

Экологическое законодательство Российской Федерации

Одной из причин негативных экологических тенденций в России является несовершенство правового инструментария. Его отличают фрагментарность и непрямой характер действия, что вкупе с частыми перестройками природоохранительных органов не способствует улучшению качества окружающей среды. Намечаемый на ближайшее время рост производства может значительно ухудшить экологическую ситуацию в силу наличия как минимум двух негативных тенденций: природоемкости традиционных российских технологий и столь же традиционной экстенсивности хозяйствования.

Понятно, что усилия, предпринятые в какой-то области права (совершенствование уголовной ответственности за экологические преступления, законодательства об административных правонарушениях, экологическое страхование, экологическое лицензирование), вряд ли окажутся долговременно эффективными. Но их полезность возрастет многократно, если каждое такое усилие будет являться составной (и непротиворечивой) частью некоего механизма, работающего на одну цель — поддержание благоприятного качества окружающей среды.

Каждое экологизированное правовое предписание Уголовного кодекса Российской Федерации, документов об экологическом аудите, планировании, нормировании должно быть не просто нужным само по себе и ситуативно правильным, но и вписанным как составная часть в механизм управления качеством окружающей среды.

1.2.1. Законодательство в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, определяет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, в пределах Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» является базовым законом, на основании которого строится все природоохранное законодательство Российской Федерации.

Правовые отношения в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования определены в следующих действующих законах, которые условно можно разбить на четыре группы.

Общие законопроекты.

1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

1. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 № 174-ФЗ (с изменениями от 15.04.98).
2. Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» от 09.07.98 № 113-ФЗ.
3. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.08.2001 № 134-ФЗ.

Блок законопроектов по экологической безопасности.

1. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 № 52-ФЗ.
2. Федеральный закон «О защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 №68-ФЗ.
1. Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 05.06.96 № 86-ФЗ с изменениями от 12.07.2000 № 96-ФЗ.
2. Федеральный закон «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 25.11.94 № 49-ФЗ.
3. Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.97 № 109-ФЗ.
4. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.97 № 117-ФЗ (с изменениями от 30.12.01).
5. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.98 № 89-ФЗ (с изменениями от 29.12.2000 № 169-ФЗ).

Блок законопроектов по радиационной безопасности населения.

1. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21.11.95 № 170-ФЗ (с изменениями от 28.03.02 № 33-ФЗ).
2. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.96 № 3-ФЗ.
3. Федеральный закон «О финансировании особо радиационно- опасных и ядерно-опасных производств и объектов» от 03.04.96 № 29-ФЗ.
4. Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» от 10.07.01 № 92-ФЗ.

Блок законопроектов по природным ресурсам.

1. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.09.99 № 96-ФЗ.
2. Федеральный закон «Водный кодекс Российской Федерации» от 16.11.95 № 167-ФЗ.
3. Федеральный закон «О штате за пользование водными объектами» от 06.09.98 № 71 -ФЗ (с изменениями от 07.08.01 № 111-ФЗ).
4. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.99 № 94-ФЗ (с изменениями от 30.12.2000).

5. Федеральный закон «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.01 № 136-ФЗ.
6. Федеральный закон «Об индексации ставок земельного налога» от 14.12.01 № 163-ФЗ.
7. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17.07.01 № 101-ФЗ.
8. Федеральный закон «О мелиорации земель» от 10.01.96 № 4-ФЗ.
9. Федеральный закон «О недрах» от 03.03.95 № 27-ФЗ (с изменениями от 08.08.01).
10. Федеральный закон «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции» от 21.07.97 № 112-ФЗ.
11. Федеральный закон «Лесной кодекс Российской Федерации» от 29.01.97 № 22-ФЗ.
12. Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.12.95 № 26-ФЗ.
13. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 № 169-ФЗ.
14. Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.95 № 52-ФЗ.
15. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.98 № 155-ФЗ.
16. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.95 № 187-ФЗ (в ред. от 08.08.01).
17. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.01 № 49-ФЗ.

Законодательство Российской Федерации в области экологической информации

В систему правовой охраны природы России входят четыре группы юридических мероприятий:

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

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

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

Система экологического законодательства, руководствующаяся идеями основополагающих конституционных актов, включает две подсистемы:

- природоохранное
- природоресурсное законодательство.

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

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

В Конституции РФ отражены основные положения экологической стратегии государства и главные направления укрепления экологического правопорядка. Конституция РФ вводит в научный оборот определение экологической деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Центральное место среди экологических норм Конституции РФ занимает ч. 1 ст. 9, где указывается, что земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

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

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

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

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

В 16 главах Закона закрепляются следующие правовые положения:

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

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

Другим источником экологического права служат Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ. В нем есть норма, обеспечивающая экологические права граждан. Так, ст. 18 говорится, что: « Каждый имеет право на охрану здоровья. Право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды...»

Правовые нормы по охране природы и рациональному природопользованию содержатся и в других актах природоресурсного законодательства России. К ним относятся Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О животном мире» и др.

Круг экологических вопросов, по которым могут издаваться указы и распоряжения Президента РФ, практически не ограничен. В их числе следует назвать Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 238 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

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

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

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