**Лекция. Источники экологического права**

**План лекции.**

1. Понятие и предмет экологического права.
2. Понятие и виды источников экологического права.
3. Система источников экологического права.
4. **Понятие и предмет экологического права.**

Существует несколько определений экологического права, содержание которых зависит от взглядов дающих их авторов. Наиболее простое в терминологическом плане определение дано В.В. Петровым: ***экологическое право*** – совокупность норм и правоотношений, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Б.В. Ерофеев дает следующее определение: ***экологическое право*** как отрасль права представляет собой систему правовых норм, специфическим способом регулирующих экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой, в интересах людей, живущих в нашем общем и единственном доме – на Земле.

Выделяют три формы проявления экологического права как отрасли права: правовую концепцию, нормы права и правоотношения. Концепция (идеология) в экологическом праве служит формой политики государства и объединения эколого-правовых норм в систему. Эту политику выражают идеи, доктрины, теории, образующие в совокупности правовую концепцию экологически безопасного устойчивого развития общества при взаимодействии с природой.

В основу экологической концепции России положены принципы и положения Программы действий «Повестка дня на 21 век», принятой на конференции ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия). Эта концепция сформулирована в «Основных положениях государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечения устойчивого развития», утвержденных Указом Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236, а также в Указе Президента РФ от 01.04.1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

Нормы экологического права закрепляют экологическую политику государства в обязательных правилах поведения физических и юридических лиц и субъективных правах этих лиц в отношениях природопользования и охраны окружающей среды. В своей совокупности эколого-правовые нормы составляют систему правовых норм, устанавливающих правовую основу реализации экологических общественных отношений.

1. **Виды источников экологического права.**

Под источником права в теории права понимают внешнюю форму выражения права.

Выделяют четыре основных формы права, или вида источников права: 1) нормативный правовой акт; 2) правовой (санкционированный) обычай; 3) юридический (судебный) прецедент; 4) нормативный договор.

В российской правовой системе определяющее значение играет нормативный правовой акт. Нормативным правовым актом является официальный документ, созданный компетентными органами государства и содержащий общеобязательные юридические нормы (правила поведения). Таким образом, можно определить источники экологического права как совокупность нормативно-правовых актов, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие экологические общественные отношения (отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы).

Источники экологического права имеют свои особенности. К числу таких особенностей В.В. Петров относит:

– значительный «вес» среди них имеют законы по сравнению с другими формами права;

 – наличие среди них большого числа так называемых «экологизированных» нормативных актов, т.е. актов других отраслей права, содержащих различные экологические требования и предписания (например, Уголовный кодекс РФ, предусматривающий уголовную ответственность за экологические преступления, и др.);

 – значительная роль среди них принадлежит международно-правовым актам, которые регулируют внутренние экологические правоотношения на основе преимущества международного права. Эта особенность обусловлена необходимостью международно-правового сотрудничества в данной области, поскольку отдельные государства не в состоянии решить многие экологические проблемы (например, глобальное потепление, истощение озонового слоя атмосферы и др.), замыкаясь в своих национальных границах.

Существует ряд классификаций источников экологического права, многие из которых являются универсальными. Так, по юридической силе все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты.

К законам относятся нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти (Федеральным собранием РФ и законодательными органами власти субъектов РФ). Все иные нормативные правовые акты являются подзаконными. К последним относятся акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации, министерствами и ведомствами, органами местного самоуправления.

По территории действия нормативные правовые акты делятся на федеральные, акты субъектов РФ (региональные), местные (акты органов местного самоуправления) и локальные правовые акты (например, Устав предприятия и др.).

По предмету регулирования различают общие и специальные нормативные правовые акты. Предметом регулирования общих актов являются как экологические, так и иные общественные отношения. К таким актам относятся, в частности, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ. В отличие от них, специальные акты охватывают исключительно или в основном экологические правоотношения (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «О животном мире» и др.).

По характеру правового регулирования выделяют материальные и процессуальные нормативные правовые акты. Нормативные правовые акты материального характера – это акты, содержащие материальные эколого-правовые нормы, которые устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений (Федеральные законы «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления» и др.). Акты процессуального характера регулируют процессуальные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. К актам процессуального характера относится, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ.

Наконец, в зависимости от сферы применения условно можно выделить природоохранные и природоресурсные нормативные правовые акты. Природоохранные акты регулируют отношения в области охраны окружающей среды и природных объектов (Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об охране озера Байкал», «Об экологической экспертизе» и др.). Предметом регулирования природоресурсных актов являются, прежде всего, отношения по использованию природных ресурсов, хотя в них одновременно содержатся и нормы по охране природных ресурсов (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.).

1. **Система источников экологического права.**

Источники экологического права в своей совокупности рассматриваются как образующие систему источников этого права. Эта система включает в себя следующие элементы:

• Конституция РФ;

•международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;

• федеральные законы;

• нормативные правовые акты Президента РФ;

• нормативные правовые акты Правительства РФ;

• ведомственные нормативные правовые акты;

• конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

• нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

• локальные нормативные правовые акты.

*Конституция РФ как основной источник экологического права*

Конституция Российской Федерации принята народом России в 1993 году и является Основным Законом российского государства. Она так же, как и федеральные законы, имеет верховенство на всей территории страны, высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции. Выделяют две группы норм Конституции: специальные, которые непосредственно регулируют экологические отношения, и общие, которые регулируют данные общественные отношения опосредованно.

*Международные договоры РФ как источники экологического права*

Международные источники экологического права выражают волю участников международных экологических отношений и существуют в виде общепризнанных принципов и норм, договоров и конвенций, резолюций и протоколов международных организаций и конференций. Россия заключила двусторонние договоры в сфере экологии с такими странами, как США, Франция, Германия, Швеция, Финляндия и т.д. Заключены также природоохранные соглашения о сотрудничестве с КНР, Индией, Республикой Корея и Испанией, а также рядом стран СНГ. В настоящее время Россия участвует в более чем 70 многосторонних международных договорах, конвенциях и соглашениях об охране окружающей среды.

*Федеральные законы как источники экологического права*

В теории права под законом понимают нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения. Федеральные законы являются видом нормативных правовых актов и важнейшими источниками экологического прав и принимаются законодательным органом власти Российской Федерации – Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Основными формами законов как источников экологического права являются закон, основы законодательства и кодексы.

Важнейший источник экологического права – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (принят Государственной Думой РФ 20.12.2001 г., одобрен Советом Федерации 26.12.2001 г.). Данный закон включает в себя 16 глав и 84 статьи и регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Закон является природоохранным и специальным источником экологического права и определяет правовые основы государственной политики в области охраны окру-жающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения

экологической безопасности.

В главе I (ст. ст. 1–4) закона дается определение основных понятий экологического законодательства (окружающая среда, природная среда, природные ресурсы и др. – см. ст. 1), закрепляются принципы охраны окружающей среды, а также перечисляются объекты охраны окружающей среды. Глава II (ст. ст. 5–10) посвящена основам управления в области охраны окружающей среды, в ней определены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в данной области.

Крайне важной представляется глава III (ст. ст. 11–13) закона, устанавливающая права и обязанности граждан и общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. В главе IV (ст. ст. 14–18) перечислены методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, к которым, в частности, отнесены: разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов; разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду и другие методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Главы V (ст. ст. 19–31) и VI (ст. ст. 32–33) закона раскрывают содержание и цели таких важнейших природоохранных институтов (мероприятий), как экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза. Глава VII (ст. ст. 34–56) является самым объемным разделом закона и содержит требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Глава VIII (ст. 57) посвящена экологически неблагополучным территориям, а глава IX (ст. ст. 58–62) – мерам охраны природных объектов, находящихся

под особой охраной (редкие и находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные и др.). Глава X (ст. 63) закона в общих чертах раскрывает понятие государственного экологического мониторинга и определяет цели его осуществления. Глава XI (ст. ст. 64–69) раскрывает содержание и задачи контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля), а также устанавливает его виды. Главы XII (ст. 70) и XIII (ст. ст. 71–74) соответственно касаются вопросов проведения научных исследований в области охраны окружающей среды и формирования экологической культуры. Наконец, глава XIV (ст. ст. 75–80) закона посвящена ответственности за нарушение законодательства в данной области и порядку разрешения эколого-правовых споров, а глава XV (ст. ст. 81–82) – международному сотрудничеству в области природоохраны. Глава XVI (ст. ст. 83–84) содержит заключительные положения, устанавливающие порядок вступления закона в силу, а также отменяющие действие ряда нормативных правовых актов, в том числе Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об охране окружающей природной среды».

Помимо названного, большое значение как источники экологического права имеют такие природоохранные федеральные законы, как: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.; «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.; «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г.; «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г.; «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. и ряд других.

*Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации как источники экологического права*

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления его внутренней и внешней политики, в том числе и в области экологии. Он вносит на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты, подписывает и обнародует федеральные законы, подписывает международные договоры РФ. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции России и федеральным законам. Основной формой президентского акта – источника экологического права – является нормативный правовой указ Президента России. Примерами таких указов являются Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах», Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», Указ Президента РФ от 17 января 1997 г. № 11 «О федеральной целевой программе «Мировой океан» и другие.

*Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации как источники экологического права*

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в стране, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента России, издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Эти правительственные акты обязательны к исполнению на территории страны. Примерами правительственных актов – источников экологического права – являются, например, Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 24 января 1993 г. № 53 «О порядке разработки и распространении ежегодного доклада «О состоянии окружающей природной среды», Постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю», Постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» и многие другие.

*Ведомственные нормативные правовые акты как источники экологического права*

Министерства, комитеты, службы, надзоры и иные органы федеральной исполнительной власти в пределах своей компетенции издают общеобязательные нормативные правовые акты, являющиеся источниками экологического права. Такие акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. В качестве источников экологического права выступают, например, такие ведомственные нормативные правовые акты, как: Инструкция о порядке проведения государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ, утв. Приказами Минприроды России от 25.05.1993 г. № 37-2-7/435 и Госсанэпиднадзора России от 18.06.1993 г. № 279; Правила ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утвержденные Приказом Госкомэкологии России от 04.07.1997 г. № 312; Положение о порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, утвержденное Приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 г. № 569, и многие другие.

*Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации как источники экологического права*

Нормотворчество субъектов Российской Федерации в сфере природоохраны и использования природных ресурсов основано прежде всего на ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (ч. 1, п. «д»), вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (ч. 1, п. «в»), экологическое, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (ч. 1, п. «к») отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Нормативное правовое регулирование названных отношений осуществляют органы как законодательной, так и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды с учетом политических, социально-экономических, природно-климатических, экологических, исторических и иных особенностей регионов. Нормативные правовые акты принимаются субъектами РФ в разных формах: конституции (в субъектах РФ, имеющих статус республик), уставы (в иных субъектах РФ), кодексы, законы и др. Органы исполнительной власти субъектов принимают указы, постановления, распоряжения. Например, в субъекте РФ – городе федерального значения Москве приняты Законы: «О защите зеленых насаждений», «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» и многие другие.

*Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как источники экологического права*

Статья 12 Конституции РФ содержит принципиальные положения о том, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным в пределах своих полномочий и органы которого не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

*Локальные нормативные правовые акты как источники экологического права*

Локальными нормативными актами признаются юридические документы, содержащие нормы права, принимаемые субъектами управления на предприятии, в организации и т.д. Такие акты составляют нижнее звено подзаконных нормативных правовых актов и, как правило, для приобретения юридической силы должны быть зарегистрированы в соответствующем государственном либо муниципальном органе власти (например, устав акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью и т.п.). Локальные нормативные акты издаются организацией или предприятием для решения своих внутренних вопросов и распространяют свое действие только на членов данного ограниченного (но заранее неопределенного) круга людей (работников организации, предприятия и т. д.).

*Судебная практика и ее значение в регулировании экологических отношений*

Деятельность судов, а также административных органов способствует совершенствованию практики применения экологического законодательства. Огромное значение имеют, в частности, руководящие Постановления (разъяснения) Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. К ним можно отнести Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.10.1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и ряд других.

***Контрольные вопросы и задания***

1. *Дайте определение понятия «экологическое право». Назовите три формы проявления экологического права как отрасли права. 2. Что такое нормативный правовой акт? Как классифицируются нормативные правовые акты? 3. Какие элементы включает в себя система источников экологического права? 4. В каком году была принята Конституция Российской Федерации? Что она собой представляет? 5. Дайте краткую характеристику содержания Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». 6. Какие нормативные правовые указы Президента России как источники экологического права вам известны?*

***Литература***

1. *Нецветаев А.Г. Экологическое право: Учебно-практическое пособие. – М., 2006. – 223с.*
2. *Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. - 482 с.*