между ними, правила правового поведения. Однако по нашему мнению, основной недостаток такого подхода в том, что нельзя суживать содержание правопорядка и сводить его лишь к упороченности.

Интересные взгляды на проблему сформулированы в работах, где под правопорядком понимается прочный и устойчивый правовой режим, правовая реальность, которые достигаются на основе права<sup>6</sup>. Отметим, что предложенное понимание правопорядка связывается с полным осуществлением на практике режима законности. Видимо, не случайно при данном подходе суть правопорядка сводится к «соблюдению требований законности»<sup>7</sup> Следует заметить, что линейная зависимость «законность – правопо-

---

<sup>5</sup> Шабуров А.С. Законность и правопорядок. Теория государства и права / Под ред. В.М. Карельского и В.Д. Первалова. М., 1997. С.456 – 459.

<sup>6</sup> Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 81.

<sup>7</sup> Керимов Д.А. Обеспечение законности в СССР. М., 1965. С.92.

рядок» носит несколько абстрактный характер и может рассматриваться сугубо на теоретическом уровне. Практически же данная последовательность развивается многомерно. Механизм соотношения законности и правопорядка опосредован многими социальными факторами, которые исключают их прямую и механическую зависимости. При этом было бы ошибочно недооценивать при формировании правопорядка юридический инструментарий. Определяя правопорядок как правовой режим, данный подход лишает правопорядок самостоятельного содержания и, по сути, сводит правопорядок к законности.

По мнению С.С. Алексеева, наиболее полным является подход, где под правопорядком понимается состояние правовых отношений, связей и урегулированность, упорядоченность, основанные на праве и законности<sup>8</sup>. В нем наиболее полно характеризуется правопорядок. Данное определение охватывает существенные качества правопорядка.

Приведенные дефиниции свидетельствуют, что существуют многочисленные связи понятия «правопорядок» с другими правовыми категориями, поэтому каждая из них имеет значение для более полного раскрытия данного понятия.

Вполне справедливо, на наш взгляд, мнение, в соответствии с которым основу правопорядка составляет правомерное поведение субъектов. Например, В. В. Лазарев пишет, что правопорядок в обществе достигается тогда, когда деятельность всех субъектов права является правомерной, когда надлежащим образом осуществляются субъективные права и исполняются юридические обязанности, т.е. когда субъекты права совершают обязательные или дозволенные действия либо воздерживаются от совершения запрещенных действий<sup>9</sup>. В. И. Гойман-Червонюк дополняет содержательный аспект понятия правопорядок, включая сюда и фактические действия, соответствующие праву и его принципам<sup>10</sup>.

*Правовой порядок* – социально-правовое явление, формирующееся в процессе функционирования механизма правового регулирования. Правопорядок есть свидетельство того, что в конкретном поведении субъектов

---

<sup>8</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 38, 39.

<sup>9</sup> Лазарев В.В. Действие права. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 476.

<sup>10</sup> Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 243.

материализуются правовые предписания и «овеществляются» правовые идеи и принципы. Правомерное поведение позволяет нам заключить, что заложенные в законе задачи выполнены, предусмотренные в правовых актах нормы реализованы, результат имеется, а правовые средства государственной власти по руководству обществом получили свое «овеществленное» выражение в урегулированности и упорядоченности общественных отношений.

Правовой порядок объективно необходим любому государственно-организованному обществу, прежде всего для того, чтобы обеспечить производство материальных благ, без которых оно развиваться не может.

В процессе производства люди вступают в определенные отношения. Это могут быть отношения координации их совместной деятельности, которые регулируются соответствующими правовыми нормами. Кроме того, любой процесс совместного труда нуждается в четкой расстановке работников, своевременном их обеспечении средствами и предметами труда, контроле и установлении известной субординации между его участниками. Это так называемые отношения субординации и контроля<sup>11</sup>. Однако какими бы совершенными не были нормы права, регулирующие производственную деятельность людей, они будут «пустым звуком», пока не воплотятся в их поведении. Необходимо претворить эти права и обязанности в жизнь. Это возможно на основе правомерного поведения субъектов. Только в этом случае можно говорить о реальном правопорядке. Для обеспечения такого порядка и возникает потребность охватить общим правилом повторяющиеся изо дня в день акты производства, распределения и обмена продуктов и позаботиться о том, чтобы отдельный человек подчинился общим условиям производства и обмена.

Также в результате действия механизма правового регулирования складывается необходимый правопорядок в социальной, политической, духовной и иных сферах общественной жизни. Правомерное поведение субъектов при этом всегда характеризует качественную определенность правопорядка, образует его содержание.

Выделяя правомерное поведение в качестве содержательного элемента правового порядка, В. М. Лебедев, прежде всего, исходит из того,

---

<sup>11</sup> Лебедев В.М. Воспитательная функция советского трудового права. М., 1981. С. 9.

что именно оно находится в основе взаимодействия, сцепления всех элементов правопорядка. Действительно, на основе правовой нормы в процессе деятельности субъекта им реализуются субъективные права и обязанности. В первую очередь, правомерное поведение участников общественных отношений определяет необходимую качественную особенность правопорядка, которая позволяет говорить о его значении среди других категорий права.

Ключевым для уяснения сущности правопорядка является понятие права, вокруг которого в последнее время продолжается дискуссия среди ученых-юристов. Вопрос о понятии права – исходный: в зависимости от его понимания трактуется и правопорядок. В юридической литературе существует «нормативное» и «широкое» понимание права. При первом подходе право автоматически отождествляется с законом, т.е. реализация любого закона (в том числе и неправового) дает в итоге «правопорядок». При этом ясно, что под «правопорядком», по существу, в подобных трактовках имеется в виду законопорядок. Но подобно тому, как не всякий закон является правовым законом, точно также не всякий законопорядок является правовым порядком. При втором подходе проводится различие между правом и законом. В аспекте соотношения права и закона обосновывается положение о том, что право рождается в самих общественных отношениях в процессе согласования сталкивающихся, а порой и конфликтующих интересов субъектов этих отношений. В центре данного понимания – идея социального согласия в вопросах права, восходящая к Цицерону. Право предстает в соответствующих концепциях как «дитя» общества, а не государства и издаваемых им законов. В этом контексте право – выразитель общих (абстрактных) принципов, идей нравственности, прав человека и других ценностей. Как справедливо пишет В.С. Нерсисянц, «право по своей сущности и, следовательно, по своему понятию – это исторически определенная и объективно обусловленная форма свободы в реальных отношениях, мера этой свободы, форма бытия свободы, формальная свобода». В отличие от права закон – это «официальная форма общеобязательного нормативного признания или непризнания объективно сложившихся или явно складывающихся форм и норм права (мер свободы)». При этом «пра-

во... в его соотношении с законом ... выступает как источник, олицетворение и критерий справедливости»<sup>12</sup>. Подчеркивается, что именно праву в качестве выработанной обществом меры свободы, справедливости должен соответствовать закон. Тогда он может рассматриваться как правовой закон. Поэтому правопорядок предполагает в данном понимании верховенство правового закона.

Вместе с тем правопорядок предполагает реальное воплощение права в поведении субъектов. В этом аспекте Конституция РФ 1993 г. содержит ориентир, обращение к которому способно содействовать воплощению права в закон. Речь идет о введении в конституционный оборот ранее использовавшегося лишь в науке понятия «правовая система», ядром которой является право (ст. 15 Конституции РФ). При этом в литературе господствует точка зрения, что право как ядро правовой системы должно определять и обуславливать систему законодательства, являющегося формой права и закрепляющего его содержание. Как справедливо отмечает С. В. Поленина, правовая система охватывает все правовые явления, а закон связан не только с правом, формой и выражением содержания которого является. Связь права с законом существует и в процессе правотворчества, реализации, применения<sup>13</sup>. В правовом государстве, каким Россия объявлена в соответствии со ст. 1 Конституции РФ, закон по отношению к праву выступает в качестве наиболее адекватной формы его выражения, законность, основанная на праве, является наиболее адекватной формой упрочения правопорядка. Если закон означает официальное признание масштаба свободы, то законность есть требование соблюдения такого масштаба, а режим законности – состояние общественных отношений, при котором этот равный и относительно справедливый масштаб свободы может быть реально использован субъектами права.

Формирование правопорядка как социально-правового явления, на наш взгляд, происходит на основе действия права. В интересующем нас аспекте рассмотрим в рамках механизма действия права. В. И. Гойман-Червонюк отмечает, что механизм действия права включает следующие элементы: социально-юридические средства; социальный субъект,

---

<sup>12</sup> Нерсесянц В.С. Право и закон М., 1983. С. 342, 343; Он же. Право – математика свободы. М., 1996. С. 17 – 20.

<sup>13</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 9 – 13.

функционирующий в сфере действия права; социально-правовые условия (социально-правовая среда)<sup>14</sup>.

Правопорядок отражает совокупность социальных средств, которые определяют поведение действующих в правовой сфере субъектов, побуждая вступить их в правовое общение, т.е. действовать правомерно. Социально-политические, юридические средства имеют особое значение для эффективности механизма действия права. Правовые средства выступают как инструмент достижения общественно значимого результата в фактической правомерности поведения людей. «Правовые средства – это адекватный общественным условиям способ цивилизованного, конструктивного, результативного решения задач<sup>15</sup>», т.е. являются средством достижения результата – правопорядка. Мерой всех «правовых вещей» признается человеческая личность, ее приоритеты, интересы и потребности. Это требует от законодателя, с одной стороны, полно отражать в законах устремления и цели личности, что придаст закону личностную направленность. С другой стороны, личностная нацеленность права определяется тем, насколько эффективно снабжены его адресаты юридическими средствами для реализации своих замыслов, а также защиты от произвола, с чьей бы стороны он ни исходил, которые, в свою очередь, соответствуют требованиям правопорядка. Социально-правовую среду характеризуют разнообразные неюридические и специально-юридические явления, процессы и состояния как материального, так и идеального характера, которые оказывают опосредованное, но подчас определяющее влияние на действие права, его характер, силу, результативность, социальную ценность, конечный результат – правопорядок.

При этом данный процесс проходит через определенные стадии. На этапе правообразования в процессе социального развития зарождаются новые общественные отношения, приобретающие массовый характер, часть которых требует правового регулирования. Государство, действуя различными методами, обнаруживает потребность в урегулировании определенной сферы общественных отношений. На стадии правотворчества компетентные органы и организации создают нормативно-правовые акты и за-

---

<sup>14</sup> Гойман-Червонюк В.И. Действие права (методологический анализ). М., 1992. С. 118 – 127.

<sup>15</sup> Там же. С. 120.

крепляют правовой характер указанных отношений. Так проходит решающий этап закрепления права, его логическое завершение. На стадии право-реализации происходит реализация нормативно закрепленных норм в действиях (поведении) людей.

Юридически механизм формирования правопорядка осуществляется на основе функционирования механизма правового регулирования (правовые нормы, юридические факты, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей и применение прав). Данный процесс сопровождаются разнообразными препятствиями<sup>16</sup>, которые требуют своевременного устранения. По мнению А.В. Малько, препятствия – это «факторы, которые ставят преграду упорядочению социальных связей и действуют в противоречии с правовыми целями и принципами».

Такой порядок построения вышеназванных правовых явлений позволяет представить правовые явления в работающем системном виде и проследить влияние правовых средств на формирование правопорядка.

Представляется, что в аспекте исследования формирования правопорядка правовая норма является начальной юридической базой, так как в ней заложены в известном смысле «образы, модели реального поведения людей, предназначенные для их будущей реализации»<sup>17</sup>. В юридической литературе утвердилось понимание правовой нормы как правила поведения, установленного государством, адресованного персонально неопределенному кругу лиц, обеспеченного необходимым условием их действия. Эта норма подлежит охране. Поэтому правомерное поведение должно либо прямо и непосредственно, либо косвенно вести к реализации целей, закрепленных в правовых актах.

Действительно, связь правовых норм и правопорядка осуществляется в разных направлениях. Суть правовых норм заключается в том, что они относятся к миру долженствования – к тому, что должно быть. Но кроме этого для правовых норм характерно не только простое фиксирование «должного» – в них заложен ориентир на то, чтобы это должное утверди-

---

<sup>16</sup> Малько А.В. Эффективность правового воздействия. Общая теория государства и права. В 2 т. / Под. ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 460.

<sup>17</sup> Кудрявцев А.В. Нормы права как социальная информация. М., 1981. С. 28. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 347 – 348.

лось в качестве реального<sup>18</sup>, веление является целью достижения должного. Правовые нормы четко формулируют конкретные правила поведения, а не абстрактные цели. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что практическое значение правовых норм состоит в их способности «проникновения в будущее», в способности формирования поведения людей. Поэтому в конкретный момент правовые нормы перестают быть целью и в результате своей реализации становятся своей действительностью. Этот переход заложен в самой природе правовых норм.

Являясь субъективными по форме и объективными по содержанию, правовые нормы обуславливают не только необходимость отразить объективные процессы, потребности развития общества в своем содержании, но и предполагают реальную деятельность, процесс реализации правовых установлений в человеческой практике и являются нормативной основой правопорядка. При этом необходимо иметь в виду, что результат в определенной части отличен от того содержания, которое ранее предполагалось в понятиях и выступало в субъективной форме цели. Конечный результат обладает и собственной жизнью, отличной от той, которая предполагалась в целом и в частных целях человеческой деятельности. Иными словами, подлинный результат «лишь тот, который определен его (человека) деятельностью, с помощью тех средств, которые в этой деятельности применялись»<sup>19</sup>.

Таким образом, правопорядок лишь по форме может соответствовать правовым нормам как цели, тогда как его содержание определяется содержанием действия правовых средств. Задача состоит в том, чтобы максимально сократить несовпадение данных явлений, предвидеть общую картину всех последствий действия закона. Так изменение нормы права влияет не только на регулируемое им конкретное общественное отношение, но и изменяет «окружающую среду». Поэтому задача правотворческих органов – учитывать не только ближайшие результаты правовых норм, но и прогнозировать путем моделирования изменение всей системы общественных отношений.

---

<sup>18</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 347 – 348.

<sup>19</sup> Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М., 1968. С.70 – 86.

Большинство авторов, говоря о сущности и содержании правопорядка, сходятся во взгляде на правопорядок, как на состояние волевых общественных отношений, урегулированных нормами права, т.е. правовых отношений. Правоотношения представляют значимую связь между лицами, которые имеют права и обязанности. Правоотношения воплощают в себе единство правовой формы и содержания общественных отношений, регулируемых правом, служат способом обеспечения взаимосвязи, взаимодействия правовых норм и общественных отношений. Посредством правоотношений осуществляется регулирующее воздействие правовых норм на общественные отношения. Л.С. Явич справедливо отмечает, что урегулированность фактического отношения правом облакает производственное, политическое или иное отношения в юридическую форму, но не превращает его в правовое, так как юридический характер придается не всему фактическому отношению, а только определенным его сторонам<sup>20</sup>. К аналогичному выводу пришла и Р.О. Халфина, которая пишет, что конкретное правоотношение как связь прав и обязанностей в процессе фактического поведения, будучи одним из способов реализации нормы представляет собой и конкретное общественное отношение, лишь облеченное в правовую форму<sup>21</sup>. В данном аспекте правоотношение является связывающим звеном права с общественными отношениями, что является необходимым для выяснения сущности правопорядка. В отличие от других норм, оказывающих регулирующее воздействие на общественные отношения, социальная роль правовых норм определяется тем, «в какой мере им удастся регулировать, упорядочивать общественные отношения в различных сферах общественной жизни, каков их удельный вес в системе социальных регуляторов этих отношений»<sup>22</sup>.

Если допустить, что правоотношения не сливаются с общественными отношениями, являются посредниками между ними и нормами права, то остается неясным, как право регулирует общественные отношения, как обеспечивается правовой порядок.

---

<sup>20</sup> См.: Явич Л.С. Право и общественные отношения. М., 1971. С. 117, 118.

<sup>21</sup> См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 35, 36.

<sup>22</sup> Мураметс О.Ф., Шамба Т.М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. М., 1979. С. 15.

В конечном счете все формы и способы реализации права в своем взаимодействии направлены на приведение общественных отношений в упорядоченную систему, на укрепление правопорядка.

Несмотря на то, что правопорядок олицетворяется в правоотношениях, он не сводим к их сумме, а выступает как объективный, не зависящий от сознания отдельного индивида итоговый результат действий множества людей по реализации правовых норм. В.В. Борисов, подчеркивая взаимозависимость правоотношений и правопорядка, справедливо писал, что правопорядок не существует без правоотношений. Однако для наличия совокупности правоотношений достаточно, чтобы известные общественные отношения были урегулированы правовыми нормами, т.е., чтобы для участников этих отношений были предусмотрены качественные (справедливые, гуманные) законы. Для существования правопорядка кроме этого необходимы гарантированная возможность реализации субъективных прав, и обеспечение исполнения юридических обязанностей<sup>23</sup>.

В теории права ставится вопрос: Всегда ли правовые нормы реализуются в правоотношениях? Существует мнение, что субъективные права могут осуществляться и вне правоотношений<sup>24</sup>. Однако как можно правильно понимать правовой порядок, если исходить из существования только конкретных правоотношений? Многие правоведы справедливо обосновывают наличие общих правоотношений<sup>25</sup>. Эти правоотношения возникают как первоначальный вид правовой связи субъектов права, государства и членов этого общества – граждан и государства, и граждан между собой. Общие правоотношения выполняют функцию закрепления правового статуса субъектов права, их общего юридического положения, устанавливают взаимосвязанный круг субъектов права. Они – результат действия норм права до наступления стадии юридического факта.

В современной науке практически никто не оспаривает мнение о том, что нормы права действуют и до возникновения конкретного правоотношения. Спор идет в основном по поводу того, как осуществляется это

---

<sup>23</sup> Борисов В.В. Правопорядок. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: 2001. С. 562 – 578.

<sup>24</sup> См., например: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 56; Гревцов Ю.И. Правовые отношения осуществления права. Л., 1987. С.107.

<sup>25</sup> См.: Матузов Н.И. Общие правоотношения как разновидность социалистических правоотношений // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1976. С. 92.

действие. На наш взгляд, норма права способна оказывать воздействие на субъектов права до наступления конкретного юридического факта благодаря тому, что с момента ее издания между государством и лицами, на которых направлено действие этой нормы, возникает общее правоотношение, так называемая статутная правовая связь. Общие правоотношения характеризуются тем, что они не имеют точной «поименной» индивидуализации по субъектам. Субъектом права может быть каждый гражданин государства как носитель возложенных на него прав и обязанностей (по отношению к государству и к другим лицам). Общие правоотношения определяют правовое положение субъектов до конкретной реализации предоставленных им прав и возложенных обязанностей. Они являются «формой существования» правоспособности, правового статуса граждан, компетенции государственных органов и т.п. Суть общего правоотношения состоит в том, что оно характеризует общую связь нормы и субъектов права. Норма остается нормой, пока ее действие не коснется субъектов права. Если же такое состоялось (может, без наступления конкретизирующего юридического факта), то и возникает отношение, о котором идет речь. Это отношение фундаментальное, отражающее различные уровни правового регулирования; оно, как пишет С.С. Алексеев, «образует ту основу, на которой затем складываются многочисленные и разнообразные конкретные регулятивные правовые отношения»<sup>26</sup>. Например, многие нормы осуществляются субъектами права вне типичных ситуаций («должник-кредитор», «продавец-покупатель» и т.п.). Так, использование гражданином политических прав и свобод (свободы слова, свободы демонстраций и уличных шествий, свободы совести) не означает возникновения в каждом случае конкретного правоотношения (не говоря уже о соблюдении правовых запретов, в котором трудно представить наличие конкретного правоотношения). Но можно ли считать, что использование указанных прав проходит где-то за рамками правопорядка? Разумеется, нет. Правомерные действия такого рода составляют важнейшую часть правопорядка, его существенную основу. Правопорядок шире системы конкретных правоотношений, так как правомерные действия субъектов права, их права и обязанности нельзя сводить к правомочиям и обязанностям участников конкретных правоотношений.

---

<sup>26</sup> Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1979. С. 284.

Акты реализации прав и обязанностей выступают в виде поведения, предписываемого законом. Без воплощения правовых предписаний в жизнь нормы права «мертвы», иначе говоря, они теряют свое социальное назначение. Реализация правовой нормы выражается в достижении той цели, которая преследуется при ее издании. Она реализуется в поведении субъектов права, соответствующем ее предписанию. Это поведение может выражаться как в действиях, так и в воздержании от действий субъектов права. Однако она в любом случае должна быть следствием воздействия на субъектов права соответствующей нормы. Только в этом случае можно говорить о ее роли, о том, что она действует и реализуется.

Рассматривая сущность правопорядка, необходимо отметить, что в правовом государстве право делится на публичное и частное, в основе разделения которых лежат две в известной мере относительно самостоятельные сферы социальных отношений. При этом возникает возможность выделить два самостоятельных блока правопорядка: в публично-правовой сфере и в частноправовой сфере. Безусловно, частное право не может существовать без публичного права, так как отношения в частноправовой сфере нуждаются в поддержке со стороны публичной власти, носителем которого является государство. В этой связи правильно отмечает Н.И. Матузов: «Частное право опирается на публичное, без которого оно могло бы быть обесценено. В общей правовой системе они тесно взаимосвязаны и их разграничение до некоторой степени условно»<sup>27</sup>.

До недавнего времени такое деление вряд ли было бы возможным. Советская правовая доктрина не только не признавала концепцию частного права, но и всячески критиковала и отвергала ее как несовместимую с природой «социалистического строя». К примеру, В.И. Ленин в своем письме к Д.И. Курскому в связи с подготовкой первого советского Гражданского кодекса писал: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас в области хозяйства все публично-правовое, а не частное... Отсюда – расширить применение государственного вмешательства в частноправовые отношения; расширить право государства отменять «частные» договоры; применять к «гражданским правоотношениям» наше революционное правосознание, наказывать систематически»<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Матузов Н.И. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2001. С. 402.

<sup>28</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

В действующем в России Гражданском кодексе частное право получило свое законодательное закрепление. Прежде всего, это означает официальное признание сфер жизни, вмешательство в которые государства и его органов юридически запрещено или ограничено законом. В п. 3 ст. 2 ГК РФ говорится, что все отношения, где имеются властное подчинение одной стороны другой (налоговые отношения, бюджетные отношения, валютные отношения, отношения, связанные с таможенным регулированием), не попадают под действие норм гражданского кодекса. Круг отношений, регулируемых Гражданским кодексом, расширился потому, что в него теперь включены отношения между предпринимателями. Также в сферу, регулируемую Гражданским кодексом, вовлечена земля. Этой сферы раньше не было. По существу, советское земельное законодательство было законодательством административным, а не гражданским.

Самостоятельный блок правопорядка образуют частноправовые отношения, которые основываются на независимости и автономии личности, свободе договора и обеспечении частной собственности субъектов, которыми выступают физические лица и их объединения. Характер поведения сторон в частноправовых отношениях определяется самими сторонами. Вмешательство государства в их отношения уменьшено до минимума и обусловлено, прежде всего, интересами участников.

Другое дело – правопорядок, складывающийся в публично-правовой сфере. Круг субъектов в этой сфере значительно шире и, что особенно важно, одним из субъектов публичного правоотношения всегда выступают государство либо его орган (должностное лицо), наделенные властными полномочиями. Стороны здесь всегда юридически неравноправные, характерным свойством их поведения является запрограммированность. В этой программе заложены отношения и связи, в которых находится субъект, с другими участниками общественных отношений; характер и объем его прав и обязанностей; общие предписания, которыми он должен руководствоваться.

Таким образом, действия субъектов публично-правовых отношений придают правовому порядку необходимую стройность, соподчиненность. От их реальных действий в значительной степени зависит фактическое состояние правопорядка в стране. В рамках правопорядка деление действий на публичное и частное по субъектам имеет большое практическое значение. Увеличить права конкретных субъектов права или повысить их ответ-

ственность? Ответить на этот вопрос можно после оценки деятельности разных субъектов по осуществлению правовых норм. Деятельности участников публично-правовых отношений присуща упорядоченность, урегулированность. Это позволяет вовремя пресекать попытки отдельных участников брать на себя несвойственные им функции. Появляется возможность определить ответственность за выполнение обязанностей.

Нормы публичного права закрепляют и регулируют порядок деятельности органов государства, в том числе органов, основной функцией которых является обеспечение правопорядка. Деятельность субъектов публично-правовых отношений направлена на обеспечение правопорядка. Следовательно, их действия выступают в качестве системообразующего элемента правового порядка. Возможно, в этой связи можно говорить о правопорядке, как о самоорганизующейся системе.

Деятельность субъектов в частноправовой сфере общественной жизни реализует идеи гражданского общества, а деятельность, воплощающая в жизнь нормы публичного права, – прежде всего, государственные интересы. «Нельзя переоценивать объема и пределов саморегуляции гражданского общества. Самое свободное гражданское общество не обладает всесторонним механизмом такой саморегуляции, который сделал бы возможным предельную «минимизацию» государства. Деятельность в сфере публичного права – необходимый институт, вносящий упорядоченность и урегулированность в общественные процессы»<sup>29</sup>. Поэтому без сильного правового государства, опирающегося на право, не могут быть решены проблемы нынешнего общества.

Правовой порядок складывается и существует под влиянием правовых норм и предписаний, изданных или одобренных государством. Гарантом стабильности и реальности правового порядка выступает государство с его нравственным авторитетом и реальным аппаратом принуждения к соблюдению требований правопорядка настоящего времени. Правовая доктрина характеризовала и анализировала правопорядок как категорию общей теории права, тесно связанную с законностью и, по существу, ее дополняющую. В этом, на наш взгляд, проявлялась недооценка сущности и значения этой категории, которая еще в полной мере не раскрыта во всей

---

<sup>29</sup> «Круглый стол» - Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1994. № 10. С. 4.

своей полноте. Так, в теории права еще не рассматривался отраслевой аспект правопорядка и его структура. Речь идет о следующем.

Исходным началом правопорядка, условием его существования выступает право как совокупность правил поведения (норм), выражающих государственную волю. Там, где нет права, естественно, отсутствует правопорядок, поскольку он возникает как одна из форм жизни, реализации права, как результат его воздействия на общественные отношения, на поведение и волю людей, членов общества. Российское право является системно упорядоченной совокупностью правовых норм, оно структурировано (подразделяется) на известные отрасли (конституционную, административную, гражданскую, земельную, экологическую и иные) и правовые институты. Каждая отрасль имеет свой предмет регулирования – однородную группу общественных отношений. В пределах отраслевой сферы юридического регулирования как результат его действия складывается и функционирует свой, присущий этой отрасли правовой порядок, учитывающий специфические черты и особенности отраслевой группы общественных отношений (имущественных, земельных, экологических, административных и т.д.). Из сказанного можно сделать общий вывод о том, что помимо общетеоретических знаний (о понятии сущности и содержании правопорядка как общетеоретической категории) крайне важен и необходим анализ отраслевых видов правопорядка.

Это обстоятельство приводит к выводу о том, что теоретические основы правопорядка вообще и его отдельных (отраслевых) видов нуждаются в своем дальнейшем научном анализе, в определении его понятийной сущности и в уточнении структуры и содержания. Если под правовым порядком понимается состояние упорядоченности общественных отношений на основе правовых предписаний, тогда надо вести дальше исследование в плане конкретизации названной «упорядоченности», ее границ, механизма, методов. Право упорядочивает, регулирует не все общественные отношения, а лишь определенного рода (обособленные по отраслевому признаку). Следовательно надо различать (отраслевые, а возможно, и подотраслевые) виды правового порядка. Упорядоченность появляется на основе работы сложного механизма взаимодействия государственной воли, выраженной в законах и подзаконных нормах, правоприменительной деятельности компетентных государственных органов и органов местного самоуправления, наличия известного уровня правосознания граждан, чьими действиями и

поступками нормы права претворяются в жизнь, высокого уровня гарантий, обеспечивающих реализацию конституционных прав и законных интересов граждан и юридических лиц, стимулирования их к надлежащему выполнению возложенных на них юридических обязанностей. Помимо того правопорядок не может формироваться и функционировать спонтанно, в силу того лишь факта, что имеют место изданные законы и подзаконные правовые предписания. Они останутся «бумажными нормами», если будет отсутствовать механизм реализации.

Установление государством правовых норм не представляет самоцели. Принятие закона есть лишь начало всего дела. Главная же задача состоит в сосредоточении всех усилий на практическом осуществлении тех преобразований, которые уже стали законом, но не стали еще реальностью. Речь идет о реализации государственной воли, выраженной в правовой форме. Именно в реализации права в объективном смысле и принято чаще всего говорить, хотя тем самым не исключается анализ реализации субъективных прав и юридических обязанностей участников конкретных правовых отношений. Реализация права представляет собой деятельность, согласную с выраженной в законе волей. Ее можно рассматривать как процесс и как конечный результат. Реализация права как процесс представляет собой совершение определенными средствами, в известной последовательности, в некоторые сроки и в некотором месте предусмотренных нормами права правомерных действий.

В идеальном обществе типа «города солнца» Т. Кампанеллы, конечно, можно себе представить правопорядок, который зиждется на его бесконфликтном функционировании в силу того, что все граждане такого общества являются законопослушными. Они наделены высоким уровнем правосознания. В действительности правопорядок в любом государственно-организованном обществе функционирует успешно лишь при наличии политических, экономических и правовых гарантий. Среди этих гарантий ведущее место принадлежит институту ответственности за совершение нарушений действующего законодательства, определяющего содержание установленного правопорядка, и институту стимулирования добросовестного и надлежащего выполнения правообязанными субъектами требований, определяющих должное поведение участников правовых отношений. Рассмотренные нами аспекты характеризуют правопорядок как систему обще-

ственных отношений, складывающихся на основе норм права. Системная упорядоченность придает составляющим частям, элементам правопорядка необходимое единство и качество.

Рожденный в «недрах» законодательства (права), от него полностью зависимый будучи его продолжением правопорядок имеет свой, присущий ему режим функционирования, он может быть не однопорядковым для отдельных (отраслевых) его видов. Например, гражданский правопорядок функционирует на основе признания равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п.1 ст.1 ГК РФ). Экологический правопорядок формируется в соответствии с задачами природоохранительного законодательства Российской Федерации: регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности и обеспечение экологической безопасности в интересах нынешнего и будущих поколений.

Режим правопорядка определяет своеобразие методов, способов, с помощью которых осуществляется управление правопорядком государственными и иными уполномоченными на то органами; он корректирует воздействие государственно-правового механизма на регулируемые им общественные отношения. В филологическом смысле под режимом понимаются условия деятельности, работы, осуществления чего-нибудь. Б.В. Ерофеев предложил под термином «режим» понимать установленную законом систему общественных отношений по использованию земель<sup>30</sup>.

Под режимом правопорядка, по нашему представлению, правильнее понимать совокупность условий, активно содействующих эффективному функционированию правового порядка в целях решения стоящих перед ним задач. Для режима экологического правопорядка характерными требованиями выступают условия деятельности (хозяйственной и иной), которые не нарушают среду обитания человека, редких и исчезающих жи-

---

<sup>30</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник / Отв. ред. Г.В.Чубуков. М., 1998. С. 148.

вотных и птиц, предотвращают ненормативное загрязнение природной среды, стимулируют принятие мер по воспроизводству возобновляемых природных ресурсов.

Рассмотренные нами теоретические аспекты правопорядка позволяют сделать выводы, которые видятся в следующем. Правопорядок – это фактическое состояние урегулированности и упорядоченности общественных отношений, основанных на праве и законности, складывающихся в результате правомерной деятельности субъектов права и обеспечиваемых государственными органами и иными субъектами. В границах регулируемых правом однородных (отраслевых) общественных отношений следует различать определенные (отраслевые) виды правопорядка, имеющие своеобразный режим и гарантии (условия) их функционирования. Среди них мы считаем необходимым выделить как правовую реальность экологический правопорядок.

Термин «экологический правопорядок» употребляется в законодательстве нечасто, например, о нем было сказано в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (во введении)<sup>31</sup>.

Обратившись к общетеоретической литературе, можно подтвердить вывод о существовании структуры экологического правопорядка. При этом структуру правового порядка некоторые авторы ограничивают всего тремя элементами, относя к ним право и законность (его нормативно-правовую основу), правомерное поведение субъектов правоотношений (содержание правового порядка) и самих участников правовых отношений<sup>32</sup>. Очевидно, что ограничение структуры правового порядка тремя названными элементами существенно обедняет сущность правопорядка. Правопорядок, как сказано выше, немислим без государственного и общественного управления его формированием, функционированием и совершенствованием, а правомерное поведение субъектов правопорядка невозможно без их достаточно высокого уровня правосознания, нацеленного на реализацию правовых предписаний, сформулированных в законах.

Общая теория права не оставляет без внимания и концепцию о видах правового порядка. Между тем нет правового порядка вообще. Он мыслим лишь как совокупность сложившихся правовых отношений в обществе. Однако эти правовые отношения всегда конкретны: имущественные, зе-

---

<sup>31</sup> Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>32</sup> Теория государства и права: Курс лекций. Саратов, 1996. С. 428.

мельные, экологические, административные и т.д. Естественно полагать, что в реальной действительности каждому виду правовых отношений присущ соответствующий им правовой порядок: конституционный, административный и др. О существовании земельного правопорядка был уже поставлен вопрос в учебной литературе<sup>33</sup>. Правопорядок любого вида – это более широкое правовое явление.

Как юридическое явление экологический правопорядок может складываться и формироваться лишь на базе права, т.е. норм (правил поведения), выражающих государственную волю в нормативных актах (законах и подзаконных актах). Без этих правил, ориентирующих членов российского общества на сохранение нормальной окружающей среды и экологической безопасности живущих и будущих поколений, нет и не может быть экологического правопорядка. В этой связи эти правовые предписания признаем, бесспорно, составной (изначальной) основой экологического правопорядка, исходным элементом его структуры.

Правовые предписания об охране окружающей среды всегда обращены к известным субъектам (правообязанным и правомочным), способным принимать решения, вести природопользование, разумно оценивать последствия своего положительного или отрицательного воздействия на биосферу, окружающую природную среду. Такими субъектами могут быть граждане, юридические и должностные лица, государственные и общественные формирования. Только они могут быть носителями экологических прав и обязанностей, только между ними возникают, изменяются и прекращаются экологические правоотношения по поводу природопользования и сохранения здоровой окружающей среды. Их можно назвать субъектами экологического правопорядка. И это будет правильно. Между субъектами экологического правопорядка складывается и существует сложная сеть правовых отношений, содержанием которых выступают экологические права и обязанности субъектов правового порядка. Они определяют меру возможного и должного поведения субъектов экологического правопорядка в пределах хозяйственной емкости биосферы. Институт экологических прав и обязанностей, по существу, призван научно определять нормативы возможного потребления биоресурсов человечеством в пределах мирового

---

<sup>33</sup> Духно Н.А., Чубуков Г.В. Земельный правопорядок и ответственность. М., 1998. С. 56.

содружества, а гражданским обществом – в пределах каждой страны. Этот институт следует рассматривать как необходимый элемент структуры экологического правопорядка. Без него экологический правопорядок утрачивает функцию охраны, сбережения хозяйственной емкости биосферы как условия устойчивого развития человечества.

Правовые отношения складываются, а права и обязанности существуют только между субъектами, способными принимать решения, осознавать последствия своих действий. При этом правовые отношения не могут быть односубъектными или бессубъектными. Они всегда складываются между двумя и более субъектами. В этой связи не может быть правовых отношений между человеком (обществом) и природой или ее отдельными компонентами (ресурсами, объектами, комплексами, экосистемами). Последние не обладают разумом, поэтому не могут быть носителями экологических прав и обязанностей. Экологические правовые отношения складываются между людьми, членами гражданского общества по поводу природопользования, охраны и сбережения природных компонентов. Взаимоотношения природы и общества строятся на естественной неправовой основе. Если общество нарушает естественные возможности экологической системы либо отдельных ее компонентов, то природа отвечает человеку саморазрушением, утратой своей функции сомопроизводства, ставя общество перед проблемой вымирания. В этой связи нельзя считать правомерными, правильными утверждения, иногда встречающиеся в литературе, что экологическое право регулирует отношения между человеком и природой. Например, известный советский правовед-эколог В.В. Петров писал, что взаимосвязь человека и природы является общественным отношением, действующим в рамках конкретной социально-экономической формации<sup>34</sup>. Между природой и обществом существует взаимосвязь. Это бесспорно. Но она не общественная, а естественно-историческая, поскольку человек – дитя природы, а она – его мать. Общественные отношения – суть отношения только между людьми и внутри общества между разумными существами, потому и регулируемые правом. Кто не может читать и понимать нормы права, тот не может быть субъектом общественных, регулируемых правом отношений.

---

<sup>34</sup> См.: Природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. проф. В.В. Петрова. М., 1986. С. 27.

Экологические системы, природные объекты, ресурсы и вся природа в целом – это объекты, по поводу которых существуют и формируются экологические правовые отношения, это объекты экологического правопорядка. Они, конечно, имеют известный правовой статус как охраняемые правом, законом объекты, подлежащие сбережению и рациональному природопользованию во имя экологической безопасности отдельных стран и всего мирового сообщества. Компоненты окружающей человека среды представляют собою составную часть экологического правопорядка не потому, что они состоят в правовых отношениях с обществом или человеком, а потому, что право рассматривает их в качестве объектов правовой охраны, защиты, сбережения и рационального пользования.

Право, как известно, представляет собой, прежде всего, государственную волю, сформулированную в виде правил (норм) в законах и подзаконных актах. Такое понятие вытекает из нормативистской доктрины понимания права как социального регулятора общественных отношений. Помимо того, как известно, есть основные права и свободы человека, которые неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17 п. 2 Конституции РФ). Эти права и свободы существуют у каждого россиянина независимо от того, закреплены они в законе или нет. К таким правам и свободам относится право на жизнь в экологически благоприятной окружающей среде. Следовательно, экологический правопорядок в Российской Федерации должен формироваться как в соответствии с нормами действующего законодательства, так и на основе прав и свобод граждан, признаваемых за ними в силу факта рождения, иногда именуемых в литературе социальными правами граждан.

Правильное пользование экологическими правами и должное исполнение обязанностей предполагают наличие у субъекта этих прав и обязанностей достаточного уровня экологического правосознания. Оно не может сформироваться стихийно, спонтанно с рождением человека. Таким способом может формироваться лишь потребительское и безответственное обращение с охраняемыми объектами нашего природного национального достояния. Поэтому нужна экологопросветительская деятельность государства и общественных организаций по формированию у каждого нового подрастающего поколения членов общества высокого уровня экологического правосознания. Поэтому «Основные положения государственной

стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», одобренные Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236, предусматривают в числе мер по охране среды обитания человека экологическое воспитание и образование населения<sup>35</sup>. Изложенные доказательства дают основания считать экологическое правосознание важным элементом в структуре экологического правопорядка.

Даже при высоком уровне экологического правосознания членов гражданского общества вряд ли спонтанно сложится эффективно функционирующий экологический правопорядок. Экологический правопорядок может быть обеспечен путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Открытым остается вопрос о том, какие правовые средства составляют суть правового механизма обеспечения экологического правопорядка.

Экологический правопорядок, охватывающий перечисленные составные компоненты (элементы, институты), нуждается в гарантиях своего стабильного функционирования и укрепления. В качестве одной из таких гарантий выступает мера юридической ответственности субъектов экологического правопорядка.

Сделав краткий анализ структуры экологического правопорядка, дадим более подробную характеристику каждого составляющего компонента его структуры.

## **§ 1.2. Общая характеристика норм права, регулирующих экологический правопорядок**

Поскольку экологический правопорядок рождается и формируется, как сказано выше, предписанием норм права, необходимо дать общую характеристику и оценку данных правовых норм.

Экологические нормы направлены на упорядочение, на решение имеющих важное значение общественных отношений; регулирование (от

---

<sup>35</sup> См.: Экологическое право России: Сб. норм. актов. М., 1997. С. 188.

латинского слова *gegila* – правило) означает воздействие на что-либо с целью внести ясность, порядок, правильность, систему в движение, в деятельность или развитие какого-либо явления.

В литературе экологическое право определяется как комплексная отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений, также охрану прав участников экологических отношений<sup>36</sup>.

Таким образом, экологическое право, как и другие отрасли права, является регулятором и способом решения возникших в обществе сложных проблем, нуждающихся в упорядочении порой с помощью силового, принудительного (нередко поощрительного) механизма.

Сердцевина регулируемых общественных отношений – человеческие, общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды. Они, безусловно, обладают спецификой: возникают, изменяются и прекращаются. Такого рода отношения не регулируются ни одной другой отраслью права.

Безусловно, все юристы-экологи признают в качестве предмета экологического права экологические отношения, но неоднозначно рассматривают их содержание. Предмет экологического права понимается как в узком, так и в широком смысле.

В рамках узкого подхода одни ученые понимают под экологическими отношениями только лишь отношения по охране окружающей среды<sup>37</sup> другие – «как общественные отношения, возникающие по поводу охраны окружающей природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, обеспечение режима особо охраняемых природных территорий, а также охраны и использования животного мира»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Бринчук М.М. Программа и методические рекомендации по курсу «Экологическое право» для студентов Академ. прав. ун-та. М., 1996. С. 22.

<sup>37</sup> См.: Раянов Ф.М. Правовая охрана природы, а не экологическое право // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995 – 1998 / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 120 – 121; Чубуков Г.В. Об уточнении содержания учебных курсов земельного, экологического и аграрного права // Там же. С. 124.

<sup>38</sup> Крассов О.И. Экологическое право: Учеб. М., 2001. С. 39.

Широкий подход к пониманию экологических отношений представлен следующими основными позициями. По мнению первой группы авторов, отношения в сфере взаимодействия общества и природы (экологические отношения) включают в себя природоохранные (по охране окружающей среды) и природоресурсовые (по рациональному использованию и охране природных ресурсов) отношения<sup>39</sup>.

Вторая группа ученых полагает, что экологические отношения следует понимать как отношения по охране окружающей среды, по обеспечению экологической безопасности (человека и других объектов) и по использованию и охране природных ресурсов<sup>40</sup>. Особого мнения в рамках широкого подхода придерживаются Ю.С. Шемшученко и М.М. Бринчук.

Ю.С. Шемшученко считает, что экологические отношения нельзя ни механически разделять на «отношения по охране окружающей среды» и «отношения по использованию природных ресурсов», ни противопоставлять их земельным, горным, водным и иным отношениям, которые регулируются соответствующими отраслями права, поскольку они являются по своей сущности едиными<sup>41</sup>.

Свое видение предмета экологического права (права окружающей среды) у М.М. Бринчука. Этот предмет образуют следующие отношения: 1) собственности на природные объекты и ресурсы; 2) по природопользованию; 3) охране окружающей среды от разных форм деградации; 4) защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> См., например: Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М., 1995. С. 55 – 56; Панкратов И.Ф. Соотношение земельного и экологического права // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995 – 1998 / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 118 – 120; Тимофеев Л.А. К анализу системы экологического законодательства // Там же. С. 120 – 121; Байсалов С.Б. О концепции советского экологического права // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5. С. 40; Яковлев В.Н. Становление экологического права // Там же. С. 42.

<sup>40</sup> См., например: Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995 – 1998 / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 317 – 320.

<sup>41</sup> Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 70 – 71.

<sup>42</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учеб. для высш. юрид. учеб. заведений. М., 2000. С. 63.

Экологическое право, регулируемые им общественные отношения условно можно разделить на три составные части, в которых группируются отличающиеся друг от друга правовые нормы.

Первую часть составляет собственно природоохранное право, регулирующее общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общие природоохранные правовые институты, решения концептуальных вопросов охраны всей окружающей среды. Сюда относятся нормы закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»<sup>43</sup>, федеральных законов «Об экологической экспертизе»<sup>44</sup>, «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>45</sup>.

Главная задача этой части экологического права – обеспечивать регулирование всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе и в целом.

Вторая составная часть экологического права включает регулирование отдельных частей этого природного дома. Это природоресурсное право, призванное обеспечивать охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов – земли, её недр, вод, лесов, животного и атмосферного воздуха. В совокупности природные ресурсы составляют окружающую природную среду, но она является не арифметической суммой всех природных ресурсов, а качественно новым их состоянием – окружающей человека природной средой.

Природоресурсное право, включающее земельное, горное, водное, лесное и иные отрасли права, возникло раньше экологического. Прежде общество на первое место ставило задачи природопотребления, поэтому природоресурсные отрасли раньше и полнее развивались. Со временем, с 70-х гг. XX в. стала ясна неполнота, недостаточность лишь природоресурсового подхода: невозобновляемость многих природных ресурсов и их связность между собой обусловили необходимость абстрагирования от каждого из них, перехода к более общему явлению и феномену – окружающей среде. Земельные и иные отрасли природоресурсного права стали подотраслями экологического права, его составной частью.

В третью часть экологического права входят нормы других отраслей права, обслуживающие общественные отношения, связанные с охраной

---

<sup>43</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 4556; СЗ РФ 1998. № 6. Ст. 1800.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; СЗ РФ 2001. № 1 (ч.1). Ст. 2.

окружающей среды. Эти нормы весьма многочисленны и имеют двойкий характер: прежде всего, они относятся к тем отраслям права, которые имеют общий и отличающийся от экологического права предмет и метод регулирования. В то же время нормы права, объединяемые задачей защиты окружающей среды подключаются и к экологии.

Обилие административно-правовых норм, регулирующих проблемы экологии, позволяет говорить об использовании административно-правового метода в регулировании экологических общественных отношений.

Немало экологических норм в уголовном праве. Не переставая быть уголовно-правовыми, нормы уголовного права входят составной частью в экологическое право, будучи объединёнными с ним предметом регулирования, а отчасти и методом регулирования.

Когда рождается новая отрасль права, идет процесс ее становления, неизменно возникает вопрос о ее наименовании. Оно должно исходить из сущности регулируемых отраслью общественных отношений. Для получения истинных знаний о сущности и закономерностях экологического права первостепенное значение имеет анализ развития явления, исторических источников, официальных документов, что позволяет оценить происхождение и динамику решения экологических проблем, понять современное место экологического права в общей системе права, уяснить причины, следствия, масштаб деятельности человека в области загрязнения и охраны окружающей среды.

Экологическому праву присущи такие методы правового регулирования, как экологизация, административно-правовой, гражданско-правовой, историко-правовой и прогностический.

Метод экологизации связан с особенностями предмета экологического права, с применением в любой деятельности человека законов природы, которые можно познать или понять, учесть или игнорировать. Человеку с объективными законами природы необходимо считаться, т.е. экологизировать каждое своё действие.

В области общественных отношений, связанных с охраной окружающей природной среды, не менее интересным методом является про-

гностический, позволяющий научно обосновать предвидение экологического будущего, предсказать изменения, которые могут произойти в технике, науке, окружающей среде и правовой системе, отдельных отраслях права, правовом и политическом сознании населения, его нравственном уровне в ближайшей и отдалённой перспективе.

Ежегодно вводится в действие большое число новых экологических законов и других нормативных актов. Однако, исследуя направление деятельности, необходимо проанализировать становление и развитие экологического законодательства, в котором выделяют два периода – советский и современный<sup>46</sup>. Советский период, в свою очередь можно разбить на два этапа:

- 1) от Октябрьской революции до 60-х гг. XX в.;
- 2) с 60-х гг. до конца 80-х гг. XX в.

Именно в последний период шла плодотворная работа по разработке и принятию эколого-охранного законодательства.

Начало было положено декретом «О земле», принятым 2-м Всероссийским съездом Советом 26 октября 1917 г.<sup>47</sup>.

Основные положения декрета «О земле» были конкретизированы в Декрете ВЦИК РСФСР от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»<sup>48</sup> и утверждённым ВЦИК РСФСР 19 февраля 1918 г. «Положением о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию». Согласно Положению все земли в пределах России объявлялись единым государственным земельным фондом.

22 мая 1922 г. ВЦИК РСФСР принимает «Закон о трудовом землепользовании»<sup>49</sup> и в том же году 30 октября – первый Земельный кодекс РСФСР (ЗК РСФСР), которые вобрали в себя законы первых лет Советской власти. Основные положения ЗК РСФСР получили развитие в «Положении о земельных распоряжках в городах» и в «Положении об изъятии земель для государственных и общественных надобностей».

---

<sup>46</sup> Адиханов Ф.Х. Экологическое право: Курс лекций. Барнаул. 1992. С. 92.

<sup>47</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

<sup>48</sup> СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

<sup>49</sup> СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

В первые послеоктябрьские годы наряду с земельным развивается и законодательство, регулирующее отношение по использованию и охране других объектов природы.

27 мая 1918 г. был принят декрет «О лесах»<sup>50</sup>, предусматривающий выделение особой категории защитных лесов, в которых запрещалось или ограничивалось пользование лесом. Декрет обязал органы лесного хозяйства вести работу по восстановлению лесов, их учёту и контролю. Декрет ВЦИК «О лесах» установил, что заведование лесами осуществляется особыми лесными техническими органами местной Советской власти под контролем и руководством центральным управлением лесами республики (ст. 6).

29 мая 1919 г. принимается декрет «О сроках охоты»<sup>51</sup> запретивший весеннюю и летнюю охоту на пернатую дичь, а охоту на лосей – в течение всего года.

В декабре 1918 г. для организации рыбного хозяйства образуется Главное управление по рыболовству и рыбной промышленности (Главрыба) при Народном комиссариате продовольствия<sup>52</sup>, которому кроме непосредственных функций поручалось выработать необходимые меры по охране водных ресурсов как места обитания рыб. Появляются специальные акты узкопрофильного характера. Это, например, Декрет СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. «Об охране живых ресурсов Северного Ледовитого океана и Белого моря»<sup>53</sup>.

Развивается российское законодательство и о заповедном деле. 5 октября 1925 г. принимается Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об охране участков природы, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое» значение, в котором были определены правовые режимы полного и частичного заповедника.

С образованием СССР начинается становление и развитие союзного экологического законодательства. Постановлением ВЦИК от 13 июля 1923 г. распространяется на всю территорию СССР «Положение о недрах земли и их разработке»<sup>54</sup>, а 9 ноября 1927 г. утверждается «Горное положение

---

<sup>50</sup> СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

<sup>51</sup> СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 256.

<sup>52</sup> СУ РСФСР. 1918. № 96. Ст. 969.

<sup>53</sup> СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 259.

<sup>54</sup> СУ СССР. 1923. № 54. Ст. 532.

СССР»<sup>55</sup>, СНК СССР 31 июля 1931 г. принимает постановление «Об организации лесного хозяйства»<sup>56</sup>.

В целях охраны наземной и водной фауны СНК СССР 17 августа 1933 г. принимает постановление «Об организации охотничьего хозяйства», а 25 сентября 1935 г. – «О регулировании рыболовства и охраны рыбных запасов».

Таким образом, с конца 20-х начала 30-х гг. российское законодательство, а затем и союзное регулирует использование и охрану практически всех природных объектов. Первыми законодательными актами об использовании и охране отдельных природных ресурсов был определен принцип дифференцированного (пообъектного) регулирования природопользования. Данный период истории развития основ экологического права характеризуется, во-первых, преобладанием правового регулирования природопользования над регулированием природоохранительных отношений, и во-вторых, экономической направленностью регулирования самого природопользования (отмена частной собственности на землю, национализация иных природных ресурсов, установление уравнительного землепользования). Следует отметить, что «сама по себе национализация земли еще не решала все вопросы рационального ее использования. Она создавала лишь необходимые предпосылки для этого»<sup>57</sup>.

В годы Великой Отечественной войны, в первые послевоенные годы развитие природоохранного законодательства было приостановлено в силу объективных причин, а затем получило новый импульс.

Наиболее важными актами союзного значения этого периода можно назвать следующие: Постановление СМ СССР от 29 мая 1949 г. «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха»<sup>58</sup>; Постановление СМ СССР от 10 мая 1959 г. «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства»<sup>59</sup>; постановление СМ СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране»<sup>60</sup>; Постановление СМ СССР от 22 апреля 1960 г.

---

<sup>55</sup> СЗ СССР. 1923. № 68. Ст. 688.

<sup>56</sup> СЗ СССР. 1931. № 31. Ст. 241, 313.

<sup>57</sup> Нормативные акты о земле / Сост. Б.В. Ерофеев, Н.И. Краснов, Н.А. Сыроедов. М., 1978. С. 4.

<sup>58</sup> См.: Охрана природы: Сб. норм. актов. М., 1971. С. 357.

<sup>59</sup> СП СССР. 1959. № 10. Ст. 62.

<sup>60</sup> СП СССР. 1959. № 17. Ст. 135.

«О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР» и др.

Таким образом, законодательство этого периода имело ряд характерных черт, которые заключались в следующем: оно в основном носило регулятивный характер; законодательство было подзаконным, т.е. основывалось в основном на постановлениях правительства; в нём отсутствовали нормы экономического стимулирования, что немаловажно.

На рубеже 60 – 80-х гг. природоохранное законодательство развивается ещё большими темпами. Это видно из того, что с 57 – 63-е гг. во всех союзных республиках были приняты законы об охране природы. В РСФСР – 27 октября 1960 г.<sup>61</sup>. 68 – 80-е гг. – этап наиболее высокой кодификации природоохранного законодательства за все годы Советской власти.

Были приняты «Основы водного законодательства» (1970)<sup>62</sup>; «Основы законодательства о недрах» (1975)<sup>63</sup>; «Основы лесного законодательства» (1977)<sup>64</sup>; «Закон об охране атмосферного воздуха» (1980)<sup>65</sup>; «Закон об охране и использовании животного мира» (1980)<sup>66</sup>.

К концу 80-х гг. в развитии советского экологического законодательства окончательно оформилась тенденция на формирование самостоятельной области законодательства об охране окружающей среды. В отличие от законодательства об отдельных природных ресурсах эта область экологического законодательства была нацелена на комплексный подход в регулировании природопользования и охраны окружающей среды, предупреждение и ликвидацию отрицательных последствий хозяйственной деятельности, наметились также существенные перемены в регулировании правоотношений природопользования.

Таким образом, анализ основных законов советского периода позволяет сделать вывод о том, что законодательство об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов, устанавливая основные требования по рациональному использованию отдельных объектов природы, их охране, выступало вместе с тем как инструмент охраны окружающей среды. Загрязнение окружающей среды есть часть нерационально исполь-

---

<sup>61</sup> Ведомости РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

<sup>62</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

<sup>63</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

<sup>64</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 388.

<sup>65</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1980. № 27. Ст. 528.

<sup>66</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 530.

зованных природных ресурсов, которые выброшены в окружающую среду и помимо прямых потерь в производстве ведут к затратам на очистку от выбросов. В этом аспекте рациональным рассматривалось такое природопользование, которое, с одной стороны, позволяло учитывать возможности эксплуатации данного природного ресурса в будущем, а с другой – направлено на сокращение выбросов в окружающую среду. Официально же острота экологической проблемы пока ещё не принималась в расчёт.

Пора беспечности в области охраны окружающей природной среды миновала в 1988 г., когда в первые в СССР в сборнике, подготовленном Госкомстатом СССР, были опубликованы данные о состоянии окружающей природной среды и рациональном использовании природных ресурсов, которые давали реальную картину негативных изменений, произошедших за годы Советской власти<sup>67</sup>.

По научным данным, возможный порог человеческого вмешательства в природу был превышен уже более ста лет назад<sup>68</sup>. Общество и биосфера вступили в новый этап совместного развития, для которого характерны обширные кризисные явления, затрагивающие экономические, социальные, нравственные и, что, пожалуй, самое важное, природные основы существования человеческого сообщества. Во множестве своих проявлений экологический кризис может характеризоваться в различных системах координат, однако следует исходить все же из того неоспоримого факта, что понятие глобального экологического кризиса изначально принадлежит к области наших знаний о природе и только во вторую очередь это явление может определяться через социальные, в том числе правовые, категории. Экологический кризис проявляется во всех сферах жизни общества и, что важно, в огромном экономическом ущербе от загрязнения окружающей среды и ухудшении здоровья населения. Состояние окружающей среды в России, по официальным данным<sup>69</sup>, не имеет тенденций к улучшению даже на фоне экономического спада, а по ряду показателей ухудшается и на-

---

<sup>67</sup> См. Охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов в СССР: Стат. сб. / Госкомстат СССР. М., 1988. С. 17.

<sup>68</sup> См.: Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М. и др. Окружающая среда между прошлым и будущим: мир и Россия (опыт эколого-экономического анализа) // Зеленый мир. 1994. № 23. С. 8 – 9.

<sup>69</sup> Государственные доклады о состоянии окружающей природной среды РФ в 1993-2004 гг. М., 2005. С. 240.

глядно свидетельствует о кризисе государственной экологической политики. Возможности государственно-правового влияния на улучшение качества окружающей среды в условиях кризиса экономики (природозатратной по своей сути) оказались резко сниженными.

Причины экологического кризиса в самом общем виде состоят в противоречии между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности. Отсюда выход из кризиса лежит в плоскости изменения структуры и масштабов потребления (главным образом на макроуровне)<sup>70</sup>, в переориентации природозатратной экономики. При этом учитывая, что именно антропоцентричное экологическое сознание<sup>71</sup> питает потребительскую сущность современного общества, толкает к дальнейшему наращиванию потребностей, создающих конфликт, и таким образом является глубинной причиной, а возможно, и первопричиной экологического кризиса, преодоление кризиса реально только на фоне формирования нового, эксцентричного по своей сути экологического сознания и мировоззрения. По мнению Н.Н. Моисеева, человечество сможет выжить лишь в том случае, если оно окажется способным изменить «цивилизационную парадигму»<sup>72</sup>.

Глобальный экологический кризис явился той исторической средой, в которой только и могла возникнуть идея формирования нового субъективного права граждан – права на благоприятную окружающую среду. До середины XX в. неотъемлемое право человека на благоприятную окружающую среду осуществлялось естественным образом, без каких-либо усилий со стороны государства и самих его субъектов (граждан и населения в целом), т.е. еще не сложились предпосылки к вовлечению соответствующей сферы отношений в правовой процесс. В последние десятилетия ситуация резко изменилась. Антропогенное воздействие на природную

---

<sup>70</sup> Тезис о сокращении потребления в значительной степени концептуален и потому должен обсуждаться с учетом межгосударственных экономических различий и различий жизненных стандартов разных групп населения внутри страны. Но на глобальном макроэкономическом уровне и в психологическом аспекте стратегия потребления должна быть пересмотрена.

<sup>71</sup> Антропоцентрический тип сознания – это система представлений о мире, для которой характерны противопоставления человека как высшей ценности и природы как его собственности, объектное восприятие природы, прагматический характер взаимодействия с ней (см. Левин В.А. Психология отношения к природе. М., 2000. С. 144).

<sup>72</sup> Моисеев Н.Н. Экологический императив // Зеленый мир. 1997. № 1. С. 4.

среду приобрело такие масштабы, в которых оно уже подрывает естественную основу существования самого человека. Жизнеобеспечительные функции природных объектов и экосистем оказались нарушенными, что незамедлило сказаться на отношении человека к их качественному состоянию: пришло понимание социальной ценности благоприятной окружающей среды. Возникшее под влиянием философских и этических взглядов на причины и пути выхода из кризиса новое представление о соотношениях в системе «общества – природа» в скором времени получило юридическую интерпретацию – начинается обсуждение целесообразности законодательного введения нового субъективного права личности на здоровую (благоприятную) окружающую природную среду.

Новый этап в международно-правовом признании этого права связывается с принятием Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (1992 г., Бразилия) Декларации принципов. Принцип 1 гласит: «В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой»<sup>73</sup>. Собственно, современный период развития российского экологического законодательства можно разделить на два этапа – до 1995 г. и начиная с 1995 г. Первый характеризуется стремлением законодателя обновить хотя бы основные акты, например законодательство о недрах, земле, социальной защите граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, как наиболее неотложные. При этом поставлена задача по разработке целой серии проектов законов (об отходах, экологической экспертизе и т.п.), аналогов которым не было, либо по созданию проектов законов, заменяющих действующие, например УК. В это время принимается ряд постановлений правительства, новых ведомственных актов. Безусловно, важнейшую роль сыграло принятие Конституции 1993 г., предусмотревшей различные формы собственности на природные ресурсы, но главное – сформулировавшей в ст. 42 три экологических права человека: на благоприятную окружающую среду, на доступ к экологической информации, на возмещение ущерба здоровью или имуществу от экологического правонарушения.

Второй этап характеризуется интенсивным развитием экологического законодательства. В 1995 г. были приняты федеральные законы

---

<sup>73</sup> Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 68.

о лечебных местностях и курортах, животном мире, континентальном шельфе, использовании атомной энергии, экологической экспертизе, генно-инженерной деятельности, а также Водный кодекс; на различных стадиях разработки, обсуждения и принятия находились законы об отходах, радиационной безопасности и многие другие. Фактически на этом этапе завершилось формирование системы экологического законодательства в стране, хотя до сих пор остаются отдельные пробелы (отсутствуют, например, законы об опасных веществах, охране растительного мира, экологической информации). Именно поэтому сейчас обсуждается вопрос о систематизации и кодификации экологического законодательства.

В настоящее время правовая основа охраны природной среды представляет собой систему федеральных законов, подзаконных актов межведомственного характера, а также нормативных актов министерств, ведомств и органов местного самоуправления. Количество законов и иных нормативных актов, регламентирующих вопросы охраны окружающей природной среды, увеличивается с каждым годом. Однако они принимаются чаще всего вне всякой системы, не всегда присутствует приоритетность задач, требующих правового разрешения.

Анализ практики становления экологического законодательства в России и опыт правового регулирования охраны природы за рубежом свидетельствуют о том, что создать эффективную систему охраны окружающей среды можно только в том случае, когда при принятии любых управленческих решений будут действовать экологические приоритеты. В условиях безудержного уровня техногенного воздействия на природные ресурсы экосистемы обеспечить экологически безопасное развитие возможно лишь при слиянии экономики, экологии и права в единую управленческую систему. Говорить о четко сформировавшихся тенденциях развития экологического законодательства сегодня достаточно сложно. Во-первых, отсутствуют достоверные оценки его состояния независимыми экспертами. Во-вторых, эти тенденции можно выявлять в качестве текущих, краткосрочных применительно к наиболее неотложным задачам охраны окружающей среды и перспективных, долгосрочных. В-третьих, эти тенденции могут выглядеть по-разному с учетом того, определяются ли они исходя из инте-

ресов отдельного государства (региона) или международного сообщества. Но с учетом опыта России и ряда других стран тем не менее можно говорить о наличии следующих тенденций:

а) *кодификации* и *систематизации* экологического законодательства. Кодификация законодательства представляет собой научно обоснованный процесс упорядочения в соответствии с жесткой структурой действующих в данной отрасли правовых норм с одновременным изменением и пополнением их новыми нормами в целях создания единого по структуре, юридической технике, языку акта, регулирующего конкретную область человеческих отношений. Кодификация экологического законодательства, следовательно, могла бы привести к созданию комплексного акта, регулирующего отношения человека и общества с окружающей средой путем сведения в нем имеющихся законов и создания, доработки тех разделов, которые пока не урегулированы на законодательном уровне. От кодификации законодательства следует отличать его *систематизацию*, т.е. создание свода законов, расположенных в определенном порядке, без затрагивания содержания и структуры отдельных актов. Правовая реформа в России предполагает разработку свода законов РФ, т.е. официальную систематизацию российского законодательства. Неофициальная систематизация осуществляется в различных сборниках или информационных системах, например в «Гарант», «Консультант Плюс».

В российской литературе в последние годы обсуждаются возможности, цели и направления кодификации российского экологического законодательства, т.е. создания Экологического кодекса (ЭК) РФ. А.К. Голиченков считает, что этот кодекс должен быть актом не отраслевой, а межотраслевой кодификации и должен заменить действующие ныне акты экологического и природоресурсного законодательства, а также акты президента, правительства и органов федеральной исполнительной власти. Им предложена структура ЭК РФ, состоящего из трех частей – общей, особенной и специальной. В разделах Общей части предполагается урегулировать экологические права и обязанности; право собственности на природные ресурсы; экологическое управление; экономические механизмы; юридическую ответственность; вопросы образования и воспитания. В Особенной планируется разрешить общие вопросы охраны окружающей среды и

обеспечения экологической безопасности, включить нормы, касающиеся использования и охраны всех средообразующих элементов от земли до исключительной экономической зоны РФ. Наконец, нормы Специальной части образуют три раздела о международном сотрудничестве в целом, в области охраны земель и устойчивого использования земельных и почвенных ресурсов, а также в сфере охраны иных компонентов окружающей среды (недр, вод, лесов, животного и растительного мира) и устойчивого использования их ресурсов<sup>74</sup>. При этом автор справедливо подчеркивает, что в настоящее время в России отсутствуют организационные, юридико-технические и ресурсные условия для подготовки кодекса. Тем не менее научные концепции в этой связи нуждаются в формировании, полезно и обсуждение проекта Экологического кодекса РФ.

В других странах имеется опыт как систематизации, так и кодификации экологического законодательства. Систематизация как начальный этап кодификации, завершившийся принятием экологических кодексов, была проведена во Франции и Швеции.

Опыт французских юристов в области кодификации широко известен. Достаточно напомнить о Гражданском кодексе Наполеона. Неудивительно, что именно в этой стране сделан важный шаг и в отношении экологического законодательства. Работа над французским Экологическим кодексом длилась целое десятилетие. В ней принимали участие представители из общества охраны природы, профсоюзов и промышленных предприятий, адвокаты, академики.

Вначале была проведена систематизация экологического законодательства, поскольку уже в 1990 г. во Франции насчитывалось 140 законов и 817 положений, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды. Она показала как юридическую, так и социальную необходимость создания ЭК и немедленного реформирования экологического уголовного права. С мая 1992 г. и по февраль 1996 г. шла дальнейшая работа над ЭК в экспертной, кодификационной комиссиях и Министерстве по охране окружающей среды. Работа была приостановлена лишь на год (1994 – 1995 гг.), так как отсутствовал закон о принципах экологической политики. В феврале 1996 г. первый проект ЭК был представлен парламен-

---

<sup>74</sup> См.: Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России. М., 2001. Вып. 2. С. 224 – 232.

ту. Ордонанс ЭК был издан 18 сентября 2000 г. и опубликован 21 сентября в журнале «Officiel». Он начинался с доклада премьер-министра и министра по охране окружающей среды.

ЭК состоит из Общей и Особенной частей (975 статей). Общая часть (первая книга) включает в себя принципы, цели, ЭК, экологическую ответственность. Особенная часть (книги вторая – шестая) регламентирует охрану природы, лесов, вод, воздуха, защиту от опасных веществ и отходов. Кодекс, таким образом, состоит из шести книг, каждая имеет главы, отделы и подотделы.

Профессор Х.В. Ренгелинг в своей статье «Европейский экологический кодекс: утопия или реальность» отмечает, что в единой Европе, прежде всего как в правовой общности на данный момент центральной отраслью права является право охраны окружающей среды, требующее четкой кодификации. При этом должны быть учтены все экологизированные нормы хозяйственного, конституционного, административного, земельного права и других отраслей<sup>75</sup>.

Цели, преследуемые Европейским экологическим кодексом, сложны. Право ЕС требует гармонизации и систематизации всех законов по экологии. На практике же возникают многочисленные препятствия. В связи с этим вносятся предложения об упрощении права и развитии принципа subsidiarity, о сопоставлении с гражданским правом (в связи с работами по созданию Единого европейского кодекса частного права), об учете особенностей сравнительного правоведения в публичном праве и положений Первой хартии Конституции Европейского союза, являющейся ярким примером возможной кодификации в ЕС. Создание и принятие Европейского экологического кодекса расценивается специалистами как одна из необходимых целей гармонизации и развития достижений в области экологического права в единой Европе.

б) *ликвидации пробелов* законодательства. В РФ, например, до сих пор не приняты законы об охране растительного мира, обращении с опасными веществами, защите экологической информации, жестоком обращении с животными, питьевой воде и др. В отношении некоторых из них законодательная процедура затормозилась по различным причинам объек-

---

<sup>75</sup> См.: Ренгелинг Х.В. и др. // В кн.: *Umweltrecht in Wandel*. Berlin, 2001 (в переводе Н. Ленчиной) // Экологическое право. 2003. № 1.С.16.

тивного и субъективного характера, другие даже не включены в планы законотворческой деятельности. В то же время разрабатываются законопроекты, обоснованность принятия которых вызывает возражения, например законов об охоте, рыболовстве (или охране водных биоресурсов), государственном экологическом управлении и т. п. На уровне субъектов Федерации эта тенденция дополняется *компенсацией* правового регулирования и стремлением субъектов РФ максимально использовать имеющиеся конституционные возможности для решения региональных экологических и, часто, экономических проблем.

в) *детализации* правовых предписаний. Эта тенденция значительно четче проявляется в отношении подзаконных актов (постановлений правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов), чем федеральных законов. Применительно к ним в последние два-три года, пожалуй, складывается обратная тенденция – *декларативности* правовых предписаний. Достаточно с этой точки зрения сопоставить, например, тексты Федерального закона «Об охране озера Байкал» и постановлений правительства РФ «Об установлении предельных значений уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» от 26 марта 2001 г.<sup>76</sup>, «О перечне видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» от 30 августа 2001 г.<sup>77</sup> или проанализировать нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. и отмененного им Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. Надо сказать, что и в зарубежном законодательстве тенденция детализации правовых предписаний проявляется чрезвычайно сильно: многие акты ЕС последних лет содержат конкретные правила поведения, экологические требования и ограничения хозяйственной деятельности, сформулированные с учетом мельчайших деталей.

г) *раздробления* сферы правового регулирования, что проявляется в разработке и принятии законодательных актов, посвященных узким, частным вопросам, которые в принципе должны быть решены в рамках более крупного акта. Наглядным примером такого подхода являются федеральные законы о государственном земельном кадастре, землеустройстве, раз-

---

<sup>76</sup> СЗ РФ. 2001. № 14. Ст. 1366.

<sup>77</sup> СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3687.

граничении права государственной собственности на землю, которые должны быть решены в Земельном кодексе РФ. Такая практика, кроме всего прочего, приводит к бесконечным повторам одних и тех же предписаний в разных актах.

д) *дублирования* правовых норм. Это, возможно, специфическая тенденция именно российского законодательства, которая имело бы несколько юридических форм. Об одной из них сказано выше, т.е. о повторе правовых предписаний земельного законодательства. В актах федерального законодательства очень часто воспроизводятся нормы других законов. Классическим примером является указание на необходимость проведения государственной экологической экспертизы, чуть ли не в каждом федеральном законе об охране окружающей среды, природопользовании, несмотря на то что данное требование установлено еще в 1995 г. Федеральным законом «Об экологической экспертизе»<sup>78</sup>.

е) *деэкологизации* правового регулирования охраны окружающей среды. По мнению специалистов, эта тенденция может проявляться в деэкологизации государственной власти и управления, т.е. в процессе снижения заинтересованности государства в решении стоящих перед обществом экологических проблем, выражающемся в отсутствии государственной воли к совершенствованию правового, организационного, экономического, идеологического обеспечения выполнения им своей функции. М. М. Бринчук прямо пишет о наличии с середины 90-х гг. устойчивой тенденции деэкологизации государственной власти, особенно ярко проявляющейся в сфере экологического управления<sup>79</sup>.

В последнее время эта тенденция усиливается и захватывает другие области, в частности, непосредственно правотворчество и право. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» произошла фактическая замена объекта правового регулирования – окружающей среды и ее компонентов, их охраны – на иной объект – хозяйственную деятельность и регулирование некоторых видов воздействий, которые она оказывает на состояние окружающей среды.

---

<sup>78</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>79</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998. С. 76 – 83.

При сопоставлении итогов реформы и тенденций развития экологического законодательства России видно, что иногда они совпадают. Это может означать устойчивость тенденции, но может свидетельствовать и о слишком сильном давлении фактора, который не сохранит своего влияния в будущем.

На основании изложенного необходимо сделать следующие выводы:

– нормы права – это общеобязательные веления, выраженные в виде государственно-властных предписаний и регулирующие общественные отношения;

– экологический правопорядок – это самостоятельный правовой институт, который понимается в узком и широком значениях, – это совокупность норм, регулирующих экологические отношения, включающие в себя отношения по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности, рациональному использованию и охране природных ресурсов.

Нормы, составляющие правовой институт экологического правопорядка, определяют следующие их функции:

- 1) закрепляют право собственности на природные объекты и ресурсы;
- 2) регулируют право природопользования;
- 3) обеспечивают охрану окружающей среды;
- 4) регулируют экологические права и обязанности.

При дальнейшем совершенствовании экологического законодательства предлагается исходить из следующего понимания. Российская Федерация – экологическое государство, цель которого – достижение и поддержание благоприятного качества окружающей среды, способствующего устойчивому развитию общества, балансу экономических и экологических интересов нынешнего и будущего поколений граждан.

Экологический правопорядок – вид правового порядка, определившегося в гражданском обществе как результат и состояние существующей совокупности правоотношений, сложившихся по поводу собственности на природные объекты и ресурсы; природопользования; охраны окружающей среды от разных форм деградации; защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

### § 1.3. Субъекты и объекты экологического правопорядка

Общая теория права относит участников правовых отношений, наделенных субъективными правами и юридическими обязанностями, к элементам правопорядка. Против этого нет возражений. Просто этих участников правильнее именовать субъектами правового порядка, поскольку их поведением реализуются правовые предписания и формируется правопорядок как устойчивая упорядоченность общественных отношений.

Под субъектами в философии понимают источник целенаправленной активности, носитель предметно-практической деятельности, оценки и познания либо активное самодеятельное существо, осуществляющее преобразование действительности<sup>80</sup>.

Субъектами экологического правопорядка становятся участники экологических правоотношений. Профессор А.К. Голиченков утверждает, что носителями экологических прав и обязанностей являются не только граждане, но и другие субъекты экологических отношений<sup>81</sup>. Если же экологическое право рассматривать как совокупность прав, обеспечивающих право на благоприятную окружающую среду, то, по мнению М.И. Васильевой, круг субъектов этого права расширяется – ими являются не только граждане, но и юридические лица, предприниматели<sup>82</sup>. Действующее экологическое законодательство, в том числе и международное, называет в качестве основных участников экологических правоотношений, прежде всего, граждан. Ввиду того что право на благоприятную среду обитания, как и право на жизнь, затрагивает интересы не только отдельно взятого человека, но и общества в целом, его следует считать как индивидуальным, так и коллективным правом. Субъектами (участниками) экологических правоотношений, по мнению Р. К. Гусева, следует считать физических и юридических лиц (предприятия, учреждения, организации), органы государства, муниципальные органы, а также общественные организации (объединения)<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Радугин А.А. Философия: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 178.

<sup>81</sup> См.: Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995 – 1998 гг. М., 1999. С. 171.

<sup>82</sup> Васильева М. И. О государственной политике в области охраны окружающей природной среды (парламентские слушания) // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 126

<sup>83</sup> См.: Гусев Р. К. Экологическое право: Учеб. пособие. М., 2001. С. 19.

Однако анализ правовой базы позволяет нам сделать вывод о том, что действующее законодательство проводит известное различие между субъектами экологических прав. Так, сформулированный в ст. 42 Конституции РФ термин «каждый», на наш взгляд, имеет широкое юридическое толкование, а значит, круг носителей экологических прав неограничен. В свою очередь, в ФЗ «Об охране окружающей среды» сказано: «Государство гарантирует экологическим и иным некоммерческим организациям, а также гражданам возможность реализации предоставленных им прав в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством РФ»<sup>84</sup>. По смыслу данной статьи субъектный состав носителей экологических прав был ограничен. Представляется, что подобные положения умаляют, прежде всего, положения ст. 42 Конституции РФ и соответственно конституционное право других участников общественных отношений. Если рассматривать круг субъектов экологических прав с этой позиции, то, с нашей точки зрения, он не может и не должен замыкаться только гражданами и их группами. Толкование экологического права как эквивалента права на благоприятную окружающую среду, по мнению М. И. Васильевой, предполагает «автоматический круг» субъектов экологических прав или (что одно и то же) право на благоприятную окружающую среду ограничивается только гражданами, включая группы граждан и население какой-либо территории<sup>85</sup>. Роль граждан и общественных объединений в России в условиях назревшей необходимости преодоления экологического и демографического кризиса очень важна, поэтому их самостоятельная или же совместная деятельность, с одной стороны, и государства в лице его специально уполномоченных органов, должностных лиц, с другой, должна рассматриваться, прежде всего, как деятельность, направленная на защиту общего блага, ни в чем не ущемляющего права других участников общественных отношений. Подобный взгляд на существующие расхождения в субъектном составе обладателей экологических прав создает благодатную почву для решения многих насущных экономических и внеэкономических (в частности экологических) вопросов и, самое главное, влияет на снижение

---

<sup>84</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>85</sup> Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. 1999. № 8. С. 50.

уровня сохраняющейся в России тенденции к сокращению численности населения, самые высокие показатели естественной убыли которого зафиксированы во многих российских областях (Новгородской, Рязанской, Ярославской, Ивановской, Тверской, Тульской, Псковской, Челябинской и др.).

Толкование понятия «экологические права» как эквивалента права на благоприятную окружающую среду подразумевает «двусторонний состав его участников», «субъектами в этом случае выступают не только граждане и общественные объединения, представляющие их интересы (что как бы общепризнанно), но и противостоящие субъекты – предприниматели и государство»<sup>86</sup>. Современное российское государство проводит экологическую политику (выполняет внутреннюю функцию), направленную на защиту экологических интересов граждан, а также на улучшение экологической обстановки и нормализацию состояния окружающей среды, учитывая при этом реалии рыночной экономики, а также возможности государственного и экономического регулирования, опирающегося на действующее законодательство. Известно, что функционирование экономического механизма управления охраной окружающей среды во многом зависит не только от мероприятий, перечисленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», но и от упорядочения источников их финансирования. Деятельность большинства хозяйствующих субъектов направлена на достижение собственных (коммерческих) интересов в общественных отношениях, и зачастую общественный экологический интерес игнорируется.

Провозглашенный в Рио-де-Жанейро принцип «загрязнитель платит» обуславливает учет показателей и масштабов причиненного вреда окружающей среде и здоровью граждан, что включается в систему платежей в области природопользования и загрязнения окружающей среды. Средства от налогообложения природных объектов, в свою очередь, направляются на восстановление, воспроизводство качества окружающей среды. Следует также согласиться с мнением Е. Ю. Голицыной о том, что основные направления деятельности государства должны быть ориентированы на развитие предпринимательства, формирование экоиндустрии – отрасли,

---

<sup>86</sup> Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. 1999. № 8. С. 50.

новой для России и весьма прибыльной, о чем свидетельствует опыт развитых стран<sup>87</sup>.

Однако финансовая, хозяйственная, промышленная деятельность хозяйствующих субъектов должна ориентироваться не только на извлечение прибыли от пользования природными объектами, но и на выполнение всех многочисленных мероприятий, оговоренных в экологическом законодательстве.

Говоря о правовом положении других участников экологических правоотношений, а именно юридических лиц, хотелось бы отметить, что действующее природоохранное законодательство не признает последних в качестве «полноценных» носителей прав и юридических обязанностей в сфере охраны окружающей среды. По мнению Н. А. Духно, юридическое лицо не обладает такими качествами живого организма, как жизнь и здоровье, для сохранения которых нужна благоприятная окружающая среда<sup>88</sup>. В соответствии со ст. 48, 49 ГК РФ юридические лица обладают гражданскими правами и несут гражданские обязанности. Юридические лица осуществляют все виды коммерческой (предпринимательской) деятельности согласно своим уставам (учредительным документам), так или иначе связаны с использованием природных объектов, т.е. обладают определенными правами в области природопользования. Однако анализ действующего законодательства в очередной раз показывает, что правовой статус юридических лиц подразумевает лишь минимум экологических прав. К примеру, земельное, водное, лесное законодательство предписывает юридическим лицам так же, как и другим хозяйствующим субъектам, выполнение различных мероприятий по обеспечению охраны окружающей среды и рациональному природопользованию в процессе хозяйственной эксплуатации соответствующих ресурсов.

На наш взгляд, подобные пробелы, существующие в действующем законодательстве, касающиеся правового положения участников экологических правоотношений, должны быть учтены при разработке и принятии новых проектов законодательных актов либо позволят детализировать уже принятые нормативные правовые акты (в том числе и кодифицированные).

---

<sup>87</sup> Голицына Е. Ю. Некоторые аспекты экологической политики России // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 3. С. 295.

<sup>88</sup> Духно Н. А. Теоретические проблемы экологического правопорядка: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 12.

Вопрос о субъектном составе обладателей экологических прав в современной науке экологического права недостаточно детализирован, поэтому очевидно, что при раскрытии нормативного содержания права на благоприятную окружающую среду следует, прежде всего, назвать ее основных участников. Это, в свою очередь, позволит выявить и основные причины большинства экологических правонарушений и разработать программу мероприятий, направленных на совершенствование процесса реализации права на благоприятную окружающую среду всеми его участниками и в полном объеме.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, представляется правильным считать таковыми две группы участников. Первая группа, если она рассматривается с позиции охраны общественного интереса, включает таких носителей экологических прав, как граждане; общественные объединения, создаваемые гражданами, зарегистрированные в установленном ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>89</sup> порядке и приобретающие права юридического лица либо функционирующие без государственной регистрации и приобретения такого права; население в целом.

Ко второй группе обладателей экологических прав следует отнести иных участников природоохранных отношений, но только с единственной оговоркой, что таковыми они будут признаны, если принимали прямое или косвенное участие в деятельности по охране окружающей среды и природопользованию. Этот круг субъектов (пользователей) может быть конкретизирован в зависимости от вида, целей, функций, форм, методов и способов осуществляемой ими деятельности.

Является ли Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, органы государственного и муниципального управления и их должностные лица субъектами экологического правопорядка? Этот вопрос нуждается в особом исследовании. Российская Федерация и ее субъекты, несомненно, являются субъектами экологического правотворчества. Конституция РФ (п. «е» ст. 71) определяет, что в ведении Российской Федерации находится установление федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития, а в совместном ведении Россий-

---

<sup>89</sup> ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 № 83 - ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930;

ской Федерации и ее субъектов – вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами и земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. п. «в» и «к» ст. 72). Следовательно, они устанавливают законодательные и нормативные основы экологического правопорядка в России и ее субъектах. Но было бы неправильно утверждать, что Российская Федерация и ее субъекты выступают в отношениях, регулируемых экологическим правом, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами, т.е. так, как это имеет место применительно к отношениям, регулируемым гражданским законодательством. Для гражданского законодательства такой подход понятен: Российская Федерация и ее субъекты обладают обособленным фондом государственной собственности, поэтому в условиях рыночной экономики они должны признаваться равноправными субъектами наряду с другими собственниками обособленного имущества. В экологическом праве такой подход вряд ли оправдан. Чтобы доказать это, приведем следующие аргументы.

Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, обладая конституционными полномочиями по регулированию экологических отношений, формированию и укреплению экологического правопорядка в обществе, сами непосредственно субъектами экологических прав не являются. Ни Конституция РФ, ни федеральные законы их экологическими правами не наделяют. В этом нет необходимости. Напомним, что речь идет об экологических правах. Эти права необходимы гражданам и их объединениям, поскольку являются условием их жизни и здоровья в благоприятной окружающей среде. Государственные и муниципальные образования подобно юридическим лицам не нуждаются в охране собственного «здоровья», которым они не обладают. Государства и юридические лица могут нормально функционировать даже в неблагоприятной окружающей среде, если при этом будет здоров «носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации – ее многонациональный народ» (Конституция РФ ст. 3 п.1).

Наш вывод об ограничении экологических прав у субъектов государственных и муниципальных образований в Российской Федерации не означает одновременно нашего отрицания у названных субъектов природо-

ресурсовых, потребительских прав в области природопользования. Этими правами они в полной мере обладают, в том числе могут быть субъектами государственной и муниципальной собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 9 п. 2 Конституции РФ). Права по природопользованию не относятся, по нашей классификации, к институту экологических прав.

В этой связи, поскольку государственные и муниципальные образования могут быть природопользователями и собственниками природных объектов и ресурсов, они в полной мере наряду с гражданами и юридическими лицами выступают правообязанными лицами, носителями экологических обязанностей. Среди них ведущей является обязанность государства гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, в том числе гарантируется защита экологических прав российских граждан.

Этот вывод, по существу, вытекает из Конституции РФ (ст. 45 п. 1). Она гарантирует также каждому судебную защиту его прав и свобод. Но при этом в суде можно обжаловать только решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (п. 2 ст. 46 Конституции РФ). Тем самым эти органы, имеющие право принимать решения в области управления экологическим порядком, и могут рассматриваться его субъектами. Они определяются законодательными актами и положениями, утверждаемыми правительством РФ о конкретном, специально уполномоченном на то государственном органе Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Сама Российская Федерация одновременно выступает субъектом мирового экологического порядка, складывающегося и формирующегося на основе международного права окружающей среды, существование которого уже давно доказывается в нашей юридической литературе<sup>90</sup>.

Согласно Федеральному закону от 25 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся обеспечение санитарного благополучия населения, участие в охране окружающей среды на террито-

---

<sup>90</sup> Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986. С. 78.

рии муниципального образования (ст. 6 названного закона). Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с Уставом муниципального образования. Поскольку участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования не отнесено к исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления, глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления должны признаваться субъектами экологического правопорядка.

Значимость исследования этой проблемы обозначена группой известных экологов-правоведов. Они высказались о критериальных требованиях к развитию экологического законодательства на современном этапе. По их мнению, необходим перечень правовых средств реализуемого реально экологического законодательства. Такой перечень должен включать, считают эти авторы, «обозначение объектов экологического правового регулирования»<sup>91</sup>. Экологический правопорядок – важный институт этого регулирования, поэтому целесообразно обратить внимание на его правовые характеристики.

Правовой порядок складывается и существует как результат воздействия действующего законодательства на общественные отношения. Неоднородность регулируемых законодательством общественных отношений предопределяет систему отраслевого законодательства. Общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимоотношений общества и природы, регулируются совокупностью правовых норм, отраслевая классификация которых определяется многозначными терминами. Эту проблему точно выразил профессор А.К.Голиченков, отмечая, что в современной эколого-правовой доктрине и в действующем законодательстве до сих пор нет единства в понимании ряда ключевых терминов, таких как «охрана природы», «охрана окружающей природной среды», «обеспечение экологической безопасности», «обеспечение рационального использования природных ресурсов» и в их соотношении между собой, а также производных от них терминов и словосочетаний с их использованием: «природоохрани-

---

<sup>91</sup> См.: Экологическое право: от идей к практике. Серия «Новое в юридической науке и практике» / Отв. ред. акад. Б.Н. Топорнин. М., 1997. С. 5.

тельное», «природоохранное законодательство», «законодательство об охране окружающей природной среды», то же, но без слов «природная», «природноресурсовое», «природоресурсное законодательство», «законодательство об использовании и охране природных объектов» и многие другие<sup>92</sup>.

Соглашаясь с наличием значительного терминологического разнобоя в законодательстве и научной литературе, следует сказать, что эти термины отражают различную широту понимания гармоничности взаимоотношений человека с окружающим его внешним миром, или средой. Среда – это окружение, совокупность природных условий, в которых протекает деятельность человеческого общества, организмов<sup>93</sup>. В таком понимании законодатель употребляет термин «окружающая природная среда». Когда используется термин более широкий – «окружающая человека среда», – то последняя утрачивает четкость своих границ и содержание. И такая среда нуждается в своих поясняющих характеристиках, таких как «природная», «среда обитания», «благоприятная» и т.д.

Среда обитания иногда рассматривается как более широкое понятие, чем окружающая среда, которое включает в себя компоненты внешней среды для человека, в том числе социум, производственные условия, питание и др.<sup>94</sup>

Маковик Р.С. предлагает иное понятие окружающей человека среды обитания. Он считает, что это сложный комплекс взаимосвязанных экосистем, включающих естественную (созданную природой) природную среду (биосферу) – область активной биологической жизни (нижняя часть атмосферы, гидросфера, верхняя часть литосферы земли), где все живые организмы и их среда обитания органически связаны, образуя динамическую систему (нетронутую среду); модифицированную (измененную человеком), обработанную природу, носящую смешанный характер функциони-

---

<sup>92</sup> Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995 – 1998 гг. М., 1999. С. 37.

<sup>93</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 758.

<sup>94</sup> Симонова Н.И. Роль профессионально-производственных факторов в формировании региональных техногенных экологических рисков: Дисс. д-ра мед. наук. М., 1998. С. 24.

рования, и трансформированную человеком, преобразованную среду (превращенную природу)<sup>95</sup>.

Искать различия между понятиями «окружающая среда» и «среда обитания» нет необходимости. Это по существу синонимичные понятия. Если окружающая человека среда характеризует совокупность природных, социальных, иных условий, в которых он живет и действует, то «среда его обитания» – место его пребывания. А пребывать (обитать) он может только в окружении природы, общества и в иных условиях его жизни и деятельности. Естественно можно себе представить, что человек находится какое-то время только в окружении природы (в лесу, например) или только в социальной среде (на митинге, демонстрации), но речь идет не об отдельных индивидуумах, а о всех членах гражданского общества, гражданах государства.

Они постоянно находятся в окружении природных, социальных и иных условий и факторов своего существования, одновременно являющихся средой их обитания. Поэтому утверждение Верховного суда Российской Федерации о возможностях нарушения права на благоприятную среду обитания граждан<sup>96</sup> не противоречит смыслу конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Существуют различные точки зрения по поводу терминов «благоприятная» и «здоровая» окружающая среда. Так, одни ученые используют эти понятия как равнозначные, тождественные друг другу, например, говоря о «субъективном праве каждого гражданина на чистую, здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду»<sup>97</sup> или «безопасной (здоровой, благоприятной) окружающей среде как объекте правовой охраны и интереса человека»<sup>98</sup>. Аналогичным образом термин «благоприятная окружающая среда» раскрывает М.М. Бринчук. По его мнению, «окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости

---

<sup>95</sup> Маковик Р.С. Экологическое право РФ. М., 1996. С. 6.

<sup>96</sup> Бюллетень Верховного суда РФ. М., 1994. № 8.

<sup>97</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995 С. 354.

<sup>98</sup> Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. 1993. № 10. С. 123.

(неистошимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства»<sup>99</sup>.

Есть ученые, которые не ставят знака равенства между понятиями «здоровая» и «благоприятная» окружающая среда и пытаются показать их отличия. Так, например, М.И. Васильева в начале 90-х гг. XX в. высказывала сомнение по поводу законодательного закрепления права на благоприятную окружающую среду и доказывала необходимость установления в Конституции и текущем законодательстве именно права на здоровую окружающую среду. По ее мнению, правомочия гражданина на «благоприятную» среду размыты, и большинство ее параметров носят оценочный характер, поэтому при сегодняшнем уровне правового регулирования проблематично идентифицировать «благоприятную» окружающую среду в качестве объекта субъективного права.

Под «здоровой» М.И. Васильева предлагает понимать такую среду, состояние компонентов которой соответствует существующим санитарно-гигиеническим стандартам, а соотношение их между собой создает экологическое равновесие, а в качестве юридического критерия чистоты среды выступают нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ в атмосферном воздухе, водах, почве<sup>100</sup>.

По всей видимости, следует исходить из соотношения понятий «благоприятная» и «здоровая» как общего и частного, т.е. «здоровая» окружающая среда является необходимым элементом «благоприятной» окружающей среды, качество которой должно отвечать не только установленным санитарно-гигиеническими нормативами, в том числе нормативами ПДК, но и обеспечивать устойчивое функционирование естественных экологических систем, неистошимость природных ресурсов, видовое и эстетическое многообразие. Поскольку законодательное отражение получило все-таки право на благоприятную, а не на здоровую окружающую среду, то государство должно обеспечивать, проводя экологическую политику, не только здоровую, т.е. незагрязненную с точки зрения санитарно-гигиенических нормативов окружающую среду, но и стремиться к дости-

---

<sup>99</sup> Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. коммент. / По ред. акад. Б.Н. Гопорнина. М., 1997. С. 297.

<sup>100</sup> Васильева М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 49.

жению именно благоприятных условий жизнедеятельности людей, исключая негативное воздействие окружающей среды. К сожалению, сегодня это лишь намеченные цели государства, которые осуществимы, возможно, только в будущем.

Природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты 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.

Использование категория «природный объект» позволяет индивидуализировать природные объекты, выделить их из множества объектов и идентифицировать». например: часть природной среды земельный участок (ФЗ «О государственном земельном кадастре»)<sup>101</sup>, водный объект (Водный кодекс РФ)<sup>102</sup>, участки лесов, входящих в лесной фонд (Лесной кодекс РФ)<sup>103</sup>, объект животного мира (ФЗ «О животном мире»)<sup>104</sup>, участок недр (Закон «О недрах»)<sup>105</sup>, участок континентального шельфа (ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»)<sup>106</sup>, часть акватории водного объекта (ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»)<sup>107</sup>.

Не индивидуализированы (в юридическом понимании) некоторые объекты охраны окружающей среды, перечисленные в ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды»: атмосферный воздух (естественная смесь газов атмосферы, находящаяся за пределами жилых, производственных и иных помещений, ст. 1 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»); генетический фонд (генетические ресурсы животного мира как часть биологических ресурсов, включающая генетический материал животного происхождения, содержащий функциональные единицы наследственности, ст. 1 ФЗ «О животном мире»); естественная экосистема (по определению, приведенному в ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»), – объективно существующая часть

---

<sup>101</sup> СЗ РФ 2000 г. № 2. Ст. 149.

<sup>102</sup> СЗ РФ 1995 г. ; 47. Ст. 4471.

<sup>103</sup> СЗ РФ 1997 г. № 5. Ст. 610.

<sup>104</sup> СЗ РФ 1995 г. № 17. Ст. 1462.

<sup>105</sup> СЗ РФ 1995 г. № 10. Ст. 823.

<sup>106</sup> СЗ РФ 1995 г. № 49. Ст. 4694.

<sup>107</sup> СЗ РФ 1998 г. № 31. Ст. 3833.

природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией (на наш взгляд, и информацией).

Взаимодействие общества и природы осуществляется в экологической сфере. Понятие «экологическая сфера» впервые прозвучало в указах Президента РФ «О концепции перехода России к устойчивому развитию»<sup>108</sup>, «О концепции национальной безопасности Российской Федерации»<sup>109</sup>.

Определение этого понятия в нормативных актах отсутствует. Г.П. Серовым и С.Л. Байдаковым предложено следующее определение. Экологическая сфера – это устойчивое единство: природных объектов (как субъектов земельных, водных, лесных, горных и иных отношений); субъектов, взаимодействующих с природными объектами в формах природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности; информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении; субъектов, осуществляющих сбор, формирование и использование указанной информации; а также способов и методов регулирования на основе законодательства природоохранного, природоресурсного безопасности, защите от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера, возникающих при этом общественных отношений.<sup>110</sup>

ФЗ «Об охране окружающей среды» использует понятия «сфера взаимодействия общества и природы» (преамбула ст. 1), «сфера отношений, связанных с охраной окружающей среды» (ст. 5), «область охраны окружающей среды» (ст. 2, 12). Понятия «сфера взаимодействия общества и природы» и «экологическая сфера» достаточно близки (если нетождественны). Что же касается двух последних понятий, то мнению вышеназванных авторов, они являются частью понятия «экологическая сфера».

Экологическая сфера рассматривается:

а) как операционное пространство сферы взаимодействия природы и общества, где осуществляются:

---

<sup>108</sup> СЗ РФ 1996 г. № 15. Ст. 1575.

<sup>109</sup> СЗ РФ 2000 г. № 2. Ст. 170.

<sup>110</sup> Серов Г.П., Байдаков С.Л. Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере: Курс лекций М., 1999 г., С. 12.

– промышленная, оборонная и иные виды деятельности, сопровождаемые использованием природных ресурсов; охрана окружающей среды; обеспечение экологической безопасности;

– деятельность по организации защиты предприятий, населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера (в частности, меры по обеспечению экологической безопасности);

б) правовое пространство, где реализуются правоотношения, возникающие по поводу природных объектов в процессе взаимодействия общества и природы;

в) системообразующий фактор при обосновании концептуальных положений и правовых основ использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, экологической безопасности и защиты от ЧС природного и техногенного характера. Использование природных ресурсов – это их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Значительным числом юристов-экологов признается, что взаимодействие общества в процессе его деятельности и природы осуществляется в формах природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Под природопользованием понимается деятельность, состоящая в извлечении полезных свойств природных объектов и использовании их для достижения экономических и иных целей (естественно, при осуществлении основного вида деятельности предприятия или в процессе целевого использования объекта недвижимости).

Обществу пока еще не удалось организовать рациональное, неистощительное природопользование. Кроме того, вследствие нарушений требований техногенной безопасности предприятий происходит их негативное воздействие на окружающую среду (на конкретные природные объекты), последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Возникает необходимость охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение

негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее природоохранная деятельность).

Природоохранительное законодательство возникает и существует как объективная потребность человечества. Оно нужно не столько, чтобы сберечь природную среду в естественном состоянии (это его факультативная задача), сколько для того, чтобы естественные условия жизни, производственной и иной деятельности человека отвечали его потребностям. Для человечества небезразлично, какими будут эти условия. Ему необходимы благоприятные для жизни и деятельности условия. Обеспечение правовыми средствами этих условий и является целью законодательства об охране окружающей среды. Оно, конечно, не единственный механизм решения этой сложной задачи.

Обществу не удастся решить проблему охраны окружающей среды: появляются природные объекты, загрязненные вследствие длительной промышленно-хозяйственной деятельности и иных видов деятельности, техногенных аварий и катастроф, стихийных бедствий. Это источник экологических угроз (угроз экологического характера).

Проявляется «эффект бумеранга»: загрязненный вследствие техногенных воздействий природный объект воздействует на население, территорию, предприятия. Общество оказывается перед необходимостью обеспечить защиту от угроз техногенного и экологического происхождения.

Встает проблема обеспечения экологической безопасности как состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Как справедливо подчеркивалось в литературе, формирование экологического законодательства России должно быть направлено прежде всего на обеспечение всестороннего правового регулирования экологических отношений с учетом экономических, политических и правовых условий жизнедеятельности российского общества<sup>111</sup>. Справедливо и то, что эта цель может быть достигнута при наличии ряда дополнительных условий: поли-

---

<sup>111</sup> См.: Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Дубовик О.Л. и др. Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право. 1995. № 1. С. 53 – 67.

тической воли государства, финансового, организационного, научного и кадрового обеспечения природоохранной деятельности, повышения уровня экологической культуры, воспитания и правосознания<sup>112</sup>.

Есть правовые механизмы, широко известные и активно используемые, но есть и те, которые еще в полной мере не изучены. Таким механизмом реализации природоохранного права мы рассматриваем экологический правопорядок. Его служебную роль мы видим в том, что он складывается и существует для того, чтобы правовыми средствами обеспечить сохранение благоприятной окружающей человека среды. Она является объектом, в пределах которого реализуется его природоохранная функция.

Такой подход базируется прежде всего на конституционном понимании объекта экологического правопорядка. Человечеству для жизни и деятельности необходима не любая природная или иная среда, а благоприятная. Загрязненная, загазованная, разрушенная антропогенными воздействиями окружающая среда для человека опасна. Такая среда – это путь к апокалипсису.

Об этом нам напоминают широко известные факты. За последние годы не улучшилась ни одна глобальная экологическая характеристика (истощение озонового слоя, концентрация парниковых газов в атмосфере, уменьшение лесопокрытых территорий, увеличение площадей пустынь и земель, которым угрожает опустынивание, загрязнение Мирового океана и поверхностных вод суши). Мы идем к Земле, с которой «сбриты» леса, на которой отравлен океан, помой вместо пресной воды на суше и все другие свойства, о которых мы даже не догадывались. На такой Земле человек жить не сможет, и уйти ему будет некуда, а защищаться нечем. Его экономические и технические возможности станут прирастать все медленнее по мере разрушения природы, а социальные проблемы будут все более обостряться<sup>113</sup>.

Окружающая человека среда необходима обществу не как самоцель, а как условие активной жизни и деятельности. Эта среда (природная и иная) должна быть определенного качества. Конституция Российской Федерации именуется это состояние окружающей среды термином «благопри-

---

<sup>112</sup> См.: Коптюг В.А. Конференция ООН по окружающей среде и развитию: Информ. обзор. Новосибирск, 1992. С. 62.

<sup>113</sup> Иванов С.А. Проблемы жизни на Земле // Зеленый мир. 1996. № 16. С. 2.

ятная», провозглашая за каждым право на благоприятную окружающую среду.

Одной из наиболее фундаментальных категорий современной науки и практики, имеющей значение для определения понятия «экологическая безопасность», является окружающая среда.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет окружающую среду как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Под компонентами природной среды понимается земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для осуществления жизни на Земле (ст. 1).

Окружающая среда в комплексе и ее отдельные элементы, интересы человека, связанные с окружающей средой, являются объектами, по поводу которых возникают общественные отношения, регулируемые экологическим правом. В научной и учебной литературе по экологическому праву в качестве его предмета традиционно выделяют две группы общественных отношений – по рациональному использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды (охране природных ресурсов).

На наш взгляд, цель обеспечения экологической безопасности – достижение такого положения дел, когда при минимуме усилий каждый сможет реализовать свое конституционное право на благоприятную окружающую среду, являющееся, в свою очередь, условием реализации конституционных прав человека на жизнь и охрану здоровья.

Благоприятное состояние окружающей среды позволяет иметь необходимую основу для государственного и общественного развития, сохранения конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности. Подтверждением этого положения служит такой пример. Неблагополучная экологическая обстановка, обусловленная техногенным загрязнением атмосферного воздуха, воды и почвы, отягощенная к тому же суровыми природно-климатическими условиями, привела к тому, что в местах проживания некоторых коренных малочисленных народов Севера усилились либо приобрели устойчивый характер процессы депопуляции. Снижается рождаемость, возрастает общая и младенческая смертность, болен

каждый третий взрослый и каждый четвертый ребенок. Это потенциальная опасность не только для существования личности, но и для государства и общества, поскольку снижение численности здоровых людей приводит к общему ослаблению Российской Федерации.

Таким образом, достижение благоприятного состояния окружающей среды – цель обеспечения экологической безопасности.

В гл. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и на практике в качестве целевого ориентира природопользования и охраны окружающей среды используется понятие благоприятной окружающей среды.

В соответствии со ст. 1 указанного закона под благоприятной окружающей средой понимается среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Рассмотрим последовательно эти качественные характеристики благоприятной окружающей среды.

Она считается *чистой*, если ее качество соответствует нормативам, предусмотренным ст. 19 – 33 Закона «Об охране окружающей среды».

*Ресурсоемкость* (неистощимость) среды достигается путем определения лимитов природопользования, которые представляют собой систему экологических ограничений по территориям – предприятиям-природопользователям устанавливаются на определенный срок объемы предельного изъятия природных ресурсов. Обязательное соблюдение лимитов позволяет рационально использовать как возобновимые, так и невозобновимые ресурсы, не допуская их чрезмерного истощения. Конкретные предельные нормы устанавливаются в природоресурсном законодательстве.

*Экологическая устойчивость* – один из признаков равновесия экологической системы. Равновесие следует рассматривать как состояние системы, характеризующееся устойчивостью, способностью к саморегуляции, сопротивляемостью нарушениям, восстановлением первоначального состояния, существовавшего до нарушения равновесия.

*Видовое разнообразие* – элемент более широкого понятия «биологическое разнообразие». В соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г. это понятие означает вариабельность живых организмов, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются.

Биологическое разнообразие – это и видовое разнообразие живых организмов, и разнообразие экосистем.

*Эстетическое богатство* окружающей среды позволяет удовлетворять различные потребности человека.

Следует согласиться с М.М. Бринчуком: такие качественные характеристики окружающей среды, позволяющие считать ее благоприятной, как чистота, ресурсоемкость, экологическое равновесие, биологическое разнообразие, эстетическое богатство являются наиболее точными.

Используя эти характеристики, можно сделать вывод: цель охраны окружающей среды и природопользования – достижение такого качества среды, которое обеспечивало бы реальные гарантии прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни, труда и отдыха окружающую среду. В какой-то мере это идеал, к которому обществу необходимо стремиться, но который в условиях экономического кризиса, усиливающейся антропогенной нагрузки на окружающую среду не всегда достигим.

Цель же обеспечения экологической безопасности – достижение такого качества окружающей среды, которое должно соответствовать установленным в экологическом законодательстве стандартам и нормативам, касающимся в основном чистоты, ресурсоемкости, экологического равновесия среды. Достижение этой цели позволяет избежать опасности ухудшения здоровья и гибели населения от загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов.

Аналогичный подход использован в Концепции национальной безопасности, где в качестве основных угроз рассматриваются истощение природных ресурсов и ухудшение экологической ситуации в стране.

Итак, цели обеспечения экологической безопасности не вполне тождественны целям охраны окружающей среды и природопользования (в том широком понимании, которое заложено в сформулированном М.М. Бринчуком определении благоприятной окружающей среды) и соотносятся как частное и целое.

Безусловно, биологическое разнообразие и эстетическое богатство окружающей среды имеют большое значение для человека, особенно для поддержания его психического здоровья. Однако статистические исследования показывают: для психического и физического здоровья россиян опаснее загрязнение и деградация окружающей среды, которые приводят к

потере ею свойств, позволяющих выполнять функцию жизнеобеспечения.

Изменение химических условий жизни (крупномасштабное загрязнение среды) приводит к тому, что в целом по России примерно на 20 % заболеваемость населения связана с загрязнением окружающей среды.

Чтобы определить, какое место занимают отношения по обеспечению экологической безопасности среди отношений по охране окружающей среды и природопользованию, необходимо обратиться к закону «О безопасности», в ст. 3 которого сформулировано понятие угрозы безопасности как совокупности условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Основываясь на этом положении, следует заключить, что угроза экологической безопасности должна создавать реальную или потенциальную опасность для существования личности, общества и государства.

Сегодня главная угроза для экологической безопасности России – хозяйственная или иная деятельность, служащая причиной изменения химических и биологических условий жизни человека и истощения окружающей среды.

Для нашей страны эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий; нарастания танденции использования российской территории в качестве места захоронения опасных материалов и веществ, а также размещения на ней вредных производств. Есть данные, что итогом воздействия промышленности и транспорта на окружающую среду стало «потребление» в России 400 кг вредных веществ на душу населения. Более двух третей населения проживает на территории загрязненной такими веществами, как диоксиды азота, фториды водорода, сероуглерод и формальдегид в концентрациях, превышающих предельно допустимые. Более 50 млн человек испытывают воздействие вредных веществ в концентрациях, превышающих ПДК в 10 раз.

По нашему мнению, именно опасность хозяйственной или иной деятельности для существования и прогрессивного развития личности, общества и государства служит критерием, определяющим место обеспечения экологической безопасности в системе общественных отношений по охране окружающей среды и природопользованию. Есть основание предположить: отношениями по обеспечению экологической безопасности являют-

ся общественные отношения по охране окружающей среды и природопользованию, которые возникают при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на среду и представляющей опасность для существования и прогрессивного развития личности, общества и государства.

Следует отметить, что если экологическое законодательство, состоящее из природоресурсных и природоохранных нормативно-правовых актов, а также экологизированных правовых норм, в целом регулирует отношения в сфере осуществления всех видов деятельности, связанных с влиянием на окружающую среду, то его составная часть – законодательство в области обеспечения экологической безопасности – регулируемые отношения в сфере осуществления хозяйственной или иной деятельности, представляющих опасность для существования и прогрессивного развития личности, общества и государства.

Критерием, определяющим угрозу экологической безопасности от хозяйственной или иной деятельности, является экологический риск. В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера (ст. 1).

Экологический риск как качественная и количественная мера уровня опасности предполагает наличие нескольких его видов. Так, ст. 7 Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» в зависимости от степени потенциальной опасности устанавливает четыре уровня риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на здоровье человека. К первому уровню относят риск, соответствующий работам, не представляющим опасности для здоровья человека, ко второму и третьему – сопоставимый с риском при работе с непатогенными микроорганизмами, а к четвертому – соответствующий работам, представляющим опасность для здоровья, сопоставимый с риском при работах с возбудителями особо опасных инфекций.

Международной комиссией по радиологической защите введены понятия риска чрезмерного, предельно допустимого и приемлемого.

Следует согласиться с мнением разработчиков Концепции экологической безопасности Российской Федерации, что для оценки приемлемости различных уровней экологического риска на первом этапе можно ограничиться рассмотрением риска лишь тех вредных последствий, которые в конечном счете приводят к смертельным исходам, поскольку для этого имеются достаточно надежные статистические данные.

Подытожим: угрозами для экологической безопасности являются такие виды хозяйственной или иной деятельности, которые оказывают вредное воздействие на окружающую среду и могут привести к увеличению количества заболеваний и смертельных исходов среди населения, обусловленных состоянием окружающей среды, что в итоге представляет опасность и для общества, и для государства.

В отличие от угрозы гибели от загрязнения окружающей среды, угроза гибели людей от истощения природных ресурсов (полезных ископаемых, водных, лесных, земельных и других ресурсов) на современном этапе развития общества менее вероятна. Однако эти две проблемы взаимосвязаны. Можно с уверенностью предположить, что в дальнейшем угроза гибели людей в результате полного истощения природных ресурсов станет не менее реальной, чем гибель от загрязнения.

Проведенный анализ теоретических взглядов и норм об охране окружающей природной среды позволяет сделать обобщенный вывод. Объектом экологического правопорядка выступает объективная реальность, именуемая благоприятной окружающей средой. Она обладает известной совокупностью характеристик. Благоприятной следует признавать здоровую (безвредную), безопасную и ресурсообеспеченную окружающую человека среду.

Экологический правовой порядок складывается на нормативно-конституционной базе российской правовой системы, которая включает три уровня законодательства – основные принципы и нормы международного права, федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации. В этой связи следует различать три вида экологического правопорядка – международный, федеральный и региональный (субъектов Российской Федерации).<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> См.: Экологический вестник Москвы. М., 1996. № 4 – 6. Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. Л., 1989. С. 85.

Международный экологический правопорядок складывается как результат следования мировым сообществом государств общепризнанным принципам и нормам, закрепленным в международно-правовых документах об охране окружающей среды, и неистощительном природопользовании в интересах настоящего и будущего поколений всей планеты.

Федеральный экологический правопорядок складывается на всей территории Российской Федерации на основе действия и применения норм международного права и федерального законодательства в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в целях охраны здоровья всех проживающих на территории России граждан.

Вместе с тем «дух местности», как образно определили биоэнергетический потенциал территориальных экосистем американские ученые из Института изучения природных систем, определяется не только природной средой, но и развитием культуры, национальным характером, жизненным укладом и ходом исторических событий. Без этих факторов нельзя строить целостную систему охраны природы<sup>115</sup>. Эти факторы и конституционные полномочия субъектов Российской Федерации по принятию законодательства об охране окружающей среды и дают основания говорить о существовании в России региональных экологических правопорядков. Каждый такой правопорядок отражает как общенациональные требования российского законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании, так и предписания природоохранного законодательства субъекта Российской Федерации. Этот правопорядок, помимо общих требований федерального законодательства об охране здоровья граждан и сохранности экологических систем, призван отражать природные особенности каждого отдельного региона, характер сложившегося природопользования, национальные обычаи культуры и традиционного образа жизни населения.

Необходимо отметить, что новый Федеральный закон от 10 января 2001 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды (далее Закон) дает легальное определение понятия «окружающая среда». Под ней понимается совокупность как природных компонентов природной среды, природных объектов, так и природно-антропогенных и антропогенных объектов.

---

<sup>115</sup> См.: Прокопчина С.В. Концепция биосферного мониторинга на основе методов и средств бассейновых интеллектуальных намерений // Изв. ТЭТУ. 1998. Вып. 479. СПб., 1998. С. 65.

Проведенный анализ теоретических взглядов и норм об охране окружающей среды позволяет сделать обобщенный вывод.

Объектом экологического правопорядка выступает объективная реальность, именуемая благоприятной окружающей средой. Она обладает известной совокупностью характеристик.

Благоприятной следует признавать здоровую (безвредную), безопасную и ресурсообеспеченную окружающую человека среду.

#### **§ 1.4. Экологические права и обязанности**

На сегодняшний день потребность общества жить в здоровой и благоприятной окружающей среде ставится на одну ступень с такими естественными потребностями, как питание, тепло, безопасность. Основное, естественное и признанное мировым сообществом право человека на жизнь не может реализовываться и защищаться без закрепления в системе международного права и в национальном праве его главной гарантии – права на благоприятную окружающую среду.

В последнее время российское законодательство пополнилось законами, закрепляющими и регулирующими экологические права граждан, а также их объединений. Провозглашение в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду, а также права на достоверную информацию о ее состоянии и права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, отразило существующую необходимость правового обеспечения и защиты жизни и здоровья граждан от постоянно растущего неблагоприятного воздействия окружающей среды.

Глубокие теоретические разработки проблемы экологических прав граждан, в частности права на благоприятную (здоровую, безопасную) окружающую среду, начались в середине 80-х – начале 90-х гг. XX в. В трудах ученых-юристов были сформулированы и определены содержание и правовые возможности, заложенные в праве на благоприятную окружающую среду, был очерчен объем притязаний. С этого момента вопросы охраны жизни и здоровья личности стали рассматриваться не только в рамках общей защиты экологических интересов общества, но детально и всесторонне была освещена защита права на благоприятную (здоровую) окружающую среду как субъективного права конкретного гражданина. В работах многих ученых высказывалось мнение о необходимости его законо-

дательного закрепления. Теоретическим проблемам права на благоприятную (безопасную, здоровую) окружающую среду посвящено несколько специальных научных исследований,<sup>116</sup> в том числе диссертационных<sup>117</sup>, а также ряд статей.

Современный перечень прав человека пополнился еще одним жизненно необходимым правом – правом на благоприятную окружающую среду. Его наряду со многими социальными и экономическими правами ученые относят к третьему поколению прав человека. Сравнительная новизна и «молодость» права на благоприятную окружающую среду оправдывает его отсутствие в основополагающих международных документах, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о правах ребенка. В частности, Всеобщая декларация прав человека 1948 г. содержит только право на жизнь (ст. 3), в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. закрепляется право на справедливые и благоприятные условия труда» (ст. 7), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. – «право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья», «право на достаточный жизненный уровень».

Эти права имеют лишь косвенное отношение к праву на благоприятную окружающую среду, но они подготовили почву для последующего осознания обществом необходимости его провозглашения и закрепления в национальном (внутригосударственном) праве. До сих пор право на благоприятную окружающую среду, несмотря на его актуальность для мирового сообщества, не получило отражения в основных международно-правовых актах универсального характера. В то же время в юридической литературе высказывается мнение, что международные акты о правах человека необходимо дополнить, закрепив в них наряду с основными правами и свободами и право на благоприятную (здоровую) окружающую среду. «Существует необходимость в прямом закреплении права

---

<sup>116</sup> См., например: Колбасов О.С. Экология: политика и право. М., 1996. С. 78 – 92; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 17 – 31.

<sup>117</sup> См., например: Васильева М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990.

на здоровую окружающую среду в качестве важнейшего элемента современной концепции прав человека»<sup>118</sup>. Высказывается также предложение о дополнении Европейской конвенции по правам человека факультативным протоколом о праве человека на безопасную (здоровую) окружающую среду<sup>119</sup>.

Однако в Декларации, принятой Стокгольмской конференцией ООН по окружающей среде (1972 г.), провозглашается «основное право человека на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь», которое близко по своему значению к праву на благоприятную окружающую среду, но оно декларируется в связи с правом на свободу и равенство. Объектом этого права выступают лишь «условия жизни», а не само качество окружающей природной среды. Аналогичное право отражено в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию, одобренном Генеральной ассамблеей ООН в 1987 г. Затем принятая на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в Рио-де-Жанейро в 1992 г., декларация прямо не закрепила право на благоприятную (здоровую) окружающую среду, в ней мы можем встретить только «право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой». И это право человека также нетождественно рассматриваемому праву. «В данном случае, во-первых, речь идет не о качестве окружающей среды, а о качестве жизни человека, которая, разумеется, не ограничивается только экологическими условиями. Во-вторых, формулировка «жизнь в гармонии с природой» указывает на то, какими должны быть взаимоотношения человека с природой, является недостаточной для качественной характеристики окружающей человека среды»<sup>120</sup>.

В международных документах регионального уровня, например, в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (была открыта к присоединению на четвертой Конференции министров в городе Орхуссе (Дания) в июле 1998 г.)<sup>121</sup> не закреп-

---

<sup>118</sup> Васильева М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 14.

<sup>119</sup> Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. 1993. № 10. С. 125.

<sup>120</sup> Шемшученко Ю.С. Указ. соч. С. 122.

<sup>121</sup> Конвенция не опубликована и в настоящий момент не вступила в силу.

лено непосредственно «право на благоприятную окружающую среду». В преамбуле Конвенции устанавливается, что «каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния», в ст. 1 говорится о защите «права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». В данном случае «окружающая среда» понимается не только как естественная природная среда, а гораздо шире, и как социальная сфера, включающая имущественную сферу (благосостояние человека). «Основываясь на анализе текста документа, можно сделать вывод, что каждый имеет право на такую окружающую среду, которая ни прямо, ни опосредованно не оказывает неблагоприятного воздействия на здоровье, условия жизни, культурную и эстетическую сферу жизни человека и даже, в какой-то степени, на его имущество»<sup>122</sup>.

Несмотря на отсутствие права на благоприятную окружающую среду в универсальных международных документах по правам человека, в национальном законодательстве разных государств можно встретить его закрепление, причем не только в текущем законодательстве, но и на конституционном уровне. Конституции некоторых стран содержат положения о праве на благоприятную (здоровую) окружающую среду. Например, ст. 55 Конституции Болгарии гласит: «Граждане имеют право на здоровую и благоприятную окружающую среду в соответствии с установленными стандартами и нормативами», также в ст. 10 Конституции Португалии 1976 г. закрепляется «право каждого гражданина на здоровье и сбалансированную окружающую среду».

Кроме того, право на благоприятную окружающую среду нашло отражение в конституциях Бельгии, Бразилии, Испании, Турции, Финляндии и др. Данное право устанавливается в конституциях государств-членов СНГ, в частности, в конституциях Республик Беларусь и Украины.

Российская Федерация относится к тем государствам, которые пошли по пути закрепления в своем законодательстве права на благоприятную окружающую среду. Так, ст. 42 Конституции РФ гласит: «Каждый

---

<sup>122</sup> Третьякова А.А. Экологические права граждан в международных документах. Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. Вып. 2. 1999 – 2000 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2001. С. 293.

имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Необходимо отметить, что норма о праве на благоприятную окружающую среду впервые нашла отражение в отечественном законодательстве, тем более на уровне Конституции.

Среди противников провозглашения данного права в Конституции или в законе высказывалось мнение о том, что оно невозможно в связи с неопределенностью понятий «благоприятная» и «здоровая» окружающая среда.

Однако Конституция Российской Федерации 1993 г. установила право каждого на благоприятную окружающую среду, положив конец всем спорам о необходимости его законодательного закрепления. Данное право теперь входит в систему основных (конституционных) прав и свобод – центрального элемента правового статуса личности в Российской Федерации. Закрепленное в Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду наравне с другими правами и свободами человека и гражданина признается высшей ценностью. Государство, в свою очередь, берет на себя обязанность соблюдать и защищать это право (ст. 2 Конституции РФ). Таким образом, закрепляя в Конституции право на благоприятную окружающую среду, государство должно обеспечивать его осуществление и защиту, признав за собой эту обязанность, поскольку права одного субъекта без корреспондирующей обязанности другого просто не существует. Любое право, содержащееся в правовом акте, невозможно осуществить без соответствующей ему обязанности его соблюдать и нормативного установления последовательного механизма его реализации.

Из теории права известно, что любое субъективное право представляет собой совокупность, как правило, трех возможностей: во-первых, возможности уполномоченного лица выбрать вид и меру своего поведения; во-вторых, требовать соответствующего поведения, выражающегося в совершении определенных действий или воздержании от таковых, от обязанных субъектов; в-третьих, прибегать в необходимых случаях к государственной или общественной защите нарушенного права.

По мнению Р.Д. Боголепова, право на благоприятную окружающую среду представляет собой юридическую возможность:

1) пользоваться природой как естественной средой обитания, пригодной для жизни;

2) требовать от государства, всех юридических и физических лиц выполнения ими обязанностей по охране природной среды, по недопущению такого ее состояния, которое отрицательно влияет на здоровье людей;

3) прибегать в необходимых случаях к государственной либо общественной защите своего нарушенного субъективного права<sup>123</sup>.

Однако Н.И. Матузов, например, выделяет еще четвертую составляющую субъективного права конкретного лица – «возможность пользоваться социальным благом»<sup>124</sup> – и определяет следующие четыре элемента структуры субъективного права: право-пользование, право-требование, право-действие и право-притязание<sup>125</sup>.

Основываясь на приведенных выше взглядах на структуру субъективного права можно построить следующую юридическую конструкцию права на благоприятную окружающую среду, которая будет складываться из четырех следующих возможностей.

1. *Возможность выбрать правообладателем вид и меру (объем) поведения*, т.е. совершать собственные положительные действия по реализации и защите своего права на благоприятную окружающую среду. Эта возможность означает свободу выбора определенного поведения в осуществлении права. Например, гражданин может принимать участие в предупреждении экологически вредной деятельности, принятии экологически значимых решений, а может и не принимать, т.е. правомочное лицо не обязывается на совершение определенных действий, в этом заключается суть любого субъективного права в отличие от юридической обязанности.

Кроме того, правомочный субъект может самостоятельно определять вид своего поведения. Например, он может принять участие в предупреждении или приостановлении экологически вредной деятельности, направляя индивидуальные или коллективные обращения в компетентные государственные органы и организации, приходя на митинг (пикетирова-

---

<sup>123</sup> Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к закону России. М., 1993. С. 38.

<sup>124</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 84, 150.

<sup>125</sup> Он же. Право и личность / Курс лекций по теории государства и права. В 2 ч. Ч. 1. Саратов, 1993. С. 143.

ние) по экологическим проблемам (т.е. вопросам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, охраны и использования отдельных природных ресурсов) либо проводя общественную экологическую экспертизу.

При этом следует иметь в виду, что данная возможность не безгранична, поскольку осуществление права на благоприятную окружающую среду правомочным субъектом не должно нарушать права и интересы других лиц, охраняемые законом интересы общества и государства.

Указанная возможность, заложенная в право на благоприятную окружающую среду, реализуется путем создания экологических общественных объединений (по терминологии нового ФЗ «Об охране окружающей среды») общественные объединения и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды) и участия в них. Это право закреплено в ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды» и является производным от конституционного права на объединение, провозглашенного в ст. 30 Конституции РФ. В ст. 12 названного закона устанавливаются и конкретные права экологических объединений, направленные на реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду.

Одной из форм активных действий граждан по реализации их права на благоприятную окружающую среду является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения (заявления, жалобы, предложения и петиции) в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции, ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Следующий способ осуществления рассматриваемой возможности – участие граждан в референдумах, митингах, собраниях и пикетированиях по экологическим проблемам (ст. 31 Конституции РФ, ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

*2. Возможность требовать от всех обязанных лиц, в том числе от государства, выполнения определенных действий, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду.* Правомочное лицо может требовать, в частности, от государства создания необходимых условий для осуществления своего права, выполнения обязанности по обеспечению экологической безопасности, а от юридических и физических лиц – обязанности по охране окружающей среды, по соблюдению предписаний

законодательства о недопущении такого состояния окружающей среды, которое оказывает вредное воздействие на жизнь и здоровье людей.

Указанная возможность реализуется как путем фактического нарушения (соблюдения) права на благоприятную окружающую среду государством (ст. 2 Конституции РФ), должностными лицами, а также юридическими и физическими лицами, так и посредством создания специальных условий или совершения активных действий в пользу гражданина.

Исполнение обязанности государства по соблюдению права на благоприятную окружающую среду обеспечивается установлением в качестве одной из основ конституционного строя охраны водных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории России. Кроме того, государство должно обеспечивать финансирование охраны окружающей среды путем выделения средств из федерального бюджета, формирования внебюджетных экологических фондов, осуществлять экономическое стимулирование охраны окружающей среды, создавать систему экологического страхования. Так, согласно ч. 1 ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды» органы государственной власти РФ, государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Правомочное лицо реализует данную возможность либо требуя не препятствовать осуществлению своего права (например участие в референдуме, митинге, пикетировании, проведению общественной экологической экспертизы), либо в случае посягательства или его угрозы, требуя соблюдения права или устранения угрозы посягательства (например требование о приостановлении экологически вредной деятельности). В этом смысле показательна ч. 3 ст. 13 названного закона, которая предусматривает, что должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

В случае неиспользования государственными органами своих полномочий в сфере охраны окружающей среды, выраженного в действии или бездействии, граждане имеют право требовать и добиваться соблюдения их прав.

Таким образом, в целях реализации права на благоприятную окружающую среду необходимо четкое законодательное закрепление конкретных обязанностей государства, государственных органов и их должностных лиц – непосредственно экологических и обязанностей по обеспечению экологических права граждан.

*3. Возможность защиты нарушенного права всеми правовыми средствами в судебном, административном и ином порядке.* В первую очередь, – это возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения путем обращения к компетентным государственным органам.

Следует отметить, что в ст. 11 нового ФЗ «Об охране окружающей среды» значительно сужен круг правомочий граждан, направленных на защиту права на благоприятную окружающую среду. Так, законом предусматривается только право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Как видно из данного положения, предметом иска выступает вред, причиненный только лишь окружающей среде. А как же быть с исками о возмещении вреда, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением? Новый закон не предусмотрел ни право граждан, ни право экологических общественных объединений на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, которое выступало в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» главной гарантией права на благоприятную окружающую среду. По смыслу ст. 11 Закона получается, что граждане и общественные объединения смогут подавать в суд иски только в защиту окружающей среды – о возмещении причиненного ей вреда. Однако не следует забывать, что в ст. 42 Конституции устанавливается не только право на благоприятную окружающую среду, но и самостоятельное право каждого на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением. Как известно, Конституция РФ 1993 г. имеет прямое действие, следовательно, предъявление подобных исков в суд может основываться и на конституционных нормах. Даже если предположить, что данное право конституционно не закреплялось, для подачи в суд иска о возмещении вреда было бы достаточно наличия у граждан одного лишь права на благоприятную окружающую среду. Поскольку, являясь субъективным правом, оно, как мы

выяснили, включает возможность требовать от других субъектов его соблюдения, в частности, добиваясь предоставления достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также возможности обращаться к компетентным государственным органам и общественным организациям за защитой в случае нарушения и требовать его восстановления.

Если государственные органы своими незаконными действиями (бездействием) причиняют вред гражданам, то согласно Конституции РФ (ст. 53) последние имеют право требовать и должны добиваться от государства возмещения причиненного вреда. В частности, когда такие действия (бездействие) содержат состав экологического правонарушения, заинтересованные лица имеют право на возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу данным правонарушением, в соответствии со ст. 42 Конституции РФ.

Следует согласиться с Л.Д. Воеводиным, что «конституция не может и не должна давать исчерпывающее описание содержания тех прав, свобод и обязанностей, которыми она наделяет граждан. Это задача текущего законодательства. И все же решающее значение при определении содержания любого конституционного права, любой свободы и обязанности принадлежит основному закону государства. Содержание записанных в Конституции прав, свобод и обязанностей образуют не одна или несколько предусмотренных ими возможностей, а лежащая в их основе идея, получившая законодательное выражение в этих и других правовых возможностях»<sup>126</sup>.

Таким образом, право на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, и право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды как правовые возможности должны включаться в право человека на благоприятную окружающую среду в виде правомочий, его составляющих. В то же время эти правомочия могут существовать и закрепляться в законодательстве как самостоятельные субъективные права, а также в роли гарантий права на благоприятную окружающую среду.

Новый ФЗ «Об охране окружающей среды» не содержит такое важное и экологически действенное правомочие граждан, предусматривав-

---

<sup>126</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 159.

шееся в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», как право требовать в административном судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов; ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека. Он ограничивается весьма общей нормой: при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдумов.

Право обращаться в суд с вышеуказанными требованиями закон предоставляет общественным и иным некоммерческим объединениям, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды (ст. 12), причем говорится о решениях и деятельности, оказывающих негативное (отрицательное) воздействие только лишь на окружающую среду, и ни слова о здоровье человека. В соответствии с Законом приостановление деятельности, нарушающей требования в области охраны окружающей природной среды (экологически вредной деятельности), выполняется по предписанию органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды (ч. 2 ст. 34), а прекращение такой деятельности осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда (ч. 3 ст. 34).

*4. Возможность пользоваться благоприятной окружающей средой и потреблять безопасные для жизни и здоровья естественные блага.* Данная возможность предоставляется как установленная и гарантированная законом мера (объем) обладания и пользования естественными (природными) благами, т.е. возможность жить в благоприятной окружающей среде, характеризующейся отсутствием вредного воздействия на здоровье человека (экологической безопасностью и устойчивостью), неистощимостью природных ресурсов, биоразнообразием, эстетическим богатством, а также способностью оказывать оздоровительное воздействие на человека и удовлетворять его эстетические потребности.

Пользование природными благами не может быть неограниченным, нелимитированным в силу самого их естественного характера (например

количественная ограниченность, невозобновляемость) и являться ненормированным в результате воздействия человеческой деятельности на окружающую среду.

Реализация указанной возможности осуществляется путем установления в законодательстве системы нормативов и специальных требований.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляются основные нормативы качества окружающей среды (ст. 21). К ним относятся нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) химических веществ, включая радиоактивные вещества; нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла; в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов.

Вместе с тем устанавливаются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (ст. 22). В их число включаются следующие нормативы: допустимых выбросов и сбросов веществ микроорганизмов; образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей, иных физических воздействий); допустимого изъятия компонентов природной среды; допустимой антропогенной нагрузки окружающую среду.

В ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливается система санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека (ст. 12 – 28).

Помимо указанного критерия безвредности, незагрязненности, благоприятная окружающая среда должна быть способна удовлетворять потребности людей в лечении природными средствами, отдыхе и в эстетическом наслаждении природной средой. Все перечисленные потребности

обеспечиваются законодательным регулированием режима особо охраняемых природных территорий<sup>127</sup>, использования природных лечебных ресурсов, а также путем установления и охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов<sup>128</sup>. Кроме того, следует сказать о способности окружающей среды удовлетворять эстетические потребности человека, однако эта характеристика благоприятной окружающей среды в настоящее время не находит правового регулирования.

Важно отметить, что в Законе теперь не используется понятие «лимиты на природопользование». Оно заменено на понятие «нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды», под которым понимаются нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации.

Рассматриваемые нормативы прежде всего направлены на обеспечение баланса экономических и экологических интересов общества и такого аспекта благоприятной окружающей среды как неистощимость природных ресурсов.

Наряду с уже рассмотренными характеристиками благоприятной окружающей среды необходимо назвать такой аспект благоприятности, как биоразнообразие (видовое разнообразие природных объектов), использование и охрана которого регулируется Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>129</sup>.

Право на благоприятную окружающую среду в зависимости от выбранного субъектом способа осуществления может реализовываться как вне правоотношений, так и посредством вступления в них. Для фактической реализации права на благоприятную окружающую среду вне конкретных правоотношений достаточно его ненарушения всеми обязанными субъектами либо совершения ими действий, направленных на поддержание здорового состояния окружающей среды и на принятие мер по достижению ее благоприятности. В случае же нарушения права на благопри-

---

<sup>127</sup> ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 мар. 1995 г. № 33-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>128</sup> ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февр. 1995 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. № 9. 1995. Ст. 713.

<sup>129</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

ятную окружающую среду правомочное лицо вступает в правоотношения по защите с целью его восстановления.

Таким образом, мерой обеспечивающей реализацию права человека на благоприятную окружающую среду, помимо закрепления в Конституции, в свою очередь, выступают установление и разработка в текущем законодательстве системы его правовых, экономических, организационных гарантий и конкретного юридического механизма осуществления и защиты.

Однако существует другое мнение на этот счет. Например, М.И. Васильева полагает, что «одного лишь конституционного закрепления права достаточно для его судебной защиты, несмотря на отсутствие иных норм непосредственного действия»<sup>130</sup>.

На сегодняшний день с такой позицией можно согласиться, так как ряд экологических прав граждан не закрепляется в ныне действующем экологическом законодательстве, а устанавливается только в Конституции РФ, которая имеет прямое действие (ст. 15) и на практике применяется судами в качестве непосредственно действующего нормативного акта, имеющего высшую юридическую силу, при разрешении конкретных дел.

Необходимо отметить, что отсутствие в текущем законодательстве и иных нормативных актах четкого и последовательного механизма реализации права на благоприятную окружающую среду будет тормозить процесс реального осуществления правомочными субъектами возможностей, заложенных в этом праве, и усложнять, делать недоступными судебную и административную формы защиты. Один из путей решения данной проблемы ученые-юристы видят в необходимости принятия отдельного нормативного акта, посвященного вопросам реализации права на благоприятную окружающую среду<sup>131</sup>.

Процессу реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду будет способствовать его закрепление в законодательстве. Так, ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 11) в отличие от преж-

---

<sup>130</sup> Васильева М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 67.

<sup>131</sup> См., например: Бобылев А.И. Совершенствование конституционных норм по регулированию экологических отношений // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. Вып. 2. 1999 – 2000 гг. / Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2001. С. 293; Раилова Э.И. Обеспечение права на благоприятную окружающую среду в Республике Башкортостан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. 24 с.

него закона напрямую установил статью об экологических правах и обязанностях граждан (по терминологии закона «права и обязанности в области охраны окружающей среды») право на благоприятную окружающую среду.

Напомним, что хотя второй раздел Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и назывался «Право граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду», однако в ст. 11 данного Закона закреплялось «право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды». Но эти два права имеют различные объемы притязаний, включенных в их содержание. Право на охрану здоровья, во-первых, по объему содержания гораздо уже, чем право на благоприятную окружающую среду, поскольку предоставляет возможность требовать от государства и других обязанных лиц лишь мер по охране здоровья людей, а не обеспечения благоприятного состояния окружающей среды, необходимого не только для здоровья, но и для жизни настоящего поколения, а также для сохранения генофонда, предупреждения генетических заболеваний у будущих поколений. Во-вторых, в этом праве объектом притязания является нормальное состояние здоровья гражданина, а не качество окружающей среды. В-третьих, закреплявшееся в ст. 11 Закона РСФСР право определенным образом дублировало право на охрану здоровья, установленное в Конституции РФ и «Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (с изменениями от 2 декабря 2000 г.)<sup>132</sup>, являющееся по своей сути лишь смежным с экологическими правами граждан.

Важно отметить, что помимо рассматриваемого права в ст. 11 нового Закона впервые законодательно устанавливаются такие права, как право граждан на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера и право на возмещение вреда окружающей среде. Данные права являются новыми для российского экологического законодательства.

Реализация права на защиту окружающей среды от негативного воздействия, граждане имеют возможность прибегнуть к экономическим, организационным и, главное, правовым средствам, направленным именно на защиту самой окружающей среды, а не других объектов (здоровье, имуще-

---

<sup>132</sup> ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4740.

ство граждан), которые могут пострадать уже от негативного воздействия неблагоприятной окружающей среды. Наряду с указанным правом Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>133</sup> устанавливает право на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, которое именуют правом на экологическую безопасность<sup>134</sup>.

Если говорить о праве на возмещение вреда окружающей среде, то речь пойдет не о конституционном праве на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, а о самостоятельном праве, объектом которого выступает вред, причиненный только лишь окружающей среде, и граждане могут потребовать возмещения этого вреда. По непонятным причинам новый закон не предусматривает право граждан на возмещение вреда здоровью и имуществу, причиненного экологическим правонарушением, и предъявлять в суд иски с соответствующими требованиями (об этом говорилось выше). Причем термин «экологическое правонарушение» вообще не употребляется в данном законе, вместо него используется словосочетание «нарушение законодательства в области охраны окружающей среды».

Последнее более узкое по значению, поскольку экологические правонарушения возникают в области нарушения природоресурсных отраслей законодательства и нормативных актов об экологической безопасности.

Однако Закон полностью не исключает возмещения вреда здоровью и имуществу граждан, в нем предусмотрена соответствующая статья, устанавливающая, что «вред, причиненный *здоровью и имуществу* граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме» (ст. 79).

Отсутствие последовательного механизма осуществления права на благоприятную среду, включая систему определения конкретного загрязнителя окружающей среды, степени вины, а, кроме того, сложность установления причинной связи между действиями загрязнителя и насту-

---

<sup>133</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>134</sup> Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М., 2001. С. 127

пившими последствиями, сводит его реализацию и защиту практически к нулю.

Таким образом, суды лишаются возможности применять конкретную правовую норму, а как следствие этого, появляются настороженность, порой и нежелание в приеме экологических дел к рассмотрению. Необходимо отметить, что, в свою очередь, по этим же причинам число обращений в суды за защитой экологических прав очень невелико.

Наряду с правом на благоприятную окружающую среду необходимо рассмотреть и право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которое выступает и как правомочие, включенное в право на благоприятную среду, и как самостоятельное субъективное право.

Кроме того, одной из существенных и основных гарантий права на благоприятную окружающую среду следует признать конституционную норму, закрепляющую возможность требовать предоставления достоверной информации о состоянии окружающей среды, которая является специальной по отношению к общей норме, содержащейся в п. 4 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Данное право – гарантия – закреплено и в текущем законодательстве: ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 1), ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8), Основы законодательства об охране здоровья граждан (ст. 19), ФЗ «О радиационной безопасности» (ст. 23), Градостроительном кодексе (ст. 5). Однако ни в одном из перечисленных законов и других нормативных актах нет понятия «экологическая информация» и не раскрывается понятие «информация о состоянии окружающей среды».

В частности, ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее Закон) говорит о праве граждан требовать предоставления не только достоверной, но и полной, своевременной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране. Но в то же время он ограничивает ее получение, устанавливая пространственные рамки. По смыслу нового закона, граждане

смогут обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, иные организации за получением информации только о состоянии окружающей среды в местах своего проживания. Это значит, что гражданин, проживающий, например, в Москве, не сможет получить информацию о состоянии окружающей среды в каком-либо районе Подмосковья.

Вместе с тем согласно ст. 12 Закона общественные объединения наделяются этим правом независимо от привязки «к месту нахождения» и т.п. В соответствии со ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину РФ право ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В ст. 5 – 7 Закона устанавливается обязанность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления обеспечивать население достоверной экологической информацией.

По нашему мнению, рассмотренные положения Закона не соответствуют Конституции РФ и Федеральному закону от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>135</sup>, который предусматривает, что граждане, органы государственной власти, местного самоуправления, организации и общественные объединения имеют равный доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцами этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой информации. Исключение составляет информация с ограниченным доступом (ст. 12).

К экологической информации следует отнести сведения (данные) о здоровье человека и о факторах окружающей среды, на него влияющих; данные о деятельности, направленной на охрану здоровья; сведения о деятельности государственных органов, организаций, должностных и физических лиц, которая оказывает или может оказать вредное воздействие на саму окружающую среду и здоровье людей; материалы о программах, мерах, планах государственных органов в области охраны окружающей среды.

---

<sup>135</sup> СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Полнота экологической информации означает предоставление информации государственным органам в том объеме, которым он обладает или должен обладать в соответствии со своими полномочиями. Однако на практике встречаются нарушения этого требования экологической информации, а следовательно, права человека на информацию о состоянии окружающей среды.

Кроме того, полнота экологической информации – это ее неограниченность, незасекреченность. Информация о состоянии окружающей среды должна быть доступной для всех. Согласно Федеральному закону от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» информация о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, отнесенной законодательством РФ к категории ограниченного доступа.

Документированная информация включает в себя информацию, отнесенную к государственной тайне и конфиденциальную.

Экологическая информация не может быть объектом государственной тайны. В соответствии с ч. 3 ст. 10 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» запрещено относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом. Согласно ст. 7 Закона «О государственной тайне» не подлежат засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии. Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с законом несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу государству и гражданам материального и морального ущерба. Не допускается относить информацию об окружающей среде к

сведениям конфиденциального характера<sup>136</sup>.

Кроме того, экологическая информация не может составлять и коммерческую тайну<sup>137</sup>. В соответствии со ст. 2 Постановления коммерческую тайну организации не могут составлять сведения о загрязнении окружающей среды, а также другие нарушения законодательства.

В свою очередь, доступность экологической информации обеспечивается обязанностью государственных органов ежегодно публиковать данные о состоянии окружающей природной среды и бесплатностью предоставления информации. Так, принцип доступности полноты экологической информации реализуется путем ежегодной публикации государственных докладов о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации. Впервые такой доклад был подготовлен в 1991 г. по инициативе Администрации Президента РФ и Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. За годы, прошедшие после принятия постановления Правительства РФ от 24 января 1993 г. № 53 «О порядке разработки и распространения ежегодного Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды», он стал главным документом, обобщающим, анализирующим и представляющим официальную государственную политику.

В первую очередь следует рассмотреть обязанность человека и гражданина сохранять природу и окружающую среду, закрепленную в ст. 58 Конституции РФ.

Субъектом данной обязанности в соответствии с Конституцией РФ является «каждый», т.е. человек вообще, независимо от гражданства, пола, расы, национальности, социального, имущественного и должностного положения и т.д. Общепризнанным является определение юридической обязанности как меры необходимого, должного поведения субъекта. Рассматриваемая обязанность должна выражаться: 1) в активных положительных действиях, направленных на охрану окружающей среды; 2) воздержании от совершения действий, негативно влияющих на состояние окружающей среды; 3) необходимости нести юридическую ответственность в случае совершения экологического правонарушения.

---

<sup>136</sup> Указ Президента РФ от 6 мар. 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

<sup>137</sup> Постановление Правительства РСФСР от 5 дек. 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» // САПП РФ. 1992. № 1 – 2. Ст. 7.

Поскольку конституционно закрепляется обязанность граждан сохранять природу и окружающую среду, государство оставляет за собой право, корреспондирующее этой обязанности – требовать ее исполнения и в случае неисполнения применять меры юридической ответственности.

В современной юридической литературе наряду с обязанностями личности в конституционный статус последней включаются и обязанности государства. «Обязанности государства, корреспондирующие правам и свободам человека и гражданина, находят свое выражение в совокупности зафиксированных в законе различных гарантий, т.е. условий и возможностей, которые государство обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод»<sup>138</sup>.

В эколого-правовой литературе понятие «экологические обязанности государства» сегодня находится в стадии разработки, еще не сформировались их конкретный перечень или классификация. Тем не менее предлагаются варианты обязанностей государства, которые можно именовать экологическими.

Так, по мнению А. К. Голиченкова, к кругу экологических обязанностей государства можно отнести конституционные положения о поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию; об ответственности за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья; о праве на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Кроме того, в число экологических обязанностей государства А.К. Голиченков включает положения ст. 14 ныне утратившего силу Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», закреплявшей государственные гарантии экологических прав<sup>139</sup>.

Похожие гарантии закреплены теперь в ст. 13 нового Федерального закона «Об охране окружающей среды»: 1) обязанность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления оказывать содействие гражданам,

---

<sup>138</sup> Конституционное законодательство России. М., 2003. С. 80.

<sup>139</sup> Голиченков А.К. экологические права и обязанности по законодательству Российской Федерации // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. М., 2000. С. 34.

общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды; 2) обязательность учета мнения населения или результатов референдумов при принятии решений о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде; 3) ответственность должностных лиц, препятствующих гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды.

На наш взгляд, можно предложить следующие экологические обязанности государства, требующие нормативного закрепления:

1) охранять окружающую среду и отдельные природные объекты, обеспечивать экологическую безопасность, рационально использовать и охранять природные ресурсы;

2) признавать, соблюдать и защищать экологические права граждан и общественных объединений;

3) оказывать содействие и создавать необходимые условия, для реализации гражданами экологических прав;

4) предоставлять полную, достоверную и своевременную экологическую информацию (понятие «экологическая информация» должно раскрыться в действующем законодательстве);

5) возмещать вред, причиненный действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц окружающей среде, жизни и здоровью граждан;

6) нести ответственность за обеспечение и несоблюдение экологических прав граждан и общественных объединений (например за непредоставление условий и препятствие осуществлению экологически значимой деятельности и реализации прав, сокрытие фактов и обстоятельств негативного воздействия на окружающую среду, жизнь и здоровье граждан).

При дальнейшем совершенствовании экологического законодательства предлагается исходить из следующего понимания.

Российская Федерация – экологическое государство, цель – достижение и поддержание благоприятного качества состояния окружающей среды, способствующего устойчивому развитию общества, балансу эко-

номических и экологических интересов нынешнего и будущего поколения граждан.

Государство обязано осуществлять деятельность по охране окружающей среды, обеспечению рационального использования и охране природного ресурсов, экологической безопасности человека, общества, государства в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Структура права на благоприятную окружающую среду как субъективного права включает в себя следующие элементы, а именно возможность:

1) выбирать правообладателем вид и меру (объем) поведения, т.е. совершать собственные положительные действия по реализации и защите своего права на благоприятную окружающую среду;

2) требовать от всех обязанных лиц, в том числе от государства, выполнения определенных действий, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду;

3) защиты нарушенного права всеми правовыми средствами в судебном, административном и ином порядке;

4) пользоваться благоприятной окружающей средой и потреблять безопасные для жизни и здоровья естественные блага.

### **§ 1.5. Экологическое правосознание как элемент правопорядка**

Предписания экологического права, как было доказано выше, реализуются в упорядоченную систему экологических правоотношений посредством решений, поступков и действий субъектов экологического правопорядка. Чтобы правопорядок достиг предписанных правом уровня (качества), законности, он должен формироваться только правомерными действиями и поступками субъектов экологического правопорядка. Это возможно лишь тогда, когда названные субъекты сами обладают определенным уровнем экологического правосознания. Объективно такой вид правосознания существует в действительности.

Согласно общепризнанным положениям общей теории права правосознание – это совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему или желаемому

праву<sup>140</sup>. Теория правосознания в российском правоведении нашла свое обоснование в учебной и монографической литературе<sup>141</sup>.

Правосознание имеет сложную структуру, которая складывается, прежде всего, из двух элементов: правовой психологии и правовой идеологии. Содержанием правовой психологии выступают чувства, эмоции, переживания, настроения, привычки, стереотипы, которые возникают у людей в связи с оценкой ими существующих юридических норм и практики их реализации. Это в равной мере относится к экологическому законодательству и практике его применения. Следовательно, можно утверждать, что существует эколого-правовая психология.

Правовая идеология как элемент правового сознания – это совокупность юридических идей, теорий, взглядов, которые в концептуальном, систематизированном виде отражают и оценивают правовую реальность. Она стремится к выявлению сущности социального смысла, природы права, пытается его представить в виде законченной культурно-исторической философии и догмы.

Правовая идеология, лежащая в основе экологического права России, в настоящее время наиболее обобщенно выражена в «Основных положениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», одобренных Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236<sup>142</sup>, и в «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», которая утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 446<sup>143</sup>.

Согласно устоявшемуся мнению правосознанию присущи три функции (направления воздействия на общественные отношения) – познавательная, оценочная, регулятивная.

Субъектами *познавательной* функции выступают как законодатели, так и граждане, они познают через восприятие и осмысление относящиеся к правовой реальности события, действия, состояния, признаки и другие

---

<sup>140</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов. 1995. С. 459.

<sup>141</sup> См.: Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963 С. 153; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. 256 с.; Козюбра Н.И. Социалистическое право и общественное сознание. Киев, 1979. 188 с.; Остроумов Г.С. Правовое сознание действительности. М., 1989. 152 с.; Соколов Н.Я. Профессиональное сознание юристов. М., 1988. 238 с.

<sup>142</sup> Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

<sup>143</sup> СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

сведения и факты, которые им предстоит либо оценить, либо использовать. Для экологического правосознания эта функция важна прежде всего в познании естественных свойств природных объектов и экологических систем и их положительных факторов, состояний, которые определяют благоприятную для человека окружающую среду.

*Оценочная* функция экологического правосознания проявляется как деятельность субъектов экологического правопорядка по идентификации, отождествлению сложившихся экологических ситуаций, событий, применяемых природоохранных мер с точки зрения их представлений об экологическом праве, законности действий других субъектов природопользования. Можно сказать, что оценочная функция экологического правосознания проявляется как эколого-правовая классификация экологических фактов и ситуаций, исходя из уровня правосознания субъекта экологического правопорядка.

*Регулятивная* функция правосознания реализуется через систему мотивов, ценностных ориентаций, правовых установок, которые выступают специфическими регуляторами поведения и имеют особые механизмы формирования. Среди них особую ценность имеет правовая установка. Под ней понимается готовность, предрасположенность субъекта к правомерному или противоправному поведению. Она складывается под влиянием ряда социальных и психофизических факторов. Положительная правовая установка позволяет упорядочить процесс правового воздействия, освобождая субъекты от необходимости каждый раз заново принимать решения в стандартных, ранее встречавшихся ситуациях. Регулятивная функция эколого-правового сознания формирует законопослушных субъектов экологического правопорядка, не позволяющих себе небрежное, ущербное обращение с охраняемыми и всеми иными природными объектами и экологическими системами, препятствует им сознательно причинять вред природе и окружающей человека благоприятной среде.

Общая теория права различает обычное, профессиональное и научное экологическое правосознание. Они имеют место и применительно к эколого-правовому сознанию.

*Обычное* экологическое правосознание выражается в виде массовых представлений людей, их эмоций, настроения по поводу экологического права и сформировавшегося экологического правопорядка. Эти представ-

ления и чувства возникают под влиянием непосредственной экологической обстановки в местах проживания людей, их практического опыта.

*Профессиональное* эколого-правовое сознание включает в себя понятия, представления, идеи, убеждения, традиции, стереотипы, складывающиеся в среде юристов, профессионально занимающихся областью применения экологического права и укрепления экологического правопорядка. Это сознание формируется на основе их юридической практики и во многом под влиянием юридической науки и идеологии.

*Научное экологическое правосознание* – это идеи, концепции, взгляды, выражающие систематизированное, теоретическое освоение сущности, содержания и регулятивной роли экологического права как самостоятельной отрасли российского права. Его носителями и генераторами выступают ученые-правоведы, специализирующиеся в области познания наиболее перспективных путей охраны окружающей среды<sup>144</sup>.

Анализ общеправовой концепции структуры правосознания указывает на истоки различных ее элементов. Они тоже различны: правовая психология формируется под влиянием эмпирического, обыденного опыта повседневной человеческой деятельности, правовая идеология – результат целенаправленного воспитания. Следовательно, эколого-правовое сознание законопослушных субъектов экологического правопорядка нуждается в его формировании и воспитании при использовании для этого имеющиеся у государства и общества средства воздействия.

Кризис современного правосознания во многом определяется низким уровнем правовой культуры. «Как только общество отказалось от тоталитарных методов неправового государственного управления и попыталось встать на путь правового государства, как только скованные ранее в политическом и экономическом плане люди получили более или менее реальную возможность пользоваться правами и свободами, так тотчас же дали о себе знать низкий уровень правовой культуры общества, десятилетиями царившие в нем пренебрежение к праву, его недооценка»<sup>145</sup>.

---

144 См.: Боголюбов С.А. Экологическое право: Учеб. для вузов. М., 1998. 352 с.; Бринчук М.М. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М., 1998. 685 с.; Голиченков А.К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М., 1984. 235 с.

<sup>145</sup> Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Государство и право. 1993. № 8. С. 52.

Правовая культура предполагает определенные знания исходных начал, основных положений действующего законодательства и умение ими пользоваться. Не имея необходимых знаний о правовой системе государства, действующем законодательстве, граждане не могут реализовать свои права и обязанности, защитить свои интересы.

Два взаимосвязанных вида деятельности – воспитание и образование – рассматриваются в качестве мер повышения экологической культуры.

При наличии тесной связи между этими видами деятельности имеются и определенные отличия в понимании каждого. Согласно смысловому толкованию слова под воспитанием следует понимать навыки поведения, привитые семьей, школой, средой и проявляющиеся в общественной жизни<sup>146</sup>.

Образование же понимается как получение систематизированных знаний и навыков, обучение, просвещение<sup>147</sup>.

Исходя из этого экологическое воспитание представляет собой «способ воздействия на чувства людей, их сознание, взгляды и представления»<sup>148</sup>.

Экологическое образование, по нашему мнению представляет собой способ воздействия на разум людей через формирование у них системы знаний, умений и навыков в сфере взаимоотношений общества и природы. Причем это должны быть знания и умения как естественнонаучные, так и правовые.

Экологическое воспитание и образование должны рассматриваться в приведенном выше понимании всегда в связке, поскольку фактически понимание образования дано в узком смысле, «вне культуры и нравственности, как всего лишь овладение систематизированными знаниями, навыками и умениями»<sup>149</sup>.

В этом случае логически создается необходимость рассматривать параллельно другой способ усвоения ценности науки, культуры, практи-

---

<sup>146</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 102.

<sup>147</sup> Там же. С. 433.

<sup>148</sup> Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России. М., 1993. С. 161.

<sup>149</sup> См.: Канка В.А. Философия. Исторический и систематический курс: Учеб. для вузов. М., 1998. С. 234.

ки – воспитание, которое представляет собой по сути «культурное и нравственное образование»<sup>150</sup>.

Итак, посредством экологического образования так же, как посредством экологического воспитания можно воздействовать на сознание людей, их представления и взгляды. Повышение экологической культуры общества также никак не может рассматриваться в качестве самостоятельной цели, поскольку этот вид деятельности требует выяснения, для чего он определен в законодательстве. В самом деле, повышение экологической культуры общества само по себе не обеспечивает реализацию экологического законодательства. Следовательно, подразумевается необходимость формулирования настоящей цели, осуществление которой связано напрямую с реализацией экологического законодательства и для достижения которой в качестве одной из главных задач установлено повышение экологической культуры общества.

Цель эта, по нашему мнению, состоит в формировании экологического сознания (или мышления) людей. В условиях нарастания экологического кризиса эколог Уильям Дуглас отметил, что «только переворот в умах людей принесет желанные перемены»<sup>151</sup>.

Сознание в философии обозначает высший уровень психической активности человека как социального существа. При этом выделяется индивидуальное (личное) и общественное сознание.

Когда речь идет о формировании экологического сознания как цели идеологического механизма реализации экологического законодательства, следует понимать под ним именно общественное сознание. Когда речь идет о формировании экологического сознания как цели идеологического механизма реализации экологического законодательства, следует понимать под ним именно общественное сознание. Общественное сознание является отражением общественного бытия людей, реального образа их жизни и развивается по законам, независимым от сознания отдельных людей, но реализуемым в процессе их деятельности<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Канка В.А. Философия. Исторический и систематический курс: Учеб. для вузов. М., 1998. С. 234.

<sup>151</sup> См.: Дуглас У. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. М., 1975. С. 238.

<sup>152</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 624.

Особый подход к понятию экологического сознания предопределяется специфическим характером науки экологии и, прежде всего, социальной экологии, которая объединяет в себе как естественнонаучные, так и гуманитарные дисциплины. Это объединение на данный момент требует более глубокого философского синтеза полученных результатов. Хотя экология – не философия, но «в ней осознается тот аспект реальности, который заставляет отличать цивилизацию от культуры и социально-экономических структур общества»; в этих условиях экологическая культура цивилизации превращается в очень важный и необходимый момент существования общественного сознания».<sup>153</sup>

Что такое экологическое сознание (мышление)? Исследователи выделяют два основных типа менталитета, формирующегося у личности в процессе взаимодействия с природой. Первый связан с мировоззрением господства над природой как ресурсом для человека, неограниченного экономического роста с целью увеличения человеческой популяции, научно-технического прогресса и неистощимости природных ресурсов.<sup>154</sup> Условно этот вид менталитета можно назвать мировоззрением потребительства.

Напротив, второй вид менталитета, который необходимо выделить в сфере взаимоотношений общества и природы, построен на идее гармонии с природой, на рассмотрении человека в тесной взаимосвязи с другими организмами в одной среде существования – биосфере (области жизни). Эта идея сейчас уже может быть рассмотрена в качестве самостоятельного образа мышления части человеческого общества.

При таком менталитете совершенно естественным является взгляд на отношения человека и природы с точки зрения охраны окружающей среды, разумного ограничения использования природных ресурсов, внедрения соответствующих передовых технологий и научных достижений.

В литературе понятие экологического сознания недостаточно изучено. Однако определения этого явления существуют, например, С.Н. Кравченко понимает под экологическим сознанием «систему взглядов, идей,

---

<sup>153</sup> См.: Экология: человек и природные системы. 1992. С. 7.

<sup>154</sup> См.: Экологические интуиции в русской культуре: Сб. обзоров / Отв. ред. В.Е. Ермолаева. М., 1992. С. 5.

теорий (политических, правовых, этических) по поводу взаимодействия между обществом и природой, отношения человека к природе»<sup>155</sup>.

Кроме того, исследователи дают определения экологического сознания в узком и широком смыслах. В узком смысле экологическое сознание (мышление) было представлено как «в целом адекватно-истинное отражение глубоких диалектических связей и одновременно различий человека и природы, понимание закономерностей развития данной системы и ее основных элементов, условий и путей ее гармоничного оптимального функционирования»<sup>156</sup>.

В широком смысле экологическое сознание (мышление) означает «в той или иной степени способ отражения связи, единства и различия человека и природы как составных частей социально-экологической системы. Отражение может быть и односторонним, абсолютизирующим роль и значение составляющих данной системы или недостаточно соответствующим их связи и различию»<sup>157</sup>. Ярким примером неадекватного в целом отражения связи человека и природы является антропоморфное миропонимание.

По нашему мнению, определение экологического мышления как уровня знаний, культуры, воспитания, «при котором каждый в своей профессионального и непрофессиональной деятельности преследует цели создания и организации наилучших условий психоэмоциональной, природной и общественной среды для дальнейшего развития человека, сохранения и развития его здоровья»<sup>158</sup>, либо как системы взглядов, идей, теорий (С.Н. Кравченко), не является верным, ввиду того что экологическое мышление как разновидность, частный случай мышления вообще должно быть определено с учетом существующих подходов к понятию мышления.

Мышление представляет собой целенаправленное, опосредованное и обобщенное познание субъектами существующих связей и отношений предметов и явлений, творческое созидание новых идей, прогнозирование событий и действий<sup>159</sup>. Следовательно, характеризовать мышление, в том числе экологическое, необходимо как процесс, деятельность.

---

<sup>155</sup> Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды. Львов. 1988. С. 53.

<sup>156</sup> См.: Экологическая безопасность: какие дороги ведут к цели. М., 1990. С. 15.

<sup>157</sup> Там же. С. 21.

<sup>158</sup> См.: Казначеев В.П., Яншин А.Л. Научно-технический прогресс, экология и экологическое образование // Экологическая проблема в современной глобалистике (сущность, пути решения). М., 1985. С. 29.

<sup>159</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. М. 1990. С. 391.

Приведенное определение экологического сознания (мышления) в узком смысле представляется наиболее верным. При этом в аспекте определения цели идеологического механизма реализации экологического законодательства важно, что сознание – это «целеполагающая деятельность, т.е. предварительное мысленное построение образа самой деятельности и получаемого в ходе ее определенного результата»<sup>160</sup>. Именно в таком понимании экологическое сознание (мышление) может быть рассмотрено в качестве цели идеологического механизма реализации экологического законодательства.

Формирование общественного экологического сознания будет способствовать непосредственной реализации гражданами и юридическими лицами, органами государственной власти и местного самоуправления прав и обязанностей, закрепленных в экологическом законодательстве, а также развитию общественных организаций и движений по охране окружающей природной среды, рациональному природопользованию, обеспечению экологической безопасности.

Возникновение экологических проблем обусловлено прежде всего социально-экономическими факторами, и решаться эта проблема должна не только исключительно техническими средствами, но и путем переориентации ценностей, взглядов и поведения отдельных лиц и групп населения в отношении к окружающей среде. Речь идет о формировании экологического сознания.

Опыт мирового и отечественного развития говорит о том, что разработка стратегии экологической политики должна вестись параллельно с разработкой стратегии и тактики привлечения населения, всего общества к реализации (а, возможно, и разработке) государственной экологической политики.

Требуется организация системы экологического образования и воспитания населения – нужна концепция и стратегия решения проблем экологизации сознания людей, экологического просвещения. В Законе «Об охране окружающей среды», которым определена необходимость всеобщности, комплексности и непрерывности экологического воспитания и образования, оговорена обязательность преподавания экологических дисциплин в учебных заведениях, а также экологического просвещения через средства массовой информации.

---

<sup>160</sup> См.: Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 1998. С. 286.

Обязательность преподавания экологических дисциплин в учебных заведениях относится к числу важных признаков государственной экологической политики России.

Воспитание любви к окружающей природе в соответствии с Законом РФ «Об образовании» определено одним из принципов государственной политики в области образования (ст. 2).

Важнейшим фактором с точки зрения экологизации общественного сознания является требование Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязательности для управленцев, руководящих работников иметь профессиональную подготовку. Данная обязанность затрагивает правовое положение тех руководителей, специалистов, других работников, работа которых по трудовому договору или контракту связана с деятельностью, оказывающей или способной оказывать вредное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека.

Для того чтобы полнее понимать возможности и степени свободы развития экологического образования и просвещения, важно учитывать краевое, организационное, финансовое, нормативное и тому подобное регулирование в системе образования в Российской Федерации в целом.

Вторая половина XX в. характеризуется не только огромным вниманием к экологии, охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, но и обозначившимся процессом переноса акцента с экологии окружающей среды на экологию человека. В связи с тем что XXI в., по определению многих ученых, будет «веком человека», принципиальным моментом становится осмысление процессов формирования экологического, гуманистического, глобального общечеловеческого сознания.

Экологическое сознание выступило в качестве центрального элемента комплекса взаимодействия человека и окружающей среды. Экологическое сознание отражает отношение социального субъекта (личности, группы) к среде обитания. Экологическое сознание формируется: идут процессы выработки и усвоения субъектом определенных норм поведения по отношению к природе. Экологизация сознания человека возможна в латентной форме, хотя сегодня речь должна идти о целенаправленной экологизации. Общественный масштаб экологизации сознания приобретает под воздействием совокупности следующих факторов: экологического просвещения и воспитания, экологического образования, экологического законодательства и общественной экологической деятельности.

## **Глава 2. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

### **2.1. Общая характеристика правовых средств обеспечения экологического правопорядка в России**

Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качество окружающей среды, необходимое 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 и обеспечение экологической безопасности. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Сохранение природы и улучшение окружающей среды следует из права граждан на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду (ст. 41, 42 Конституции РФ). Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к со-

вместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «д» ст. 72 Конституции РФ).

Характеризуя экологическую функцию государства, В.И. Гойман-Червонюк называет ее жизненно важной и подчеркивает, что экологическая деятельность государства имеет планетарное значение и не ограничивается собственной территорией<sup>161</sup>.

Вопрос об экологической функции государства тесным образом связан с проблемой регулирования экологических отношений. Выполнение государством своих функций осуществляется путем регулирования общественных отношений посредством правовых норм.

В теории государства и права под функциями государства понимаются основные направления его деятельности, обусловленные его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе его развития целями, задачами и его социальным назначением<sup>162</sup>. Все функции государства классифицируют по различным критериям. Наиболее традиционным и устоявшимся является деление функций государства на основные и неосновные в зависимости от их важности и социальной значимости, а также на внешние и внутренние – в зависимости от направленности целей и решаемых государством задач.

В настоящее время начиная с 90-х гг. XX в., в науке экологического права устойчиво используется понятие «экологическая функция», однако ученые по-разному ее определяют, рассматривают содержание и формы осуществления, относят к различным видам в классификациях функций государства<sup>163</sup>.

Так, вопрос о том что экологическая функция является сугубо внутренней функцией государства либо соединяет в себе и черты внешней функции, остается дискуссионным. Существует несколько точек зрения по данной проблеме. Одни ученые, например В.В. Петров, В.С. Боровец,

---

<sup>161</sup> Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. В 2 ч. Ч. 1. М, 1996. С. 45.

<sup>162</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С. 296.

<sup>163</sup> См., например: Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С 185.; Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998. С. 351.

Ю.Б. Кравченко, полагают, что экологическая функция – это внутренняя функция государства (причем любого: социалистического, капиталистического и т.п.)<sup>164</sup>.

Другая группа авторов (Л.И. Загайнов, Н.С. Макаревич, Ю.С. Шемшученко) стоит на позиции, что данная функция включает и соединяет в себе черты как внутренних, так и внешних направлений государственной деятельности, т.е. экологическая функция не только внутренняя, но и внешняя функция государства<sup>165</sup>.

Некоторые теоретики права разделяют экологическую функцию государства на внешнюю и внутреннюю<sup>166</sup>.

На наш взгляд, экологическая функция является единой, постоянной и самостоятельной функцией Российского государства, осуществляемой как внутри государства, так и в международных отношениях. Следовательно, она не может быть отнесена исключительно к внутренним функциям и разделена на внешнюю и внутреннюю составляющие, имеет внешнюю и внутреннюю стороны своей реализации.

Следует отметить, что ученые-юристы неоднозначно определяют содержание экологической функции. Некоторые авторы под данным направлением деятельности государства понимают только лишь охрану окружающей среды<sup>167</sup>. Так, по мнению О.С. Колбасова, имеется достаточно оснований рассматривать охрану окружающей природной среды как самостоятельную основную функцию государства<sup>168</sup>.

Некоторые авторы, помимо охраны окружающей среды, выделяют и другие формы осуществления экологической функции. Так, Л.И. Загайнов, называя экологическую функцию «функцией охраны окружающей

---

<sup>164</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М. 1995. С. 47.

<sup>165</sup> См.: Макаревич Н.С. Социалистическое государство и охрана окружающей среды. М., 1977. С. 58; Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 216.

<sup>166</sup> См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 160.

<sup>167</sup> См.: Макаревич. Н.С. Социалистическое государство и охрана окружающей среды. М., 1977. С. 37.

<sup>168</sup> См.: Колбасов О.С. Экология: политика и право. М., 1976. С. 60.

среды и рационального использования природных ресурсов» совершенно верно выделяет две ее стороны: охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

По мнению Ю.И. Тюткина, «содержание функции государства по руководству рациональным природопользованием заключается в таком регулировании поведения людей и их коллективов, общества в целом по отношению к природе, которое обеспечило бы материальные и духовные потребности людей в природных ресурсах и благах при условии сохранения экологического равновесия в природе, экономного расходования ее невозобновляемых ресурсов, постоянного улучшения и воспроизводства возобновляемых и так называемых «неисчерпаемых» природных ресурсов и благ, предотвращении загрязнения и отравления окружающей природной среды»<sup>169</sup>.

В.В. Петров полагал, что дискуссия о наличии и самостоятельности экологической функции была уместна до принятия Конституции СССР 1977 г. По его мнению, «анализ ее статей (ст. 18, 42, 73, 131) являлся достаточным основанием к тому, чтобы сделать вывод о наличии в государственной природоохранительной деятельности всех необходимых признаков, характеризующих осуществление Советским государством наряду с другими основными функциями и функции охраны природы и организации рационального использования природных ресурсов»<sup>170</sup>.

Он выделял три формы реализации экологической функции государства:

1) заповедной охраны природы, направленной на охрану природных объектов и природных комплексов путем запрещения либо существенного ограничения их хозяйственного и рекреационного использования;

2) организации рационального использования природных ресурсов, предусматривающей сочетание эксплуатации природных ресурсов с мерами по охране природных богатств (ст. 16, 73, 131 Конституции СССР);

3) защиты окружающей человека среды. Эти формы в наиболее общем виде были отражены в ст. 18 и 42 Конституции СССР<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Тюткин Ю.И. Конституционные основы рационального природопользования. М.: 1996. С. 128.

<sup>170</sup> Петров В.В. Экология и право М. 1980. С. 182.

<sup>171</sup> См.: Петров В.В. Конституционные основы охраны природы в СССР и проблемы совершенствования советского природоохранительного законодательства в условиях научно-технического прогресса. М. 1979. С. 31.

С точки зрения М.М. Бринчука, «содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы, оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов»<sup>172</sup>.

В экологическую функцию он включает деятельность, во-первых, по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства; во-вторых, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения; в-третьих, по охране окружающей среды от деградации ее качества; в-четвертых, по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц<sup>173</sup>.

Сегодня мировое сообщество не сможет устойчиво развиваться, если экологическую функцию любого государства будет составлять лишь деятельность по охране природы (окружающей среды), представляющая собой лишь одну сторону в системе взаимоотношений «общество – природа». При этом данная деятельность, в первую очередь, означает консервативную (заповедную) охрану природы.

Многие авторы уже не сводят экологическую функцию только к охране окружающей среды, а пытаются отразить в ней все стороны экологической деятельности государства, которые в совокупности характеризуют его стремление к устойчивому развитию. В юридической литературе также высказываются предложения о необходимости экологизации других функций государства. И. С. Уханов выделяет уже три аспекта экологической функции государства: природоохранительный, природоресурсовый и обеспечения экологической безопасности. Ее содержанием является сочетание указанных аспектов, находящихся в тесной и неразрывной взаимосвязи. Соответственно под экологической функцией автором понимаются научно обоснованные направления деятельности государства по обеспечению

---

<sup>172</sup> Бринчук М.М. Экологическая функция Российского государства: проблемы реализации // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф.. Вып. 3 / Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев.; Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М., 2002. С. 8.

<sup>173</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998. С. 59 – 60.

здоровой окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности страны<sup>174</sup>.

Т.Н. Радько при рассмотрении экологической функции права указывает, что основными ее объектами являются земля, недра, почва, вода, атмосферный воздух, леса, растительный и животный мир, озоновый слой атмосферы, околоземное космическое пространство и т.д. В целях её реализации принимаются федеральные законы, законы субъектов федерации, нормативные акты правительства, министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, направленные на защиту окружающей среды, обеспечение прав граждан на здоровую экологию, устанавливающие ответственность за нарушение экологического законодательства<sup>175</sup>.

Для обеспечения экологического правопорядка, на наш взгляд, необходима система природоохранных законов, норм и правил, изданных с учетом сложившейся международно-правовой системы обеспечения экологического правопорядка, которые устраняли бы межгосударственные противоречия между человеческой деятельностью и необходимостью сохранения благоприятной среды обитания, на которую согласно Конституции Российской Федерации имеет право каждый человек, проживающий на территории России.

Мировое сообщество, решая экологические проблемы, приходит к выводу, что загрязнение окружающей среды в глобальных масштабах необходимо приостановить. Рост промышленного производства, прежде всего в развитых странах, следует регулировать таким образом, чтобы предотвратить любое загрязнение атмосферы в будущем. На первых порах это можно сделать, установив допустимый уровень выбросов в атмосферу (для каждой отдельной страны) углекислого газа и серы, а также, возможно, окисей азота и других загрязняющих веществ. Допустимые объемы выбросов независимо от их состава следует распределить между странами с учетом площади их территорий. Каждой стране придется выдать число «разрешений» с указанием допустимой нормы выбросов на один квадратный

---

<sup>174</sup> Уханов И.С. Экологическая функция современного Российского государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 14.

<sup>175</sup> См.: Теория права и государства. Учеб. / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 140.

километр, соответствующей ее площади (исключая прибрежные районы Мирового океана). Страны могут передавать часть своих «разрешений» другим государствам по договоренности (как товар) или сдавать их «в аренду» на определенный срок. Если совершенствование средств контроля выбросов и другие меры не принесут результатов, соответствующее снижение выбросов в атмосферу можно будет обеспечить путем закрытия некоторых промышленных предприятий, введения ограничений на транспорт и т.д.

Что касается среды обитания, то здесь самым актуальным вопросом является предотвращение терроризма. Во всем мире, в том числе и в нашей стране, в последнее время участились акты терроризма. Заголовки сегодняшних газет пестрят высказываниями, о том, что то там, то здесь совершаются взрывы, поджоги, которые уносят жизни многих людей, либо причиняют значительные имущественные ущербы. Причем нередки случаи, когда результатами взрыва, поджога или иных действий, совершенных в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие решения органами государственной власти, бывают отравление или загрязнение окружающей среды, массовая гибель животных или иное экологическое бедствие. Данные случаи наука называет экологическим терроризмом. Понятие экологического терроризма не дано ни в УК РФ, ни в иных нормативных актах, оно сформулировано наукой и отличается от «обычного» терроризма теми последствиями, которые причиняются либо могут причиниться в результате террористических актов.

Однако все в большей мере и развитые и развивающиеся страны понимают, что с экологической точки зрения планета Земля находится в опасности.

Мировая общественность уже признает тот факт, что терроризм несет с собой глобальную угрозу окружающей среде и угрозу гибели человеческой цивилизации. Все более высоко оценивается необходимость создания в международных отношениях климата доверия и сотрудничества для решения тех глобальных проблем, о которых говорилось выше.

В этой связи некоторые ученые считают, что современные демократические государства вступают в новую, экологическую стадию<sup>176</sup>. Для нее характерно выдвижение на первый план проблемы выживания человечества, обеспечения экологических (экзистенциальных) прав личности.

Немецкий ученый Р. Хеттвер рассматривает идею экологического государства как новую форму государства, обеспечивающую глобальную экологическую безопасность<sup>177</sup>.

В новых условиях государства совместно с общественностью призваны предотвратить терроризм и экологические катастрофы, наладить адаптивный поддерживающий экологическое равновесие образ жизни. При данном подходе очень важно избежать крайностей, а именно «экологического экстремизма».

Вот какой выход из экологического тупика предлагает руководство Экологического интернационала: проводником экологического интернационального мышления должно стать некое мировое правительство, представляющее собой «религиозно-экологическую диктатуру». Оно будет управлять миром, исходя из стремлений к природоохранному типу развития общества. Для этого уже сегодня надо готовить структуры гражданской экологической обороны и захвата власти у идеологов технократических решений проблем экологии<sup>178</sup>.

Подобный путь решения проблемы, безусловно, не является правовым, скорее, экстремистским, поэтому вряд ли он может быть приемлем для правового демократического общества. Как отдельные государства, так и мировое сообщество в целом достаточно последовательно проводят на современном этапе политику в рамках концепции устойчивого развития (sustainable development), считая ее наиболее оптимальной моделью взаимодействия общества и природы.

Концепция устойчивого развития имеет два основополагающих аспекта – социально-экономический и экологический. Первый включает реализацию комплекса мер, направленных на борьбу с нищетой, изменение

---

<sup>176</sup> См.: Архипов А.М. Экологическая функция Российского государства: Дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород. 1997. С. 11 – 12.

<sup>177</sup> Hettwer R. Der “Okostaat” – real perspektive oder blaze utapie / Staat und Recht. 1991. # 1/ S. 48-52/.

<sup>178</sup> См.: Агеев С. Даешь экологическую диктатуру? // Континент. 1993. № 40. С. 15.

структуры потребления, регулирование роста населения, сохранение здоровья человека, содействие устойчивому развитию регионов.

Экологический аспект устойчивого развития предполагает широкий круг мер, направленных на сохранение, восстановление окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, борьбу с опустыниванием и засухой, сохранение биологического разнообразия, экологически безопасное использование биотехнологии, повышение безопасности использования токсичных химических веществ, решение проблем твердых отходов<sup>179</sup>.

Выступая с докладом «Развитие и международное экономическое сотрудничество» на 48-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали отметил, что для успешного развития требуется политика, учитывающая соображения экологического порядка. Нынешние социальные и экономические потребности должны удовлетворяться таким образом, чтобы при этом не наносился ущерб долгосрочному наличию этих ресурсов или жизнеспособности экосистем, от которых зависит и наша жизнь, и жизнь будущих поколений<sup>180</sup>.

Российская Федерация следует в фарватере такой политики, реализуя свою экологическую функцию. Основы экологической политики России закреплены в Конституции РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», указах Президента Российской Федерации «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и «О концепции национальной безопасности РФ», Экологической доктрине РФ, одобренной распоряжением правительства. В рамках реализации требований концепции идет постепенное создание необходимой нормативно-методической и правовой базы обеспечения экологической безопасности.

Стратегическая цель государственной политики в области экологии – сохранение природных систем, поддержка их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повыше-

---

<sup>179</sup> Правовые проблемы охраны окружающей среды / Под. ред. проф. Э.Н. Жевлакова М., 1998. С. 10 – 14.

<sup>180</sup> См.: Лысухо П.И. Значение экологической функции Российского государства в современных условиях // Экол. право. 2000. № 1. С. 6.

ния качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Основными направлениями государственной политики в области экологии являются обеспечение устойчивого природопользования, снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережения, сохранение и восстановление природной среды.

Арсенал правовых средств, направленных на обеспечение экологического правопорядка в Российской Федерации, в рамках организационно-правового механизма охраны окружающей природной среды, помимо комплекса экологических прав и обязанностей граждан включает оценку воздействия на окружающую среду; экологические экспертизы; нормирование; контроль; мониторинг; лицензирование; сертификацию; аудит.

С.И. Ожегов под «средством» понимает: «...прием, способ действия для достижения чего-нибудь».

### **Оценка воздействия на окружающую среду**

Значительная роль в обеспечении экологического правопорядка отводится оценке воздействия на окружающую среду.

Под оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) понимают в соответствии со ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Цель ОВОС, обозначенная в законодательстве, состоит в принятии решения о возможности или невозможности осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности. При этом зарегистрированное Минюстом России Положение «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»<sup>181</sup> целью проведения ОВОС называет предотвращение или смягчение

---

<sup>181</sup> Утверждено приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000. № 372 // БНА РФ. 2000. № 31.

воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Исходя из целей проведения ОВОС, важно определить объекты, в отношении которых должна проводиться ОВОС. Очевидно, что общество заинтересовано в предупреждении любого экологического вреда и можно говорить о необходимости ОВОС любой планируемой экологически вредной деятельности. Но как показывает практика, такая оценка – трудоемкая и дорогостоящая процедура, требующая проведения обширного комплекса исследований и расчетов. В отношении некоторых объектов, незначительно опасных для окружающей среды, проводить полномасштабную ОВОС и экологически и экономически нецелесообразно.

Регламентация правовых аспектов осуществления указанной деятельности содержится в Положении «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденном приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372<sup>182</sup>. Данное положение разработано в целях реализации статьи 32 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды», обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации в связи с подписанием международной Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (1991)<sup>183</sup>. Положением определены основные принципы и этапы ОВОС. Особое внимание уделено процедурам информирования и участия общественности в процессе ОВОС. Сформулированы требования и рекомендовано типовое содержание материалов ОВОС в инвестиционном проектировании.

Экологическое обоснование хозяйственной и иной деятельности в документации осуществляется для оценки экологической опасности намечаемых мероприятий, своевременного учета экологических, социальных и экономических последствий воздействия планируемых объектов на окружающую среду.

Минприроды РФ был разработан конкретный перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых ОВОС и государственная

---

<sup>182</sup> См: БНА РФ, 2000 № 31.

<sup>183</sup> См.: Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Вып. 16. 4.1. Минск; 1997. С. 120 – 144.

экспертиза проводится в обязательном порядке. Ранее он был закреплён в Положении «Об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (1994 г.) и содержал 33 основных типа объектов, характеризующихся предельными значениями мощности, производительности, тепловой нагрузки (например ТЭЦ), объемом отходов или хранящихся веществ, другими количественными характеристиками, позволяющими судить об их экологической вредности или опасности. К сожалению, положение об ОВОС (2000 г.) такого перечня не содержит. В соответствии с международной Конвенцией «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» число обобщенных типов таких объектов составляет 17.

Представляется, что данный перечень будет корректироваться по ходу развития практики ОВОС. Во всяком случае необходимость в его доработке видится уже сейчас. Как один из возможных вариантов может быть предложен следующий, если в процессе разработки проектов хозяйственной и иной деятельности, не предусмотренной в перечне, будет выявлено значительное воздействие данной деятельности на окружающую среду. На заказчика данной деятельности должна быть возложена обязанность сообщить об этом в соответствующий территориальный орган Министерства природных ресурсов России.

На основании вышеизложенного материала можно сделать вывод, что оценка воздействия на окружающую природную среду принимаемых технических решений направлена на рациональное использование природных ресурсов, планирование и реализацию мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия на экологическую среду при проектировании, строительстве и эксплуатации разного рода строений, сооружений, механизмов и, следовательно, является необходимым структурным элементом организационно-правового механизма обеспечения экологического правопорядка в Российской Федерации.

### **Экологическая экспертиза**

Термин «экспертиза» происходит от латинского *expertus* – «опытный». Под ним понимается исследование специалистом (экспертом) каких-

либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства. Экспертные оценки представляют собой количественные или порядковые оценки процессов или явлений, не поддающихся непосредственному измерению, а потому основываются на суждениях специалистов<sup>184</sup>.

В.В. Петров определяет экологическую экспертизу как предварительную проверку соответствия хозяйственных проектов, предпроектной документации, программ, изделий, материалов, сырья, продукции, стандартов, нормативов и иных веществ, материалов требованиям экологической безопасности и охраны окружающей природной среды. Различают государственную и общественную экологическую экспертизу<sup>185</sup>.

В сложной экономической ситуации, при обострении экологических проблем необходимы конкретные меры по предотвращению принятия экологически необоснованных решений уже на стадии разработки соответствующей документации. В значительной степени такие меры реализуются государственной экологической экспертизой.

Государственная экологическая экспертиза посредством исследования и оценки рассматриваемой документации предпринимает реальные меры по предотвращению негативного воздействия экологически опасных объектов на окружающую среду, сохранению биоразнообразия и генофонда, определяет целесообразность и достаточность предлагаемых мероприятий по снижению прогнозируемого негативного экологического воздействия намечаемой деятельности.

Правовое обоснование и основные требования, предъявляемые к экологической экспертизе основываются на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации, Законе РФ «Об охране окружающей среды» от 20 декабря 2001 г., его ст. 5 – 9, 33, 35 – 37, 40 – 51, Федеральном законе «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.<sup>186</sup>, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых на территории Российской Федерации по данному виду деятельности.

---

<sup>184</sup> См.: Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учеб. для вузов. М., 1998. С. 290.

<sup>185</sup> Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М., 1995. С. 546.

<sup>186</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

Ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» определяет, что экологическая экспертиза – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Основное назначение экологической экспертизы заключается в формулировании условий, обеспечивающих реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную природную среду и обеспечение экологической безопасности. Экологическая безопасность намечаемого вида деятельности будет обеспечена лишь в случае ее защищенности от угроз со стороны загрязненных природных объектов и угроз нехватки природных ресурсов. Основываясь на определении «экологическая безопасность», данном в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», что это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, правомерно утверждать, что одной из целей экологической экспертизы является установление соответствия намечаемой деятельности требованиям обеспечения ее защищенности от угроз экологического характера, от ЧС природного характера и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы с учетом перечисленных факторов. Предлагаемое расширенное толкование целей экологической экспертизы соответствует требованиям не только законодательства о безопасности, но практики. Проводимая с указанными целями экологическая экспертиза будет способствовать организации деятельности не только безвредной для окружающей среды, но и стабильной для самого хозяйствующего субъекта.

Положение «О порядке проведения государственной экологической экспертизы», утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня

1996 г. № 698<sup>187</sup>, устанавливает порядок проведения государственной экологической экспертизы, осуществляемой Министерством природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе», иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами ее субъектов.

Государственной экологической экспертизе подлежат конкретные объекты государственной экологической экспертизы (документация и материалы), определённые в соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы образуют экспертные комиссии государственной экологической экспертизы (экспертные комиссии) по каждому конкретному объекту государственной экологической экспертизы (объект экспертизы) как из внештатных экспертов, так и штатных сотрудников (специалистов) этого министерства, его территориальных органов.

В законодательстве определены два вида экологической экспертизы – государственная и общественная. При этом определение общественной экспертизы в российском законодательстве не приводится.

Заказчик документации, общественные организации, а также другие заинтересованные лица, не согласные с заключением государственной экологической экспертизы, имеют право обжаловать его в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ряд правовых актов детально регламентирует отдельные вопросы организации и проведения государственной экологической экспертизы.

### **Экологическое нормирование**

В механизме экологического права указанный правовой институт занимает особое место. Он содержит критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений, определяет степень эффективности выполнения эколого-правового предписания.

А.В. Малько определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным обра-

---

<sup>187</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4648.

зом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права<sup>188</sup>. При этом препятствием предлагается считать такой фактор, который ставит преграду процессу упорядочивания социальных связей и действует в противоречии с правовыми целями и принципами.

Состояние таких правовых институтов, как экологические права человека, экологическая экспертиза, эколого-правовая ответственность, экологический риск и так далее зависит от показателей качества окружающей природной среды.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» природоохранные нормативы – это установленные характеристики качества окружающей среды (ОС) и характеристики допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие<sup>189</sup>. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется с целью сохранения благоприятной ОС и обеспечения экологической безопасности.

Нормирование в области охраны окружающей среды (природоохранное нормирование) Закон «Об охране окружающей среды» определяет как установление нормативов качества окружающей среды, допустимого воздействия на нее при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также разработку других нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды (ст. 19).

Природоохранное нормирование осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Нормативы, стандарты и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном правительством Российской Федерации, на основе современ-

---

<sup>188</sup> См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 625.

<sup>189</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 133.

ных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Роль нормативов в формировании информации о качестве окружающей природной среды неоднозначна. Одни из них дают оценку окружающей экологической среды, другие лимитируют источники вредного воздействия. Все нормативы качества являются экологическими нормативами, ибо определяют качество не социальной, а природной среды<sup>190</sup>.

В.В. Петров называет качеством природной среды такое состояние ее экологических систем, которое постоянно и неизменно обеспечивает процесс обмена веществ и энергии в природе, между человеком и природой и воспроизводит жизнь. Качество природы обеспечивается самой природой путем саморегуляции, самоочищения от вредных для нее веществ. Производственный цикл природы построен по принципу безотходного процесса, где конечный продукт служит сырьем для исходного продукта следующего цикла<sup>191</sup>. Человеческое производство в отличие от природного построено по отходной технологии. Конечный продукт, потребляемый в небольшом проценте, не служит исходным для следующего цикла, а направляется в отходы. Воздействие человеческого производства на природную среду и поставило вопрос о регулировании качества той среды, в которой живет и проявляет себя человек.

Нормативы в области охраны окружающей среды устанавливаются таким образом, чтобы при их соблюдении обеспечивалось устойчивое функционирование естественных экосистем и сохранялось биологическое разнообразие. Предельно допустимой является норма, устанавливающая предельно допустимые меры воздействия на окружающую природную среду.

Под воздействием понимается антропогенная деятельность, связанная с реализацией экономических, рекреационных, культурных интересов человека, вносящая физические, химические, биологические изменения в природную среду. Наиболее распространенным видом отрицательного воздействия на природную среду является загрязнение окружающей природной среды. Загрязнением настоящий Закон<sup>192</sup> (ст. 1) считает поступле-

---

<sup>190</sup> Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М., 1995. С. 196.

<sup>191</sup> Там же. С. 196 – 197.

<sup>192</sup> См.: Рос. газ. 2002. 12 янв.

ние в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие. Подобное воздействие может быть результатом антропогенной деятельности человека, природной стихии, содержащей угрозу причинения вреда жизни и здоровью человека, состоянию растительного и животного мира, экологическим системам природы.

Таким образом, *природоохранное нормирование* представляет собой, прежде всего *деятельность по установлению нормативов (лимитов) предельно допустимых воздействий человека на окружающую природную среду и ее качества*. Нормирование регулируется совокупностью правовых норм ряда федеральных законов. основополагающим является Закон «Об охране окружающей среды», в которой нормированию качества окружающей природной среды посвящена специальная гл. V.

Кроме того, правовые нормы, касающиеся природоохранного (экологического) нормирования, содержатся в ряде федеральных законов: в ст. 11 и 12 закона «Об охране атмосферного воздуха», ст. 109 – 111 Водного кодекса, ст. 13 п. 5 Земельного кодекса ст. 33 закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», ст. 7 ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и др.

В основе природоохранных нормативов лежат три показателя: *медицинский* (пороговый уровень угрозы здоровью человека, его генофонду); *технологический* (способность экономики обеспечить выполнение установленных допустимых пределов воздействия на человека и среду его жизнедеятельности); *научно-технический* (способность научно-технических средств контролировать соблюдение пределов воздействия по всем параметрам).

Эти нормативы устанавливаются на трех уровнях: на стадии хозяйственного процесса (планирование, проектирование, эксплуатация и т.д.); хозяйствующих субъектов (суммарные показатели конкретного предприятия), отраслей хозяйства (строительство, мелиорация, получение энергии и т.д.).

Они, как правило, формируются после реализации трех стадий: *методической* (подготовка и разработка методических указаний и инструк-

ций), *расчетной* (проведение необходимых расчетов, математического моделирования) и *правоустанавливающей* (собственно правовое установление). Иногда (при санитарно-гигиеническом нормировании особо токсичных веществ и опасных воздействий) требуется еще одна промежуточная стадия – *экспериментальная*. Различают также две формы выражения природоохранных нормативов – *натуральную* (в физических единицах измерений соответствующих показателей) и *стоимостную* (в денежном исчислении), например при расчетах платежей.

Перечисленные выше нормативы можно разделить на **пять групп**.

**Первую группу** составляют *санитарно-гигиенические нормативы*. К ним относятся нормативы качества (ПДК – предельно допустимых концентраций вредных химических веществ и биологических агентов, МДУ – максимально допустимых уровней физических факторов) и нормативы санитарных (защитных) зон. Цель таких нормативов – определить показатели качества окружающей среды применительно к здоровью человека.

**Вторую группу** природоохранных нормативов образуют *производственно-хозяйственные нормативы*. Наиболее известны в этой группе нормативы ПДВ и ПДС – предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, ПДУ – предельно допустимые уровни электромагнитных излучений, шума, вибрации, радиации, а также ПНО и ПЛР – предельные нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Они устанавливают требования к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенной пороговой величиной. К числу указанных нормативов могут быть отнесены любые другие, содержащие требования, предъявляемые к источникам (стационарным, передвижным), с целью охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

**В третью группу** нормативов и лимитов входят нормативы, относящиеся к *самим природным объектам*. Среди них нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды (например ОДУ – объемы допустимых уловов рыбы, отстрела охотничьих животных, расчет лесосеки и др.) и ПДН – нормативы предельной допустимой антропогенной нагрузки на нее. Сюда же можно отнести и нормы землеотводов (без изъятия природного объекта), требования к «экологическим пропускам» и др.

**К четвертой группе** относятся *территориальные нормативы*, включающие в себя СЗЗ – санитарно-защитные зоны промышленных предприятий (в особенности для ядерных объектов, имеющих, кроме того, зону наблюдения), водоохранные зоны (включая прибрежные защитные полосы), а также округа санитарной (горно-санитарной) охраны.

**Пятую группу** составляют так называемые *вспомогательные нормы и правила*, обычно содержащиеся в стандартах и иных нормативных документах. Их главная цель – обеспечение единства в терминологии (например ГОСТ Р ИСО 14050-99), деятельности организационных структур (ГОСТ 17.1.3.02-77), правовом регулировании экологических отношений (ГОСТ Р ИСО 14001-98), единства измерений экологически значимых показателей (ГОСТ 17.0.0.02-79).

Следует отметить, что вопрос о пороговой величине нормативов качества является весьма дискуссионным, поскольку, по мнению одних ученых и специалистов, нормативы должны быть ориентированы на возможности промышленности и сельского хозяйства, чтобы не создавать препятствий для широкой экономической деятельности в условиях перехода к рынку. По мнению других, следует ужесточить экологические показатели до уровня международных. В Законе «Об охране окружающей среды» закреплена средняя, компромиссная и в сложившейся ситуации, на наш взгляд, наиболее оптимальная позиция, состоящая в том, чтобы не идти на поводу у экономики и, таким образом, не усугублять экологический кризис. Однако следует реально смотреть на ситуацию, которая состоит в том, что буквально завтра наша экономика не сможет соблюдать нормативы экономически развитых стран, поскольку технически и технологически мы к этому не готовы. Следовательно, нужна система стимулов экономического и административно-правового характера, которая вызвала бы у хозяйствующих субъектов интерес в обеспечении экологического правопорядка и улучшения качества благоприятной ОС.

Необходимо подчеркнуть, что нормативы качества не относятся к числу правовых норм. Это технические или технико-экономические нормы.

Первые нормы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ для питьевой воды были утверждены в 1939 г. К 1991 г. число таких норм ПДК для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения достигло 1925. ПДК вредных веществ по атмосферному воздуху впервые были введены в 1951 г. для 10 вредных веществ, к 1991 г. их в перечне было уже 479. Впервые нормы ПДК вредных веществ в почве стали вводиться с 1980 г. В настоящее время нормы установлены для 109 вредных веществ<sup>193</sup>.

Таким образом, нормирование производится с целью установления предельно допустимых масштабов воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. Иными словами, нормирование представляет собой процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или на отдельные средообразующие элементы, что позволяет рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека. Можно предположить, что работа по нормированию качества окружающей природной среды в дальнейшем будет продолжена как на внутригосударственном, так и на международном уровне по причине ее крайней необходимости с целью нейтрализовать или свести к минимуму негативные последствия антропогенного воздействия человеческого общества на среду обитания в процессе осуществления им хозяйственно-экономической деятельности.

### **Экологический контроль**

Важное звено организационно-правового механизма охраны окружающей среды – экологический контроль. Закон РФ «Об охране окружающей среды»<sup>194</sup> под контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) предлагает понимать систему мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законода-

---

<sup>193</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. М., 1995. С. 201.

<sup>194</sup> См.: Рос. газ. 2002. 12 янв.

тельства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

В задачи экологического контроля входят наблюдение за состоянием и изменениями окружающей среды, проверка соблюдения требований экологического законодательства и нормативов качества окружающей среды, выполнение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды, а также обеспечение экологической безопасности.

В.В. Петров определяет экологический контроль как проверку соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами экологических требований по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности<sup>195</sup>.

Различают государственный, производственный, муниципальный и общественный экологический контроль (ст. 65, 67, 68 Закона)<sup>196</sup>.

Именно путем экологического контроля решаются следующие задачи: выявление нарушений экологического законодательства; пресечение экологических правонарушений; обеспечение доказательственной базы для последующего расследования и наказание виновных; поддержание законности и правопорядка; предотвращение нарушений экологических требований и наступления экологического вреда.

Экологический контроль проводится наряду с иными формами (видами) контроля и надзора органами санитарного, радиационного, строительного и других видов контроля. Иногда это приводит к дублированию и столкновению ведомственных интересов.

Государственный экологический контроль осуществляется в целях сохранения и улучшения качества окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

---

<sup>195</sup> Петров В.В. Экологическое право России; Учеб. для вузов. М., 1995. С. 547.

<sup>196</sup> См.: Рос. газ. 2002. 12 янв.

Главные задачи государственного экологического контроля: обеспечение соблюдения всеми юридическими и физическими лицами (в том числе должностными лицами, гражданами, лицами, не имеющими гражданства, и иностранными гражданами) требований природоохранительного законодательства, нормативных правовых актов, экологических норм, правил и других нормативных документов по охране окружающей природной среды.

Успешное осуществление экологического контроля в значительной мере зависит от эффективного взаимодействия контрольных органов в процессе выполнения возложенных на них функций в сфере охраны окружающей среды.

Это получило правовое закрепление в соответствующих нормативных актах, а также документах, содержащих конкретные рекомендации по организации взаимодействия и сотрудничества между подразделениями различных государственных органов федерального и территориального уровней, как для успешного осуществления экологического контроля, так и для эффективного выполнения природоохранной деятельности в целом.

Принципиально важной новацией нового Закона «Об охране окружающей среды» является п. 5 ст. 65, запрещающий совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов. Достижение весьма важных целей экологического контроля невозможно без экологического мониторинга.

### **Экологический мониторинг**

Под мониторингом понимают постоянное наблюдение за каким-либо процессом для выявления его соответствия желаемым параметрам или первоначальным предположениям. И.А. Васюкова определяет экологический мониторинг как наблюдение за состоянием окружающей среды (в связи с экономической деятельностью человека) с целью его контроля, прогноза, охраны окружающей среды<sup>197</sup>.

В.В. Петров понимает экологический мониторинг как наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды (атмосферного воздуха, водоемов, Мирового океана, почвы) и изменением ее в процессе

---

<sup>197</sup> См.: Васюкова И.А. Словарь иностранных слов. М.: АСТ-ПРЕСС, 1999. С. 406.

хозяйственного развития, систему сбора, обобщения, оценки и передачи информации о реальных или ожидаемых вредных последствиях<sup>198</sup>.

Точка зрения законодателя, изложенная в ст. 1 Закона,<sup>199</sup> содержит понятие мониторинга окружающей среды (экологического мониторинга) как комплексной системы наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Государственный экологический мониторинг понимается как мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Существуют различные виды мониторинга, выделяемые в зависимости от масштабов системы мониторинга – глобальный, национальный, региональный, локальный; от уровня измененности человеком окружающей среды – фоновый и импактный; от объекта мониторинга – собственно экологический, воздуха, вод, земли (почв), животного мира, опасных отходов, радиационный, социально-гигиенический.

Таким образом, экологический мониторинг представляет собой систему регулярных наблюдений не только за всей биосферой, но и за отдельными ее компонентами – землей, лесом, водой и т.д., показателями их состояния, сбора, передачи и обработки полученной информации, осуществляемую в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения эффективности природоохранных мероприятий. Следовательно, экологический мониторинг – это один из источников экологической информации на стадии сбора и первоначального системного преобразования информации о процессах, протекающих в ОС.

Создание эффективной системы экологического мониторинга в масштабе всей страны, а также участие в глобальной системе экологического мониторинга способствуют решению проблемы обеспечения экологического правопорядка.

---

<sup>198</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право России: Учеб. для вузов. – М., 1995. С. 548.

<sup>199</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 133.

## Экологическое лицензирование

С.И. Ожегов предлагает понимать иностранное слово «лицензия» как разрешение<sup>200</sup>. И.А. Васюкова также определяет лицензию, как разрешение, право на осуществление какого-то вида деятельности<sup>201</sup>. Лицензия в общем виде определяется Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>202</sup> как официальный документ компетентного государственного органа, содержащий специальное разрешение (право) на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. При этом понятие «лицензирование» в том же законе трактуется как мероприятия, связанные с выдачей, переоформлением, приостановлением и аннулированием лицензий, а также с надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих лицензионных требований и условий.

Правовое закрепление экологического лицензирования в общем виде осуществлено в ст. 30 Закона РФ "Об охране окружающей среды". Базовым законом в области лицензирования является ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В соответствии со ст. 1, п. 2 действие настоящего ФЗ не распространяется на использование природных ресурсов, в том числе недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира; деятельность, работы и услуги в области использования атомной энергии; страховую деятельность.

Экологическое лицензирование – деятельность уполномоченных государственных органов по выдаче лицензий (разрешений) предприятиям, организациям и учреждениям, а также физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся ООС.

М.М. Бринчук отмечает, что виды экологически значимой деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, целесообразно раз-

---

<sup>200</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. М.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 280.

<sup>201</sup> См.: Васюкова И.А. Словарь иностранных слов. М., 1999. С. 360.

<sup>202</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3430.

делить на две группы: касающиеся непосредственно природопользования и охраны окружающей среды; не являющиеся изначально природоохранными, но оказывающими вредное воздействие на окружающую среду<sup>203</sup>.

В России лицензируются следующие виды деятельности в области экологии:

- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных);
- проведение природоохранных работ на территориях (акваториях), хозяйственных и природных объектах;
- экологическая паспортизация оборудования, производств, предприятий, производственных природных объектов, территорий;
- проведение экологического аудирования производств предприятий, природопользователей и субъектов предпринимательства;
- оценка экологической безопасности материалов, вещества, технологий, оборудования, промышленных производств и промышленных объектов;
- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение опасных для окружающей природной среды материалов и веществ;
- экологический консалтинг;
- проведение работ по оценке воздействия на ОС проектируемых и действующих предприятий, в том числе разработка раздела «Охрана окружающей среды» в составе предпроектной и проектной документации.

Документами, отражающими и подтверждающими результаты лицензирования, являются:

- лицензии (на комплексное природопользование);
- ордера (лесорубочный, лесной билеты).

*Лицензия на комплексное природопользование* – документ, устанавливающий экологические требования, ограничения, предельные объемы использования природных ресурсов и загрязнения ОС, условия природопользования для предприятий.

Субъекты Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления утверждают порядок выдачи лицензий на комплексное

---

<sup>203</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юрист, 1998. С. 347.

природопользование соответствующих регионов, территорий. Перечень предприятий, обязанных получить лицензию на комплексное природопользование, устанавливается исполнительными органами власти субъектов федерации по представлению территориальных органов МПР России. Критериями отнесения предприятий к указанному перечню служат масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду, использование предприятием нескольких видов природных ресурсов и степень экологической безопасности вида деятельности.

Важным для принятия решения о выдаче лицензии на природопользование и охрану окружающей среды является вопрос о ее содержании. Он решен в законодательстве с учетом видов лицензий. Требования к содержанию лицензий определяется лицензированием отдельных видов деятельности.

По мнению М.М. Бринчука, с учетом места и значения лицензирования в механизме природопользования и охраны окружающей среды и в целях наиболее полной реализации их регулятивного потенциала лицензии в данной сфере должны содержать более развернутые условия той или иной деятельности. Они должны касаться:

- а) конкретных перечней и объемов используемых природных ресурсов и (или) допустимых объемов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду и иных воздействий на нее;
- б) экологических требований, при которых допускается хозяйственная или иная деятельность;
- в) нормативов (ставок), размеров, сроков и порядка платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды;
- г) порядка охраны сопутствующих видов природных ресурсов;
- д) особых требований к применяемым технологиям и др.

Требования к содержанию лицензий должны быть сформулированы в головном акте отрасли экологического права – в Законе «Об охране окружающей среды», в котором их пока нет.

С учетом вышеизложенного материала вполне обоснованно следует сделать вывод о высокой значимости лицензирования различных видов

деятельности в механизме организационно-правовых средств при реализации государственной функции обеспечения экологического правопорядка.

### **Экологическая сертификация**

Словарь иностранных слов под редакцией И.К. Сазоновой поясняет происхождение и содержание термина «сертификат» как документ, удостоверяющий какой-либо факт. *Экологическая сертификация* – деятельность специальных органов по подтверждению соответствия сертифицированного объекта (продукция, технологические процессы, отходы производства и потребления, природные ресурсы, объекты ОС, экологические услуги) предъявленным к нему экологическим требованиям.

Экологическая сертификация как мера ООС и экологических прав человека имеет сходство с экологической экспертизой (цель которой определение соответствия объекта экспертизы экологическим требованиям). Отличие между этими мерами заключается в объекте: экспертизе подвергаются всегда предпроектные, проектные и предплановые документы, а экологической сертификации – готовую продукцию.

В соответствии со ст. 31 Закона «Об охране окружающей среды» экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации и может быть обязательной и добровольной.

С помощью экологической сертификации решается ряд важнейших задач по обеспечению рационального использования природных богатств, ООС и защиты здоровья людей от вредного воздействия экологически потенциально опасной продукции или услуг. Она способствует:

- 1) предупреждению появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и соответственно предупреждению вреда ОС;
- 2) внедрению экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- 3) производству экологически безопасной продукции на всех стадиях ее цикла, повышению ее качества и конкурентоспособности;
- 4) созданию условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- 5) совершенствованию управления хозяйственной и иной деятельностью;

6) предотвращению ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов;

7) интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнению международных обязательств.

Общие требования относительно экологической сертификации устанавливаются ФЗ РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>204</sup>. Регулирование экологической сертификации осуществляется на основе Постановлений Правительства РФ «О перечне технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации»<sup>205</sup>, «О сертификации промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и опасные технологии»<sup>206</sup> и ведомственных актов.

В соответствии с приказом Минприроды от 23.01.1995 г. № 18 «Об организации системы сертификации по экономическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы экологической сертификации)»<sup>207</sup> экосертификация проводится с целью создания правового механизма реализации закрепленного впервые в Конституции России права граждан на благоприятную окружающую среду.

Экологическая сертификация служит, таким образом, средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции и услуг, заявленных изготовителем; содействия потребителям в компетентном выборе экологически безвредной продукции; контроля безопасности продукции и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя), а также создания условий для деятельности на едином товарном рынке РФ и ее участия в международном сотрудничестве и торговле.

В настоящий период временный перечень нормативных документов, используемых при проведении экологической сертификации, насчитывает более двухсот видов и продолжает пополняться, что является свидетельством необходимости и важности экологической сертификации в правовом

---

<sup>204</sup> См. СЗ РФ 2001 № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<sup>205</sup> См СЗ РФ 1998. № 33. Ст. 4030.

<sup>206</sup> См САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 999.

<sup>207</sup> См.: Справочная правовая система «Гарант», 2003.

обеспечении экологического правопорядка. Опыт функционирования систем сертификации в нашей стране позволяет выделить важнейшие проблемы в данной области: необходимость сертификации на соответствие всем требованиям государственных стандартов; направление экосертификации, связанное с безопасностью, должно быть не только обязательным, но и приоритетным, тогда как другие направления могут формироваться через создание систем как обязательной, так и добровольной экологической сертификации.

### **Экологический аудит**

Развитие рыночных отношений в России привело к необходимости принятия большого числа нормативных документов для регламентации правовых вопросов деятельности предприятий (организаций), бухгалтерского учета и отчетности, налогообложения, порядка формирования себестоимости продукции (работ, услуг). Многие предприятия стали самостоятельно вести хозяйственную деятельность. Приток новых предпринимателей, не обладающих необходимым опытом работы в новых условиях хозяйствования, обусловил появление нарушений в соблюдении требований нормативных документов. В то же время в связи с малочисленностью и перегруженностью работой органы, обязанные в соответствии со своими функциями оказывать помощь предприятиям в правильном применении законодательных актов, не смогли выполнить эту работу качественно и в полном объеме. В результате возникла необходимость в создании новой формы контроля за деятельностью предприятий – независимого вневедомственного финансового контроля, аудита. Налоговые же органы, на которые законом возложена проверка деятельности предприятий, осуществляют ее по мере необходимости в пределах своей компетентности.

*Экологическое аудирование (аудит).* Экологический аудит необходим для проверки и оценки состояния деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по обеспечению рационального природопользования ПР и ООС от вредных воздействий, включая состоя-

ние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям российского законодательства. Экологическое аудирование проводят для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем и с иными законными целями.

*Экологический аудит* – предпринимательская деятельность экологических аудиторов (организаций) по осуществлению независимых вневедомственных проверок хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на ОС, и выработке рекомендаций по снижению негативного воздействия на нее и здоровье населения.

ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепил следующее определение: экологический аудит – независимая комплексная документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. Другими словами, экологическое аудирование (аудит) – это проверка и оценка деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и ООС от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствия требованиям законодательства РФ, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем. Оно представляет собой предпринимательскую деятельность экологических аудиторов или экологических аудиторских организаций по осуществлению вневедомственных проверок хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду, и выработке рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Правовую основу осуществления эоаудита сегодня составляет ряд ведомственных актов: приказ Госкомэкологии РФ от 30.03.1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России», «Общие требования к центрам по обучению специалистов в области экологического аудита в системе Госкомэкологии России и порядок их аккредитации», утвержденные Госкомэкологии РФ 31 мая 1999 г. № 01-22/24-154, а также, приказом Госкомэкологии РФ от 16 июля 1998 г. № 436 «О прове-

136

дении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации».

По мнению специалистов, развитие экологического аудита в России позволит в короткие сроки решить многие не только экологические, но и социально-экологические задачи, касающиеся:

- обоснования необходимых основ для повышения эффективности использования сырьевых и энергетических ресурсов и соответственно уменьшения отрицательного воздействия на природу;

- обоснования концентрации усилий и средств на наиболее приоритетных направлениях деятельности, в том числе связанных с приватизацией и инвестициями в экономику страны;

- предотвращение развития острых локальных экологических проблем и чрезвычайных ситуаций и разработку предложений по их своевременному разрешению;

- инициирование создания необходимой информационной основы для развития и повышения эффективности других видов деятельности: мониторинга источников вредного воздействия на природу, экологического контроля, экологической экспертизы и т.п.<sup>208</sup>

## **§ 2.2. Юридическая ответственность за экологические правонарушения как средство обеспечения экологического правопорядка**

Благоприятная окружающая среда – объективно необходимое условие жизни каждого человека, его здоровья и осуществления производственной, социальной, рекреационной и иной полезной деятельности. Сохранение благоприятного уровня окружающей среды может обеспечиваться разнообразными средствами. Система обеспечения экологического правопорядка включает в себя и юридическую ответственность за нарушение природоохранного законодательства. Применение правовых санкций за экологические правонарушения является эффективным средством воздействия на нарушителей общественных отношений в области охраны окружающей среды. Именно юридическая ответственность – своеобразный

---

<sup>208</sup> Макаров С., Шагарова Л. Проблема экологического аудирования выходит из ряда второстепенных // Финансовые известия. 1996. 22 окт. С.7.

способ принудить граждан и природопользователей исполнять свои экологические обязанности (ст. 58 Конституции РФ), а также одно из наиболее действенных правовых средств сдерживания правонарушаемости.

В основу юридической ответственности положена эколого-правовая норма, состоящая из трех основных элементов. Юридическая ответственность и эколого-правовая санкция неразрывны, однако институт юридической ответственности, требует постоянного совершенствования российского права. Существует мнение о том, что сердцевину правовой нормы составляет ее диспозиция, а не санкция, то есть, прежде всего, нужно говорить об исполнении самой правовой нормы, применение же санкций – это последний этап с точки зрения соблюдения требований, предусмотренных в законах. Так как наука юриспруденция вызывает ничем не оправданную путаницу терминов, существует и другое мнение, которое сводится к следующему: «юридическая ответственность – это ответственность за прошлое, и поэтому об активном ее аспекте вообще не может быть и речи»<sup>209</sup>. Тем не менее в каких бы временных рамках не происходило нарушение установленных запретов и ввиду того, что они имеют, как правило, отрицательные последствия, юридическая ответственность «за прошлый экологический ущерб» применяется.

Санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение юридических обязанностей стимулируют активную созидательную деятельность и правильный выбор положительных поступков. Юридическое должествование предполагает ответственное поведение субъектов общественных отношений, заключающиеся в способности человека предвидеть результаты своей деятельности и определять вред, который он может причинить кому-либо. Когда причинен действительный экологический ущерб, то всегда в действие вступают правоохранные нормы природоохранного права. К примеру, соответствующие санкции могут быть применены за загрязнение окружающей среды в форме уплаты штрафов, лишения права специального природопользования, лишения свободы и т.д. До сих пор предметом многих дискуссий остается вопрос о содержании юридической

---

<sup>209</sup> Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 17.

ответственности, которое, по мнению большинства ученых-теоретиков, не ограничивается только элементарным составом.

Исторически функции института юридической ответственности определялись как карательные. Принудительная политика государства способствовала исполнению обязательств гражданами и восстановлению нарушенной законности. Юридические гарантии, по мнению В. Н. Яковлева, составляют закрепленные в законодательстве правовые средства. Совокупность этих правовых средств представляет собой правоохранительную деятельность соответствующих государственных органов. Новое же понимание содержания юридической ответственности дополняется следующим: во-первых, юридическая ответственность – это конкретное правоотношение; во-вторых, это нарушение конкретной, оговоренной в законе обязанности; в-третьих, принуждение к исполнению той или иной обязанности со стороны государства должно заключать ее участников в рамки того положения, которое отвечает требованиям закона<sup>210</sup>.

Юридическая ответственность должна, безусловно, применяться за конкретное правонарушение, за исключением отдельных случаев, предусматривающих дополнительные условия ответственности.

За последние годы среди ученых наметилось стремление понимать юридическую ответственность широко – как осознание субъектом своего поведения в правовой сфере. Это позволяет рассматривать ответственность в двух аспектах: позитивном (ответственное поведение, категория сродни чувству долга) и негативном (ретроспективная ответственность как средство противодействия обществу правонарушению). Оба этих аспекта диалектически взаимосвязаны.

Позитивная (активная) ответственность, по мнению В. Д. Ермакова и А. Л. Сухарева, выступает «в качестве регулятора общественных отношений, обращена в будущее и имеет место в настоящем. Ретроспективная (профилактическая) ответственность относится к прошлому, ибо наступает в результате неисполнения юридической обязанности»<sup>211</sup>. Как уже подчер-

---

<sup>210</sup> См.: Яковлев В.Н. Страховые правоотношения в сельском хозяйстве. Кишинев, 1973. С. 249.

<sup>211</sup> Ермаков В. Д., Сухарев А. Л. Экологическое право: Учеб. для вузов. М., 1997. С. 405.

квивалось, в юридической литературе нет единой точки зрения по вопросу определения юридической ответственности. В самом общем виде юридическая ответственность понимается как необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения за совершенное правонарушение.

В юридической науке выделяют следующие общие признаки юридической ответственности:

- основанием юридической ответственности может быть лишь правонарушение;
- она тесно связана с государственным принуждением;
- выражается в определенных отрицательных последствиях личного, имущественного и организационного характера;
- устанавливается государством в правовых нормах;
- возлагается на правонарушителя в процессуальной форме.

Юридическая ответственность как и любой другой правовой институт, основывается на системе определенных принципов. Основные принципы:

- ответственность лишь за поведение, поступки участников общественных отношений, а не за мысли, физиологические или социальные свойства, родственные или иные связи людей;
- ответственность только за вину людей и организаций;
- законность, справедливость, целесообразность и неотвратимость.

Деятельность государственных органов регулируется законом, в том числе процесс привлечения к юридической ответственности участников общественных отношений, так как он связан с применением мер государственного принуждения.

Основные требования законности применительно к юридической ответственности состоят в том, что ответственность допустима лишь за запрещенное законом деяние и только в пределах закона.

Главная предпосылка справедливости юридической ответственности в каждом конкретном случае состоит в справедливости самого закона с

точки зрения характера устанавливаемых им обязанностей и санкций за их нарушение.

Требование справедливости, заключающееся в применении установленных законом санкций, в применении ответственности за ту или иную разновидность нарушений правопорядка, состоит в следующем. Во-первых, если причиняемый правонарушителем вред имеет обратимый характер, запрещающие такие разновидности деяния санкции, прежде всего, должны обеспечивать восстановление нарушенного права (принудительное исполнение обязанности, возмещение имущественного ущерба и т.д.) и при этом только в полном объеме. Во-вторых, когда причиняемый правонарушением вред необратим, предусматриваемая карательной санкцией мера государственного принуждения по виду и размеру должна соответствовать характеру и степени общественной вредности правонарушения. В-третьих, применение санкций может допускаться не раньше, чем о запрете законом той или иной разновидности деяний станет известно участникам общественных отношений. В-четвертых, законность, обоснованность и справедливость возложения ответственности требует применения тех санкций, которые предусматривались за данное правонарушение в момент его совершения. Не может иметь обратной силы и закон, усиливающий ответственность за уже запрещенные деяния. В-пятых, справедливость предполагает за одно правонарушение лишь одно наказание. Несправедливость, допущенная при разрешении дела о нарушении законности, подрывает воспитательный эффект государственного принуждения и означает, что несправедливая ответственность может приводить к озлоблению невинно наказанного, к появлению у граждан сомнения в справедливости действий государственных органов, правоохранительной системы.

Целесообразность наказания – это необходимость его применения в каждом конкретном случае, она может и должна оцениваться лишь с учетом всех его конкретных целей, в частности, целей не только специального, но и общего принуждения. Все существующие моменты, обеспечи-

вающие целесообразность юридической ответственности, закреплены законом, поэтому и целесообразность ответственности в каждом конкретном случае выступает, прежде всего, как ее законность. Расхождение целесообразности с законностью здесь возможно только в том случае, если закон был нецелесообразным с момента его издания или стал таковым в результате изменения условий и т.д. Для того чтобы этого не происходило или чтобы такого расхождения вообще не существовало, на наш взгляд, необходимо своевременно принимать меры к отмене либо совершенствованию действующего закона, который не способствует решению задач.

Ответственность должна быть подлинно неотвратимой в случае совершения любого правонарушения. Осуществление принципа неотвратимости ответственности в решающей степени обусловлено и деятельностью компетентных государственных органов и лиц, возлагающих ответственность.

Таким образом, юридическую ответственность в области охраны окружающей среды, на наш взгляд, следует рассматривать как самостоятельный правовой институт, призванный обеспечить экологический правопорядок посредством воздействия на всех участников экологических и хозяйственных отношений нормами, устанавливающими определенные санкции, направленные на возмещение причиненного вреда окружающей среде и здоровью человека. Следует согласиться с мнением В. В. Петрова о том, что юридическая ответственность рассматривается с трех позиций, во-первых, как метод правовой охраны окружающей среды; во-вторых, как самостоятельный институт в механизме правового регулирования природоохранительных отношений и, в-третьих, как гарантию выполнения эколого-правовых предписаний<sup>212</sup>. Гарантии исполнения экологического императива являются важным звеном эколого-правового механизма охраны окружающей среды. Если первое звено – это обязанность правоприменителя произвести экологизацию общего правила в конкретном хозяйствен-

---

<sup>212</sup> Петров В. В. Экология и право. М, 1981. С. 143.

ном правоотношении, второе – выполнить это правило, применив на практике, то третье – призвано создать все необходимые условия для претворения данных правил в жизнь. Именно правовые гарантии трактуются как нормы права в движении.

Несомненно, что основной гарантией реализации экологических норм служит юридическая ответственность в сфере охраны окружающей среды.

Юридическая ответственность подразумевает обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия личного, имущественного и организационного порядка, которые наступают для него в ответ на совершенное им виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранное законодательство и причинившее вред окружающей среде либо здоровью человека<sup>213</sup>. Исходя из этого можно сделать вывод, что юридическая ответственность выполняет не только функции позитивные (предупредительные) и карательные, но и стимулирующие соблюдение норм охраны окружающей среды и компенсационные функции. Юридическую ответственность в области охраны окружающей среды можно рассматривать как неотъемлемую часть общеправовой ответственности.

В зависимости от характера совершенного правонарушения различают уголовную, гражданско-правовую, административную, материальную и дисциплинарную ответственность. Это наиболее признанная классификация видов юридической ответственности среди большинства юристов. Согласно же ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Что касается применения законодателем в данной норме формулировки «имущественная ответственность», то, на наш взгляд, в ней объединены два вида юридической ответственности – гражданско-правовая и материальная, имеющие одинаковый имущественный характер.

---

<sup>213</sup> См.: Шичанин А.В. Проблемы становления и развития института возмещения вреда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 32.

В литературе ряд авторов ставит вопрос и о наличии такого вида ответственности, как природоохранительная, содержание которой обусловлено «обязанностью совершать определенные действия в сфере охраны природы и осознавать возможность наступления бремени неблагоприятных социально-экономических последствий за неэкологические результаты своих действий»<sup>214</sup>. О наличии такого вида ответственности заявляют преимущественно ученые-экономисты, рассматривая экологическую ответственность как последствия нарушения «качественного» выполнения участниками производственных обязательств, надлежащего пользования средствами производства, как санкции в случае ненадлежащего выполнения своих обязанностей участниками производства<sup>215</sup>. Выделение в качестве самостоятельного вида природоохранительной ответственности – в значительной мере условность, так как ее реализация зависит от комплекса применяемых материальных, уголовных, дисциплинарных, гражданско-правовых норм. Каждому виду ответственности присущи специфические меры наказания и особый порядок их применения.

Говоря о возмещении материального ущерба при экологическом правонарушении, следует обратить внимание на гражданско-правовую и материальную ответственность. Гражданско-правовая ответственность в области охраны окружающей среды имеет конституционную основу: в ст. 42 Конституции РФ указано, что каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, и хотя в настоящее время имущественная ответственность в области охраны окружающей среды применяется нечасто, перспектива ее развития в будущем, безусловно, существует.

В области охраны окружающей среды и рационального природопользования существует договорная и внедоговорная ответственность. К последней относится деликатная ответственность природопользователей и лиц, не являющихся таковыми, а также ответственность за неисполнение обязанностей, вытекающих из иных, установленных законом оснований.

---

<sup>214</sup> Разгильдяев Н.Т. ответственность по экологическому праву (проблемная лекция). Саратов, 1990. С. 30.

<sup>215</sup> Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 21.

Для наступления такого вида ответственности необходимо наличие состава правонарушения, т.е. наступление вреда, противоправность поведения причинителя вреда, причинная связь между действиями и наступившими вредными последствиями, вина причинителя вреда. Перечисленные основания признаются общими, поскольку для возникновения деликатного обязательства их наличие требуется во всех случаях, если иное не установлено законом. Когда же закон изменяет круг этих обстоятельств, говоря о специальных условиях ответственности, то к таковым, к примеру, относят ответственность за экологический вред, причиненный источником повышенной опасности, владелец которого несет ответственность независимо от вины (ст. 1079 ГК РФ).

Под вредом Гражданский кодекс Российской Федерации понимает материальный ущерб, который выражается в уменьшении имущества потерпевшего в результате нарушения принадлежащего ему материального права. Вред – не только обязательное условие, но и мера ответственности. Объем возмещения, по общему правилу ст. 1064 ГК РФ, должен быть полным, т.е. потерпевшему возмещается как реальный ущерб, так и упущенная выгода (ст. 15, 393 ГК РФ).

Из правила полного возмещения убытков имеются исключения. Так, ст. 1083 ГК РФ допускает снижение размера возмещения с учетом грубой неосторожности (вины) самого потерпевшего или имущественного положения гражданина – причинителя вреда. В п. 1 ст. 1064 ГК РФ предусматривается выплата причинителем вреда потерпевшему компенсации сверх возмещения убытков. Если ограничение объема убытков может быть установлено только законом, то компенсация сверх возмещения убытков возможна на основании не только закона, но и договора.

Действующим законодательством предусмотрено добровольное (внесудебное) возмещение вреда либо возмещение вреда по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными таксами и лимитами исчисления размера ущерба. Необходимость создания методик подсчета ущерба для возмещения ущерба окружающей среде вызвана тем, что исчисление всех убытков – чрезвычайно сложный процесс. Разработанный и утвержденный в настоящее время ряд нормативно-методических доку-

ментов, устанавливающих специальные таксы и методики, призван облегчить на практике определение размера возмещения. Но это отнюдь не означает, что примененный расчет размера ущерба предполагает реализацию принципа полного размера ущерба. На работы по восстановлению окружающей среды могут быть потрачены более значительные суммы, превышающие установленные размеры возмещения за подобные правонарушения.

Кроме того, как утверждает Н. Г. Нарышева, когда речь идет о подсчете размера ущерба, в арбитражных судах возникают трудности в выборе методики расчета, и которые нередко ограничиваются только требованием о взыскании платы за загрязнение окружающей среды<sup>216</sup>. Экологический вред человеку, связанный с потерей здоровья и невозможностью его восстановления, со смертью человека, с образованием дефектов в его генетической программе, не оценивается в каких-либо эквивалентах и остается тем бременем, которое несет общество, расплачиваясь за свое небрежное отношение к природе. При определении вреда здоровью граждан должно учитываться, по мнению М. И. Васильевой, следующее: «Во-первых, степень утраты трудоспособности потерпевшего, необходимые затраты на лечение и восстановление здоровья. Во-вторых, затраты, связанные с необходимостью изменения места жительства и образа жизни, а также профессии. В-третьих, потери, связанные с моральными травмами, невозможностью иметь детей или риском рождения детей с врожденной патологией»<sup>217</sup>. Действительно, как показал анализ материалов социологических исследований, моральные травмы, вызванные негативным воздействием окружающей среды на здоровье граждан (в том числе социальный стресс) отрицательно повлияли на продолжительность жизни всего населения.

О показателях заболеваемости, смертности, естественной убыли населения говорится и в прессе, об этом свидетельствуют и данные статистических исследований, а также материалы органов различных ветвей власти. В целом по России по прогнозам специалистов общая численность постоянного населения страны с нынешних 146 млн человек уменьшится к

---

<sup>216</sup> См.: Нарышева Н. Г. Арбитражная практика по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды // Вестник МГУ. Сер.11. Право. 1997. № 5. С. 84.

<sup>217</sup> Васильева М. И. Судебная защита экологических прав. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда. М., 1996. С. 141

2020 г. до 131 млн человек. Поскольку численность мужчин в России снизится более ощутимо, чем женщин, то к середине века соотношение полов страны ухудшится. По «среднему» (наиболее вероятному) варианту прогноза, численность мужчин должна уменьшиться на 32,2 %, тогда как женщин – на 27,4 %<sup>218</sup>.

Возвращаясь к вопросу о гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды, хотелось бы отметить, что это не только сфера имущественных и личных неимущественных отношений. Ответственность за совершение экологических правонарушений предусматривается нормами как гражданского права, так и нормами других отраслей права. О юридической природе отношений по использованию и охране земли, ее недр, лесов и вод в литературе высказываются противоположные суждения. Большинство авторов признают их имущественный характер, хотя некоторые ученые считают их неимущественными. По мнению С.Н. Кравченко, содержание правоотношений обуславливается в конечном итоге производственными отношениями. Во всяком обществе имущественные отношения тесно связаны с производственными отношениями, из всей совокупности которых основными, определяющими являются отношения между людьми по поводу средств производства, т.е. отношения собственности<sup>219</sup>. Имущественные отношения – это, прежде всего, отношения между собственниками или связанные с собственностью, поэтому они составляют основную часть, ядро производственных отношений.

С экономических позиций имущество можно определить как материальное благо. Те предметы материального труда, которые способны по своей природе удовлетворять потребности человека в качестве потребительских стоимостей, являются материальными благами и в этом смысле имуществом. Именно в значении материальных благ, телесных, осязаемых вещей категория «имущество» применима к природным объектам. Объекты природы, материальные блага, потребительские стоимости, телесные, осязаемые вещи, а значит имущество.

Основные аргументы авторов, отстаивающих противоположную точку зрения, сводится к следующему:

---

<sup>218</sup> См.: Зеленый мир. 2003. № 9 – 10. С. 1 – 2.

<sup>219</sup> Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушения законодательства. Львов, 1979. С. 45.

- природные ресурсы не являются товаром, а, следовательно, не являются имуществом;
- они не имеют денежной оценки и исключены из гражданского оборота;
- природные объекты составляют исключительную собственность государства, что обуславливает их особое правовое положение среди объектов государственной собственности.

Попытаемся опровергнуть вышеизложенные аргументы. То, что природные объекты не являются товарами, не означает, что они не являются имуществом. Не будучи товаром, природные объекты являются имуществом в смысле потребительской стоимости, материальных благ, служат для удовлетворения многочисленных потребностей человеческого общества.

Нельзя исключать землю, ее недра, леса, воды из состава государственного имущества и на том основании, что они не имеют денежной оценки и исключены из гражданского оборота. Денежная оценка и участие в гражданском обороте не являются критериями для определения имущества, так как последнее участвует не только в гражданском обороте, но и распределяется административно-правовым путем.

Действительно, объекты природы состоят в основном в собственности государства, что обуславливает их особый правовой режим:

- природные объекты предоставляются государством в основном в аренду, постоянное (бессрочное) и срочное пользование;
- эти объекты, в том числе и искусственно воспроизведенные, не являются в основном товаром, не могут быть практически объектом купли-продажи и других гражданско-правовых сделок.

Все это свидетельствует, однако, не о том, что природные объекты не являются имуществом, а о том, что они представляют собой особый вид имущества, специфика которого обуславливает особое к ним отношение и их особый правовой режим, в том числе и обязательность применения имущественной ответственности за ущерб, причиненный природным объектам, выступающим основой благоприятной жизнедеятельности человека.

Имущественная ответственность означает возложение обязанности возместить причиненный имущественный ущерб (ст. 24, 56 ГК РФ). Предусматривается также возможность взыскания с конкретного виновного

лица понесенных предприятием расходов по возмещению вреда окружающей среде, т.е. речь идет о так называемой материальной ответственности.

Материальная ответственность за причиненный ущерб признается самостоятельным видом юридической ответственности. Материальная ответственность связана с ущербом, причиненным работником предприятию, учреждению, организации. Тот факт, что ущерб причинен во время исполнения трудовых обязанностей, как бы «смягчает» ответственность, но не исключает обязанности работника возместить ущерб в размере своего среднемесячного заработка (ограниченная ответственность), если тот причинен по неосторожности. Если причиненный ущерб имеет значительные размеры, он может быть определен по специальным методикам, разработанным на базе природоохранного законодательства.

Виновный полностью возмещает вред, когда он причинен в результате преступного деяния, умышленно при исполнении своих трудовых обязанностей; когда он причинен работником, находящимся в нетрезвом состоянии; когда в соответствии с законодательством или трудовым договором на работника возложена полная материальная ответственность. Материальная ответственность рабочих и служащих регламентируется Трудовым кодексом РФ, положениями о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации, другими нормативными актами. При определении размера ущерба в отличие от гражданско-правовой ответственности учитывается только прямой действительный ущерб, неполученные доходы не учитываются<sup>220</sup>.

По гражданскому законодательству предприятие, учреждение, организация или иной хозяйствующий субъект отвечает за вред, причиненный его работником во время исполнения его трудовых обязанностей перед потерпевшим, т.е. создает гарантии обязательного возмещения вреда потерпевшему независимо от материального состояния причинителя вреда.

Согласно действующему законодательству работник может быть привлечен не только к материальной ответственности, но и к дисциплинарной и иным видам ответственности. Поскольку именно производственной деятельностью человека наносится порой весьма существенный вред окружающей среде и здоровью человека, то дисциплинарная ответвен-

---

<sup>220</sup> См.: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право: Учеб. для вузов. М., 1997. С. 323.

ность в экологической области должна иметь широкое распространение. Данный вид ответственности иногда называют «простой», так как именно этот вид легко доходит до сознания правонарушителей и носит предупредительный и эффективный характер. Дисциплинарная ответственность предусматривается в нормативно-правовых актах – Трудовом кодексе РФ, уставах, иных актах как федерального, так и регионального уровня, а также в локальных актах, применяемых в организациях. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется и законодательством о государственной службе.

Дисциплинарная ответственность в сфере охраны окружающей среды и природопользования наступает лишь за экологические правонарушения, совершенные работником в процессе выполнения его трудовых обязанностей, и при условии, если работник нарушил экологические правила, исполнение которых входило в круг его трудовой функции в силу трудового договора или временного поручения администрации. Почти каждый работник в той или иной степени может участвовать в обеспечении рационального природопользования путем разумного потребления и экономии воды, тепла, размещения отходов производства, промышленного и бытового мусора, поэтому дисциплинарная ответственность может наступать за невыполнение мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, а также за нарушение нормативов качества окружающей среды и требований экологического законодательства.

Дисциплинарная ответственность в области охраны окружающей среды нередко оказывается более эффективной, чем другие виды ответственности. Это объясняется тем, что процедура выявления проступка и наложения взыскания сравнительно проста в отличие от других видов ответственности. Дисциплинарные взыскания имеют также большое воспитательное значение. Согласно действующему трудовому законодательству взыскания налагаются непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня обнаружения, не включая времени болезни работника и нахождения его в отпуске (ст. 193 ТК РФ)<sup>221</sup>.

При привлечении к дисциплинарной ответственности учитывается тяжесть совершенного проступка, которая зависит от многих факторов, в

---

<sup>221</sup> Подробнее см.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. Ю. П. Орловского. М., 2002. С. 383.

том числе и от субъекта. Так, руководящий состав предприятия в силу своего положения может причинить больше вреда окружающей среде, так как в его распоряжении находятся целые трудовые коллективы. Поэтому в случае однократного грубого нарушения руководителем экологических правил он может быть уволен. Понятие «грубое нарушение трудовой дисциплины» регламентируется трудовым законодательством, уставами и положениями о дисциплине и подразумевает довольно жесткие дисциплинарные взыскания. За один дисциплинарный проступок может быть наложено только одно взыскание. Однако если был причинен материальный ущерб, то работник может привлекаться не только к дисциплинарной, но и к материальной ответственности. Говоря о дисциплинарной ответственности в области экологопользования, необходимо сказать и о роли прокуратуры в деле привлечения виновных лиц к этому виду ответственности. Согласно ст. 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>222</sup> прокурор, направляя представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, может указать на возможность привлечения к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения как одна из разновидностей юридической ответственности имеет предупредительное и воспитательное значение. Однако на современном этапе развития общества потенциал применения дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды используется недостаточно. Принято считать, что дисциплинарная ответственность может наступать только за «мелкие» правонарушения, не отличающиеся высокой степенью общественной опасности, но при этом мы забываем о количестве дисциплинарных проступков, совершенных работниками и руководителями предприятий, которые в силу своей распространенности и в комплексе наносят значительный вред окружающей среде. В общественном мнении укоренился стереотип о неэффективности системы дисциплинарных санкций в области охраны окружающей среды, так как наиболее подходящей, способной повлиять на злостных загрязнителей считают административную и уголовную ответственность.

---

<sup>222</sup> См.: ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4427; СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878; СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5620; СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 140; СЗ РФ. 2001. № 53. Ст. 5018; СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2523; СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3853.

По силе воздействия на нарушителей общественных отношений в области охраны окружающей среды выделяют, прежде всего, административную ответственность, которой присущи особые свойства. Административная ответственность достигает цели только тогда, когда она применяется в соответствии с требованиями закона и при наличии административного проступка. Применение административно-правовых санкций осуществляется преимущественно органами государственной власти без вмешательства судебных органов. Данный вид ответственности носит обязательный характер и наступает независимо от воли граждан. Административная ответственность применяется с целью наказания правонарушителя, воспитания населения в духе уважения законов, предупреждения нарушений правовых норм и восстановления нарушенной законности.

Рассмотрение данного вида ответственности невозможно без раскрытия содержания административного экологического проступка, составными частями которого являются объект, субъект, объективная и субъективная стороны. Под объектом административного проступка в широком смысле понимают «многогранные» общественные отношения в области охраны окружающей среды. Учитывая специфику данного вида ответственности объектом административного проступка можно назвать те общественные отношения, которые регулируются действующим административным законодательством и влекут в случае нарушения административные меры взыскания. С объектом административного проступка тесно связан и его предмет, т.е. окружающая среда и явления, испытывающие воздействие неправомерного поведения. Наряду с предметным признаком административного проступка весьма важна классификация экологических нарушений, подлежащих административному наказанию.

Круг общественных отношений, составляющих объект административных проступков, довольно широк, но безграничен, поскольку он очерчивается нормами действующего законодательства, к примеру, применение штрафов в административном порядке за нарушение природоохранных правил допускается лишь за проступки, предусмотренные в специальных нормативных актах. Для правоприменительных органов обычно не представляет труда определить в каждом конкретном случае объект административного проступка в области охраны окружающей среды. Более

сложно, однако, бывает разобраться в данном вопросе, если запреты содержатся в решениях с административной санкцией, принимаемых органами местного самоуправления. Следует также отметить, что до сих пор не разработана сама процедура привлечения к административно-правовой ответственности. Административная ответственность в области охраны окружающей среды и природопользования имеет ряд специфических особенностей: во-первых, она наступает только за конкретные правонарушения, указанные в Кодексе об административных правонарушениях РФ; во-вторых, субъектами административной ответственности могут быть лица, достигшие к моменту совершения административного проступка 16-тилетнего возраста, т.е. физические лица, а также и юридические лица<sup>223</sup>. К субъектам административного проступка относятся и должностные лица, последние привлекаются к административной ответственности не только за проступки, связанные с их служебными обязанностями, но и за все иные проступки. То есть должностных лиц можно рассматривать как общих, так и специальных субъектов административной ответственности. В-третьих, административная ответственность применяется в соответствии с компетенцией специально уполномоченного органа либо должностного лица; в-четвертых, осуществляется в процессуальном порядке (сбор доказательств, рассмотрение дела и т.д.); в-пятых, применяется только в рамках предусмотренного законом взыскания; в-шестых, наложение штрафа и применение других административных мер взыскания не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений и возмещения вреда, включая упущенную выгоду.

В российских законах предусматриваются следующие виды взысканий: предупреждение, штраф, конфискация предметов, являющихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения (рыболовные сети, оружие), лишение специального права, предоставленного данному гражданину (право охоты, рыбной ловли); приостановление либо прекращение деятельности предприятия, негативно влияющего на окружающую среду, или изъятие природного объекта из пользования. Наиболее распространенной мерой взыскания является штраф, размеры которого установлены КоАП РФ и специальными феде-

---

<sup>223</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 2.

ральными законами в области охраны окружающей среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Главной причиной неуплаты по штрафным санкциям является отсутствие денежных средств у предприятий и организаций. Тем не менее за счет взыскиваемых штрафов осуществляется финансирование мероприятий по улучшению состояния поверхностных вод, атмосферного воздуха, почв и т.д. В комплексе эти суммы выполняют восстановительную функцию.

В действующем российском законодательстве еще не разработан должным образом порядок и условия привлечения виновных за проступки, совершенные два раза или более к административной ответственности, если после первого наложения взыскания правонарушение не было прекращено.

Административно-правовые санкции, применяемые в отечественной практике, выступают в качестве «откупной», позволяющей правонарушителю избежать более строгой меры наказания, и, самое главное, подобные взыскания стимулируют поведение виновных только на определенный период времени. Количество административных правонарушений, на наш взгляд, может быть снижено за счет увеличения установленных действующим законодательством размеров штрафов. Так, при повторном совершении административного проступка, к примеру, загрязнения окружающей среды предприятием, должен быть взыскан штраф в два раза выше, чем первый, если и это не приводит к положительным результатам, то штраф в повышенном размере должен налагаться каждый квартал.

К подобному виду взыскания не могут привлекаться лица, совершившие деяния, имеющие признаки административных проступков, в состоянии крайней необходимости, необходимой обороны, при малозначительности совершенного правонарушения, в состоянии невменяемости, а также при передаче материалов об административных правонарушениях на рассмотрение общественных организаций или трудовых коллективов. При наложении взыскания очень важно учитывать характер совершенного деяния, личность, степень вины правонарушителя, его имущественное поло-

жение, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Как уже говорилось выше, административная ответственность применяется только за деяния, которые содержат конкретный состав административного проступка. Объективная сторона административного проступка характеризуется общими признаками, каковыми являются: действие или бездействие субъектов общественных отношений, общественно-опасные последствия, причинная связь между ними.

Для характеристики объективной стороны административного проступка в области охраны окружающей среды иное значение, чем в отношениях по возмещению экологического вреда, имеет причинная связь между неправомерным деянием и наступившими вредными последствиями. Эта связь не всегда бывает прямой, видимой без всестороннего анализа правонарушения, что затрудняет ее установление<sup>224</sup>. То есть для административных проступков свойственно отсутствие причинной связи, так считают некоторые юристы. Обосновывается это тем, что вред как таковой причиняется природе прямо или опосредованно. Говорить о том, что вред составляет объективную сторону административного проступка нелогично, так как угроза причинения вреда присуща каждому проступку.

В отличие от гражданского права, которое предусматривает случаи ответственности без вины, административное право не допускает «безвиновной» ответственности, т.е. действует принцип неотвратимости наказания для подлинных виновников нарушения.

Таким образом, административная ответственность применяется специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами, основной задачей которых является обеспечение соблюдения всеми физическими и юридическими лицами природоохранного законодательства, нормативно-правовых актов, экологических норм, правил, стандартов и других нормативных документов по охране окружающей среды. В случае несоблюдения названных требований и актов виновные

---

<sup>224</sup> См.: Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 17.

несут ответственность в соответствии с установленным процессуальным порядком.

Анализировать динамику административных правонарушений сложно ввиду латентности данного вида проступков. Этот процесс должен быть подвергнут, на наш взгляд, отдельному более детальному комплексному исследованию. Следует также констатировать и тот факт, что многие административные проступки остаются зачастую невыявленными, неизвестными.

Проблема экологии в России, как и во всем мире, в настоящее время рассматривается в качестве одной из важнейших социальных проблем, решение которой без серьезного правового вмешательства невозможно. Именно этим вызваны интенсивные изменения и дополнения природоохранного законодательства, которые представляют собой совокупность норм различных отраслей права. Безусловно, «обновление» экологического законодательства следовало начинать, прежде всего, с пакета недостающих в природоохранительной системе законодательных актов и с уточнения перечня правовых институтов, составляющих структуру названной отрасли права<sup>225</sup>. Несоблюдение действующего природоохранного законодательства влечет за собой применение дисциплинарных и административных взысканий, а в наиболее опасных случаях – уголовного наказания.

В соответствии с положениями ст. 55 ФЗ «О животном мире»<sup>226</sup>, ст. 55 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>227</sup>, ст. 49 ФЗ «О недрах», ст. 130 Водного кодекса РФ, ст. 110 Лесного кодекса РФ лица, виновные в совершении экологического преступления, несут уголовную ответственность. Глава 26 «Экологические преступления» УК РФ объединяет 17 статей, предусматривающих уголовную ответственность

---

<sup>225</sup> См.: Духно И. А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 32.

<sup>226</sup> См.: ФЗ «О животном мире» от 24 апр. 1994 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1995. Ст. 1462.

<sup>227</sup> См.: ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 мар. 1999 г. № 252-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

за посягательства на окружающую среду и на ее отдельные компоненты<sup>228</sup>. Уголовная ответственность наступает за совершение деяний, предусмотренных законом, и характеризуется наиболее жесткими санкциями (повышенная ответственность). Уголовный закон не содержит определения понятия экологического преступления; в самом широком смысле под экологическим преступлением понимают общественно опасное деяние, посягающее на установленный в РФ экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред окружающей среде и здоровью человека. Это понятие экологического преступления детализирует господствующее длительное время в науке уголовного права представление о том, что преступления в сфере экологии опасны уже только потому, что они уменьшают экологические блага общества. Сферу уголовной ответственности за экологические преступления, по мнению большинства ученых, необходимо расширить и конкретизировать.

Уголовная ответственность устанавливается только в соответствии с нормами уголовного закона (УК РФ). Порядок ее наложения крайне детализирован. Это связано с ее особой репрессивностью и желанием исключить возможные ошибки. Так же как и при административной ответственности, в содержание уголовной ответственности входят составные элементы: объект, субъект, объективная, субъективная сторона преступления.

Проблема того, что все-таки считать объектом экологического преступления, в уголовной теории до сих пор остается нерешенной. В самом широком смысле под объектом экологического преступления понимаются комплексные общественные отношения по использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека. В целом, как утверждает Э. Н. Жевлаков, взгляды на объект уголовно-правовой охраны природы сводятся к порядку использования природных богатств и отношениям собственности на природные ресурсы, сохранению и улучшению

---

<sup>228</sup> См.: Тяжкова М. И. Экологические преступления в новом УК РФ // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. 1998. №2. С. 34 – 35.

окружающей среды в интересах общества, отношениям по рациональному использованию и охране природы<sup>229</sup>.

Определение объекта экологического преступления осуществляется с двух позиций: экономической и экологической. Экологический аспект доминирующий, так как охрана природы создает надлежащие условия для существования общества. Экономический аспект заключается в том, что природа является единственным источником потребляемых человеком материальных благ.

Таким образом, под объектом экологических преступлений следует понимать общественные отношения по сохранению благоприятной окружающей среды и рациональному использованию ее компонентов в интересах общества.

Объективная сторона данного рода преступлений включает три условия:

- нарушение природоохранного законодательства;
- нанесение вреда окружающей среде или здоровью человека либо реальная угроза его причинения;
- наличие причинной связи между противоправным поведением нарушителя и наступившими последствиями.

Такие составы преступлений, как загрязнение вод, атмосферы и другие относятся к категории материальных, и в данном случае они включают в себя в качестве последствия реальный ущерб; убытки в виде понесенных затрат, дополнительных расходов, упущенную выгоду. Отсутствие вреда окружающей среде приводит к потере экологической составляющей в данном преступлении. Преступления отличаются от административных проступков более высокой степенью общественной опасности.

Уголовная ответственность наступает только при наличии вины причинителя вреда. В области экологии уголовный закон предусматривает две формы вины нарушителя – умысел и неосторожность. Существуют соста-

---

<sup>229</sup> Жевлаков Э.Н. Общие вопросы квалификации преступлений в области охраны окружающей среды. М., 1986. С. 5.

вы, которые предусматривают только умышленную вину, например незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256 УК РФ), незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ), незаконная охота (ст. 258 УК РФ). Данные преступления совершаются только с прямым умыслом. Наличие прямого или косвенного умысла предполагает совершение таких преступлений, как уничтожение или повреждение лесных массивов путем поджога, иным общеопасным способом либо путем загрязнения (ч. 2 ст. 261 УК РФ: уничтожение лесных массивов в результате неосторожного обращения с огнем совершается только по неосторожности).

Следует отметить, что существуют и так называемые «сложные» составы с двумя формами вины – загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ) водоемов (ст. 250 УК РФ), моря (ст. 252 УК РФ).

Уголовную ответственность за вред, причиненный окружающей среде, несут вменяемые, достигшие определенного возраста физические лица (ст. 20 УК РФ). За нарушение уголовно-правовых норм наступает ответственность и для иностранных граждан (ФЗ «О континентальном шельфе»); специальными субъектами уголовной ответственности являются лица, использующие свое служебное положение. Ст. 19 УК РФ установила, что субъектом преступления является лишь физическое лицо. При обсуждении проекта ныне действующего УК мнение о введении ответственности юридических лиц превалировало, однако в результате голосования по проекту УК в первом чтении Государственной Думой данная новелла не прошла. Такая категоричность, на наш взгляд, не означает, что обсуждение проблем ответственности юридических лиц в уголовном праве России закрыто раз и навсегда. Сегодня особенно актуален вопрос об установлении уголовной ответственности юридических лиц за экологические преступления. Дело в том, что уголовно-правовые санкции, по мнению Е. А. Виноградовой, должны сделать экономически невыгодными для всех предприятий, всех его работников занятие экологически вредной деятельностью<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> Виноградова Е.А. Юридические лица должны нести ответственность за экологические преступления // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 62.

Ответственность юридических лиц предусмотрена в административном и гражданском праве, признана вполне обоснованной, неясно, почему ее нельзя применять и в уголовном праве. Уголовная ответственность юридических лиц за экологические преступления известна законодательству ряда зарубежных государств (Великобритания, США, Франция и др.).

Все преступления в области охраны окружающей среды и природопользования, предусмотренные УК РФ, принято делить на две группы: общие экологические преступления (ст. 246, 248, 252, 262 УК РФ) и специальные экологические преступления, которые причиняют ущерб отдельным объектам окружающей среды. Специальными являются преступления:

– посягающие на общественные отношения в области охраны и рационального использования земли, недр и обеспечения экологической безопасности (ст. 254 – 255 УК РФ);

– причиняющие вред растительному и животному миру (ст. 256 – 261 УК РФ);

– посягающие на общественные отношения по охране и рациональному использованию вод и атмосферы (ст. 250 – 252 УК РФ)<sup>231</sup>.

УК РФ впервые было введено и понятие тяжких последствий, которые, по мнению М. И. Тяжковой, подразумевают значительный материальный ущерб сельскохозяйственному производству и здоровью людей<sup>232</sup>.

Согласно действующему законодательству лицо может быть признано виновным только по приговору суда. Судебная статистика по делам об ответственности за экологические преступления крайне скудна. С принятием УК РФ в 1997 г. было проведено обобщение судебной практики по делам данной категории, в том числе и по материалам уголовных дел, возбужденных в межрайонных природоохранных прокуратурах<sup>233</sup>.

Анализ причин и условий, способствующих совершению экологических преступлений, показывает, что многие из них можно было предотвратить, значительно смягчить их негативное воздействие на окружающую

---

<sup>231</sup> См.: Петров В. В. Закон РФ об ответственности за экологические преступления (проект) // Вест. МГУ. Сер. 11, Право. 1998. № 4. С. 54.

<sup>232</sup> См.: Тяжкова М. И. Ради жизни на земле // Человек и закон. М., 2000. № 5. С. 64.

<sup>233</sup> См.: Волков Г. А. О прокурорской и судебной практике по делам об экологических преступлениях (из регионального опыта) // Государство и право. 1996. № 6. С. 67.

среду. Как отмечает А.Е. Меркушев, в настоящее время подавляющее большинство материалов по делам данной категории разрешается органами государственной власти в административном порядке либо прекращается в ходе предварительного следствия (дознания)<sup>234</sup>.

Итак, уголовная ответственность в сфере охраны окружающей среды и природопользования наступает за совершение экологических преступлений, характеризующихся наивысшей общественной опасностью, и применяется в соответствии с требованиями уголовного процесса и только по приговору суда.

Так как задачами юридической ответственности за экологические правонарушения являются защита общественных отношений в сфере экологии; наказание правонарушителя; предупреждение совершения им новых правонарушений и правонарушений со стороны других граждан, считаем вполне уместным введение уголовно-правовых санкций за вред, причиненный имуществу физических и юридических лиц вследствие загрязнения окружающей среды. Кроме того, за рамками гл. 26 УК РФ расположены составы экологических преступлений, связанных с нарушением правил безопасности на объектах атомной энергетики, проведения горных, строительных и других работ, обращения с радиоактивными материалами, взрывчатыми и другими веществами; нарушением санитарно-эпидемиологических правил и, конечно, экоцид. Вред окружающей среде может быть причинен и при совершении транспортных преступлений, а также в результате получивших широкое распространение в последнее время в свете известных событий на Северном Кавказе террористических актов.

Экологические проблемы тесно связаны с экономическими, и их трудно решить лишь с помощью уголовного наказания. Установление в законе и применение на практике уголовной ответственности способствуют наиболее адекватному наказанию виновных, когда иные, более мягкие, ме-

---

<sup>234</sup> См.: Меркушев А. Е. О практике применения судами законодательства, предусматривающего ответственность за нарушение норм экологической безопасности. // Рос. юстиция. 1997. № 6. С. 6.

ры воздействия оказываются недостаточными, нерезультативными. Подтверждением этому служит изученная практика назначения судами наказаний за экологические правонарушения – преобладает условное осуждение к лишению свободы – 71,3 %. Применяются и другие виды наказаний, такие как штраф – 4,1 %, исправительные работы – 7,5 % (17,1 % лиц освобождены от наказания по амнистии)<sup>235</sup>.

Кроме того, уголовная ответственность за экологические преступления – это наиболее действенный сегодня в России рычаг обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду обитания. Учитывая латентный характер экологических преступлений, важно обеспечить неотвратимость наказания за их совершение.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что российское законодательство развивается в направлении детального правового регулирования всего комплекса общественных отношений, включая экологические аспекты. Так, согласно п. 5.3 Экологической доктрины Российской Федерации основной задачей является экономическое регулирование государственных и рыночных отношений для обеспечения рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность, реализации в полной мере принципа «загрязнитель платит», обеспечения обязательной компенсации экологического ущерба окружающей среде и здоровью населения<sup>236</sup>. Эти и другие задачи ставят нынешнюю Россию в ряд государств, несущих наибольшую ответственность за экологическое будущее человечества. Дополняя перечень видов ответственности, можно назвать и ответственность в сфере международно-правовой охраны окружающей среды. Международными экологическими преступлениями являются нарушения международных обязательств, основополагающих для обеспечения жизненно важных интересов

---

<sup>235</sup> См.: Проблемы правовой охраны природы и прокурорского надзора в сфере экологии. Сб. науч. ст. М., 2002. С. 87.

<sup>236</sup> См.: Экологическая доктрина Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

всего мирового сообщества, которые подразумевают не только материальную, но и политическую ответственность.

Таким образом, деятельность по охране окружающей среды в настоящее время характеризуется как инертное исполнение Российской Федерацией международно-правовых обязательств. Причиной этого послужила быстрая смена экономических, политических, социальных условий в стране. В сложившейся ситуации наше государство нуждается в интенсивном изменении и дополнении законодательства об охране окружающей среды. Повышение действенности эколого-правовых мер государственного принуждения, как пишет А. К. Голиченков, тесно связано с совершенствованием системы этих мер: их правовое закрепление и практика применения<sup>237</sup>. Для создания такой системы необходим подлинный переворот в экологопользовании. Только с помощью совершенных правовых средств и методов возможна эффективная реализация конституционных прав и, в первую очередь, права каждого на благоприятную окружающую среду. При этом мы не должны забывать о том, что закрепленная конституционно свобода предпринимательской деятельности ограничивается правом граждан на благоприятную окружающую среду, т.е. хозяйственная деятельность человека не должна быть связана только лишь с негативным воздействием на природные объекты и потребительским желанием. Использование природных ресурсов должно осуществляться в рамках закона и по принципу обязанности каждого охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ). В противном случае нарушение правового предписания должно строго караться законом.

---

<sup>237</sup> Голиченков А. К. Государственный санитарный надзор по защите окружающей природной среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 24.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На фоне ухудшения социально-экономических условий проживания граждан России проблема экологического неблагополучия приобрела особую остроту. Она представляет реальную угрозу самим биологическим основам здоровья и жизнедеятельности населения страны. Несмотря на предпринимаемые меры экологическая безопасность граждан постоянно снижается, что наиболее остро проявляется в ухудшении качества среды обитания человека, ведущей к снижению продолжительности жизни, увеличению заболеваемости, смертности и ухудшению генофонда населения; в образовании все новых обширных по территории зон экологического неблагополучия и бедствия; деградации возобновляемых природных ресурсов; истощении невозобновимых природных ресурсов; возрастании риска крупных техногенных катастроф.

Обеспечение экологически приемлемых условий жизни должно вызывать всеобщий интерес, так как мир находится на грани экологической катастрофы.

Поэтому обеспечение экологического правопорядка – дело не только государства, его органов, в частности, правоохранительных и природоохранных, их должностных лиц и органов местного самоуправления, но также физических и юридических лиц.

В законодательстве содержатся указания на государственное признание экологических интересов граждан. Однако этого мало. Требуется обеспечить граждан правовыми средствами удовлетворения потребностей в благоприятной окружающей среде путем закрепления прав граждан и обязанностей других субъектов, в том числе и государства, по отношению к гражданам.

У нас сложилась парадоксальная ситуация: фактически отсутствуют правовые механизмы, которые позволяют компенсировать экологический вред от хозяйственной деятельности. Во многом поэтому мы сталкиваемся с хроническим дефицитом средств на экологические программы, а предприятия практически не несут ответственности за ущерб, нанесенный окружающей среде, и не заинтересованы вкладывать деньги в природоохранные мероприятия. Необходимо завершить разработку и принять в ближайшее время закона об плате за негативное воздействие на окружающую среду. Наконец, следует провести инвентаризацию федеральных, региональных экологических программ на соответствие Экологической доктрине, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Нисколько не умаляя значимости ранее предложенных в теории критериев и не подвергая сомнению стратегическую направленность института экологических прав граждан на обеспечение всесторонне благоприятной (устойчивой, ресурсоемкой, эстетичной, разнообразной и т.п.) окружающей среды, тем не менее необходимо ставить вопрос о введении (в правоприменение) дополнительных, потенциально более практических и действенных критериев. При этом преследуется цель преодолеть трудности защиты общественного интереса, связанные с объективной недостаточностью формализованных, в том числе и легализованных (ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды») параметров благоприятности.

Сложность применения действующих норм (ст. 42 Конституции РФ, ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды») в том, что подтвердить или опровергнуть благоприятность во многих ситуациях возможно только экспертным путем, поскольку устойчивость, равно как и эстетичность, разнообразие и прочие ее атрибуты являются оценочными понятиями. В свою очередь, проведение экспертиз такого рода составляет отдельную и большую проблему, главным образом, ввиду отсутствия отработанных методов, дающих возможность получения заключений, приемлемых для юридической практики. Характерно, что никогда еще и не назначались судебные экспертизы благоприятности среды. В то же время существует утверждение, поддерживаемое научными и статистическими данными, что универсальный критерий качества природной среды – это

уровень здоровья населения. Если это так, то по уровню качества («здоровью») окружающей природной среды можно судить о благоприятности этой среды для человека. Признав здоровье среды (живой природы) критерием ее благоприятности, мы приобретаем реальную возможность выносить на основании заключений, получаемых посредством методологии оценок, юридически значимые суждения о нарушении конституционного права граждан.

Таким образом, здоровье среды (живой природы) предлагается считать показателем (признаком) ее благоприятности для человека, а нарушения в здоровье среды должны расцениваться как посягательства на объект права граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленного в ст. 42 Конституции РФ и ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Природоохранительное законодательства России фактически все еще переживает стадию своего становления. Каждый год вводится в действие большое число новых экологических законов и других нормативных актов. Такой законотворческий «бум» создает много сложностей в достижении реального правопорядка в экологической сфере.

Постоянное изменение законодательства, беспредельное количественное наращивание правовых актов федерального, регионального, ведомственного уровней приводит в конечном итоге к тому, что субъекты хозяйственной деятельности, а тем более отдельные граждане, не успевают приспособиться к быстрым изменениям экологического законодательства, к его новациям, продолжают действовать по старым юридическим нормам и правилам, нарушая вновь принятые. Работу по совершенствованию экологического законодательства целесообразно начать с инвентаризации законов, нормативно-правовых актов и подзаконных документов. В ходе ее должны быть определены приоритетные правовые положения и юридические нормы, доработку которых с учетом реальной экологической и социально-экономической обстановки необходимо осуществить в первую очередь.

Окружающая природная среда не знает ни государственных, ни административных границ, поэтому в условиях усиления интеграции экономики и расширения связей между странами, входящими в состав Содруже-

ства Независимых Государств, необходимо принять меры к унификации экологического законодательства.

В российской литературе в последние годы обсуждаются возможность, цели и направления кодификации российского экологического законодательства, т.е. создания Экологического кодекса РФ. Кодификация законодательства представляет собой научно обоснованный процесс упорядочения в соответствии с жесткой структурой действующих в данной отрасли правовых норм с одновременным изменением и пополнением их новыми нормами в целях создания единого по структуре, юридической технике, языку акта, регулирующего конкретную область общественных отношений. Кодификация экологического законодательства, следовательно, могла бы привести к созданию комплексного акта, регулирующего отношения человека и общества с окружающей средой путем сведения в нем имеющихся законов и создания, доработки тех разделов, которые пока не урегулированы на законодательном уровне.

Возникновение экологических проблем обусловлено, прежде всего, социально-экономическими факторами, и решаться эти проблемы должны не только исключительно техническими средствами, но и путем переориентации ценностей, взглядов и поведения отдельных лиц и групп населения в отношении к окружающей среде. Речь идет о формировании экологического сознания. Опыт мирового и отечественного развития говорит о том, что разработка стратегии экологической политики должна вестись параллельно с разработкой стратегии и тактики привлечения населения, всего общества к реализации (а возможно, и разработке) государственной экологической политики. Требуется организации системы экологического образования и воспитания населения: нужна концепция и стратегия решения проблем экологизации сознания людей, экологического просвещения. Для аннулирования данного пробела необходимо принять Федерального закон «О государственной политике в области экологического образования и воспитания».

Одновременно важнейшей предпосылкой решения экологических проблем в стране является целенаправленная подготовка экологов-специалистов в области экономики, техники, технологии, права, социологии, биологии, гидрологии и др. Без высококвалифицированных специалистов, обладающих современными знаниями по всему спектру вопросов взаимо-

действия общества и природы, особенно в процессе принятия экологически значимых хозяйственных, управленческих и иных решений, достойного будущего у планеты Земля может не быть.

В эколого-правовой литературе понятие «экологические обязанности государства» сегодня находится в стадии разработки, еще не сформировались их конкретный перечень или классификация. Тем не менее предлагаются варианты обязанностей государства, которые можно именовать экологическими. На наш взгляд, можно предложить следующие экологические обязанности государства, требующие законодательного закрепления: а) охранять окружающую среду и отдельные природные объекты, обеспечивать экологическую безопасность, рационально использовать и охранять природные ресурсы; б) признавать и защищать экологические права граждан и общественных объединений; в) создавать необходимые условия, оказывать содействие для реализации гражданами экологических прав; г) предоставлять полную, достоверную и своевременную экологическую информацию (понятие «экологическая информация» должно раскрываться в действующем законодательстве); д) возмещать вред, причиненный действиями (бездействием) органов государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами окружающей среде, жизни и здоровью граждан; е) нести ответственность за обеспечение и несоблюдение экологических прав граждан и общественных объединений (например за непредоставление условий и препятствие осуществлению экологически значимой деятельности и реализации прав, сокрытие фактов и обстоятельств негативного воздействия на окружающую среду, жизнь и здоровье граждан).

Природные экосистемы являются основой и главным условием формирования здоровой среды обитания человека. Именно средообразующие и климатообразующие функции природных экосистем обеспечивают условия, пригодные для жизни человека и устойчивого развития экономики: нормальный газовый баланс атмосферы, устойчивый климат, чистую воду и плодородные почвы. С учетом сложившейся в современный период ситуации национальные интересы России в экологической сфере заключается в сохранении и восстановлении природных систем за счет применения

комплекса мер организационно-правового, экономического и идеологического характера.

К числу основных факторов деградации природной среды в Российской Федерации относят:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

- резкое ослабление управленческих и, прежде всего, контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокую степень изношенности основных фондов;

- низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения.

Для обеспечения экологического правопорядка, необходимо осуществить ряд мер правового воздействия:

- введение определенных и обоснованных ограничений на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторождений природных ресурсов;

- рациональное использование природных ресурсов за счет освоения альтернативных источников энергии;

- развитие экологического образования и воспитания, экологической культуры населения;

- повышение степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией промышленных и бытовых, радиоактивных отходов, опасных веществ.

Задача выработки и последовательной максимально эффективной реализации государственной экологической политики должна решаться в рамках постоянной экологической функции государства.

Важнейшие элементы экологической политики – восстановление благоприятного состояния окружающей среды, стратегия и тактика их достижения. При этом цели должны быть реалистическими, основанными на реальных возможностях. С учетом указанных целей общество и государст-

во определяют стратегию природоохранительной деятельности, т.е. совокупность действий, необходимых и достаточных для решения поставленных задач, способы достижения намеченных целей. Одним из таких способов служит право, в рамках которого регламентируется использование разнообразных правовых средств – нормирования, оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экспертизы, сертификации, лицензирования, планирования, аудита, мониторинга, контроля и др. Необходимо создание такого положения, когда любое хозяйственное, управленческое и иное экологически значимое решение подготавливается и принимается только на основе и в соответствии с правовыми экологическими требованиями.

Государство должно обеспечить гарантированное оптимальное финансирование мероприятий по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды и высокой эффективности капиталовложений путем:

а) закрепления в законодательстве требований об обязательном выделении в бюджете минимального процента сумм на природоохранительные цели из его расходной части;

б) осуществления государственного контроля за выполнением организациями правовых экологических требований, закрепления в праве мер экономического стимулирования организаций за обеспечение ими природоохранного финансирования в пределах реальных возможностей;

в) создания правового механизма обеспечения максимального эффекта капиталовложений в сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Говоря о дефектах организации государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, следует отметить, что речь идет, прежде всего, об отсутствии оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов, призванных организовать и обеспечить исполнение требований законодательства в данной сфере. В Российской Федерации чуть ли не ежегодно происходит реорганизация системы государственных органов управления в сфере взаимодействия общества и природы, и, к сожалению, не в направлении ее улучшения. Не-

обходимо создание оптимальной системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на основе:

- комплексного подхода к решению задач обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды;
- организации управления с учетом административно-территориального и природно-географического районирования страны;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных полномочий специальноуполномоченных органов.

Экологический правопорядок является составной частью правопорядка в Российской Федерации, необходимым условием жизнедеятельности человека.

По нашему мнению, под экологическим правопорядком следует понимать вид правового порядка, сложившегося в сфере взаимодействия природы и общества по поводу охраны среды обитания человека, рационального, бережного использования природных ресурсов, объектов и комплексов, главное назначение которого – обеспечение экологической безопасности населения и территорий России.

Содержание обеспечения экологического правопорядка, по нашему мнению, состоит в проведении комплекса мер организационно-правового, эколого-экономического, воспитательного, научно-технического, инженерно-технологического и иного характера, направленного на восстановление и поддержание благоприятной окружающей среды.

Целью обеспечения экологического правопорядка является повышение качества окружающей среды в условиях углубляющегося экологического кризиса, усиливающегося негативного воздействия техногенной деятельности на окружающую природную среду и появления угрозы международного терроризма.

Экологический правопорядок основывается на осознании взаимозависимости человека и природы, признании необходимости разработки упреждающих экологических запретов, направленных на недопущение загрязнения природных объектов, понимании обязательности создания государственного механизма, способного осуществлять комплекс мер организационного, воспитательного, социально-экономического и правового характера, направленных на безусловное признание и обеспечение приорите-

та экологической безопасности при осуществлении любых видов деятельности и противостоянии природной среды.

Правовой механизм обеспечения экологического правопорядка должен включать:

- а) экологические права и обязанности;
- б) гарантии обеспечения экологических прав;
- в) юридическую ответственность за экологические правонарушения.

Совокупность правовых средств обеспечения экологического правопорядка в Российской Федерации является достаточно полной, но не вполне эффективно используемой. Экологический аудит и сертификация, достаточно развитые в мире, являются пока еще новыми для России. Под экологическим аудитом понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем, подготовки рекомендаций по совершенствованию такой деятельности и с иными целями, предусмотренными экологическим законодательством.

Юридическая ответственность – один из важнейших структурных элементов правового обеспечения экологического правопорядка. Сущность ее заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для нарушителя экологических требований. Посредством применения юридической ответственности реализуется государственное принуждение к исполнению экологических требований.

Экологическая ответственность выполняет следующие функции: стимулирующую, компенсационную, превентивную. Стимулирующая функция проявляется в наличии экономических и правовых стимулов, принуждающих к охране экологических интересов, превентивная предупредительно воздействует на поведение субъекта путем применения мер наказания и взыскания ущерба, компенсационная направлена на возмещение потерь природной среды в форме натуральной или денежной компенсации.

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Основные формы взаимодействия общества и природы. Понятия и сущность экологической концепции РФ.
2. Экологическое воспитание граждан.
3. Международно-правовая ответственность за нарушения международных договоров, конвенций и соглашений в сфере обеспечения экологического правопорядка.
4. Основные этапы развития экологических правоотношений в России.
5. Понятие, особенности и система источников обеспечения экологического правопорядка.
6. Принципы международного взаимодействия и сотрудничества в сфере обеспечения экологического правопорядка.
7. Основные формы возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде.
8. Правовые меры обеспечения экологического правопорядка в РФ.
9. Субъекты обеспечения экологического правопорядка в РФ.

## **ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО»**

1. Экологический правопорядок как институт экологического права.
2. Проблемы развития экологического законодательства России.
3. Становление и развитие права на благоприятную окружающую среду в РФ.
4. Правовое регулирование оздоровления зон экологического неблагополучия.

5. Правовой режим особо охраняемых природных территорий.
6. Право человека на благоприятную окружающую среду в системе основных конституционных прав.
7. Правовая охрана окружающей среды в промышленности.
8. Правовые вопросы ООС на урбанизированных территориях.
9. Законодательное обеспечение конституционных экологических прав.
10. Животный мир: проблемы правовой охраны и использования.
11. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений.
12. Цели и задачи экологического законодательства.
13. Правовое обеспечение возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.
14. Деятельность правоохранительных органов в сфере охраны окружающей природной среды.
15. Правовой режим оценки воздействия и экологической экспертизы.
16. Биологическое разнообразие: регулирование, использование и охрана в российском и международном экологическом праве.
17. Правовая охрана чистоты вод.
18. Правовая охрана чистоты атмосферного воздуха.
19. Актуальные проблемы земельного права.
20. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.
21. Экономические вопросы природопользования.
22. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве.
23. Экология: политика и право.
24. Правовые меры охраны окружающей среды и здоровья человека при использовании радиоактивных и иных особо опасных материалов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрист, 1996. – 96 с.
2. *Петров, В. В.* Экологическое право России : учеб. для вузов / В. В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
3. *Серов, Г. П.* Правовое обеспечение национальной безопасности России в экологической сфере : курс лекций / Г. П. Серов, С. Л. Байдаков. – М. : МНЭПУ, 1999. – 354 с.
4. *Шемшученко, Ю. С.* Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – Киев : Наук. думка, 1989. – 147 с.
5. *Бринчук, М. М.* Экологическое право. – М. : Высш. образование, 2005. – 474 с. – ISBN 5-9692-0020-4.

Учебное издание

ГЕРАСИМОВ Владимир Сергеевич  
РАЩУПКИНА Людмила Валерьевна

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА

Учебное пособие

Редактор Р.С. Кузина  
Компьютерная верстка С.В. Павлухиной

Подписано в печать 14.11.06.

Формат 60x84/16. Бумага для множит. техники. Гарнитура Таймс.  
Печать на ризографе. Усл. печ. л. 10,23. Уч.-изд. л. 10,53. Тираж 100 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета.  
600000, Владимир, ул. Горького, 87.

