**Лекция 1. Цели и методы рационального природопользования и защита окружающей среды.**

Юридической науке в качестве оснований для разграничения норм права по отдельным самостоятельным отраслям обычно признаются следующие критерии: особый предмет правового ре­гулирования; специфика метода правового регулирования; ко­дифицированные источники правового регулирования; объектив­ная заинтересованность общества в выделении соответствующей отрасли права в качестве самостоятельной. Из перечисленных критериев главным считается наличие специального, особого предмета правового регулирования.

Правильное определение предмета правового регулирования, по мнению Б.В. Ерофеева, является обязательным условием пра­вильного применения правовых норм, поскольку ошибки в пра-воприменительной практике чаще всего бывают из-за ошибок в определении тех общественных отношений, к которым приме­нима та или иная норма, либо, наоборот, в подборе той или иной нормы к интересующим нас отношениям76.

Предметом экологического права в соответствии с традици­онной точкой зрения являются общественные отношения, скла­дывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы.

По мнению В.Н. Яковлева, предметом экологического права являются общественные отношения по рациональному исполь­зованию, улучшению, воспроизводству возобновимых природ­ных ресурсов77.

В качестве предмета экологического права В.Д. Ермаков, А.Я. Сухарев и др. называют те волевые общественные отноше-

ния, которые имеют своим объектом охрану и использование окружающей природной среды и ее отдельных объектов в про­цессе взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического законодательства78. О.И. Крассов по­лагает, что предметом экологического права являются обществен­ные отношения, возникающие по поводу охраны окружающей природной среды от вредных химических, физических и биоло­гических воздействий, отношения возникающие по обеспечению режима особо охраняемых природных территорий, а также охра­ны и использования животного мира79.

С.Д. Бекишева считает в качестве предмета правового регулирования экологического права могут выступать отноше­ния:

1) по охране экологических прав и законных интересов фи­зических, юридических лиц и государства;

2) по охране окружающей природной среды (природоохра-нительные отношения);

3) по рациональному использованию природных ресурсов (природно-ресурсовые отношения)80.

Интересна точка зрения на предмет экологического права, высказанная М. М. Бринчуком. По его мнению, предмет данной отрасли образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;

- по природопользованию;

- по охране окружающей среды от разных форм деградации;

- по защите экологических прав и законных интересов физи­ческих и юридических лиц81.

Однако, выделение в предмете экологического права отноше­ний собственности на природные объекты и ресурсы не являет­ся правильным, так как отношения собственности, не являются специфичными только для экологического права, составляя предмет гражданского права; кроме того, не все объекты приро­ды являются собственностью государства или частной собствен­ностью (например, атмосферный воздух).

76 См.: *Ерофеев Б.В.* Экологическое право России: Учебник. Т. 1. М., 1995. С. 93.

77 См.: *Яковлев В.Н.* Экологическое право. Кишинев, 1988. С. 37.

46

78 См.: Экологическое право России / Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. ИМПЭ. М., 1997. С. 39.

79 См.: *Крассов О.И.* Указ. соч. С. 38-39.

80 См.: *Бекишева С Д.* Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. Караганда, 2001. С. 9-10.

81 См.: *БринчукМ.* М. Указ. соч. С. 63.

47

На наш взгляд, все указанные ранее определения не охваты­вают комплекса отношений, являющихся предметом правового регулирования экологического права. Эти отношения истори­чески обусловлены и имеют многоцелевой характер; в этих от­ношениях важную роль играют граждане и государство, и такие отношения не ограничиваются только использованием и охра­ной, но направлены также на улучшение, воспроизводство от­дельных объектов природы в интересах нынешних и будущих поколений.

Имеется немало ученых, разделяющие точку зрения, что в широком смысле слова — все отношения в сфере "общество — природа" есть предмет экологического права. Вместе с тем они обращают внимание на опасность его расширительного толко­вания, так как в этом случае в предмет экологического права будут включены и отношения, возникающие в процессе матери­ального производства. Ведь именно в рамках этого процесса пре­имущественно осуществляются как использование природных ресурсов, так и охрана окружающей природной среды (проекти­рование, строительство, эксплуатация объектов, извлечение и пе­реработка природных ресурсов и др.)2.

В.В. Петров рассматривает предмет экологического права с точки зрения взаимосвязи отраслевых экологических отноше­ний и комплексных и считает, что экологическое право действу­ет в рамках данной взаимосвязи и решает задачи обеспечения качества окружающей природной среды.

Б.В. Ерофеев придерживается традиционной точки зрения и наделяет предмет экологического права следующими признака­ми:

1. Данные отношения должны иметь волевой характер. Дру­гими словами — их возникновение, изменение и прекращение происходит в соответствии с волеизъявлением людей.

Но определение волевого характера общественных отноше­ний равносильно определению возможности правового воздей­ствия на те или иные общественные отношения, развивает мысль проф. Ерофеев. Так, изменение путей миграции диких животных не может зависеть от воли человека, оно происходит в соответ­ствии с объективными законами природы. Поэтому при разме-

*2* См.: *Голиченков А.К.* Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях. Обзор выступлений участников научно-практической конференции // Государство и право. 1999. № 2. С. 38.

щении или строительстве объектов (транспортных магистралей, линий связи, каналов и т.п.) должны разрабатываться и осуще­ствляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миг­рации животных. В действительности бывает наоборот: предпри­нимаются попытки изменить эти пути с целью наиболее благо­приятного размещения объектов.

Таким образом, в качестве предмета правового регулирова­ния могут выступать не все общественные отношения, а лишь поддающиеся правовому регулированию, имеющие "правовую природу".

По данному вопросу мнения В.В. Петрова и Б.В. Ерофеева сходятся. Правовое вмешательство государства в экологические общественные отношения действительно не самоцель, а сред­ство обеспечения благоприятной для жизни и деятельности че­ловека среды обитания. Это вмешательство необходимо, когда экономические потребности общества входят в противоречие в первую очередь с экологическими интересами. Например, ст. 42 Лесного кодекса РК регламентирует возможность граждан реа­лизовывать право общего природопользования, определяя пре­бывание граждан в лесах для проведения отдыха, сбора дикорас­тущих плодов, орехов грибов, ягод и.т.д. Несмотря на то, что предметом регулирования является естественное право челове­ка, ч. 3, 4 ст. 42 ограничивает это право в интересах пожарной безопасности лесов, ведения лесного хозяйства, в экологических интересах. Граждане, бесспорно, обязаны соблюдать правила по­жарной безопасности в лесах, не допускать поломок и порубок деревьев и кустарников, повреждения лесных культур, засоре­ния лесов, повреждение муравейников, гнездовий птиц, вести сбор дикорастущих пищевых ресурсов леса в сроки и способами, не наносящими ущерба их воспроизводству. По этому поводу Б.Ф.Ерофеев считает, что возможность и потребность правового регулирования общественных отношений предопределяет отне­сение их к предмету правового регулирования;

2. Эти отношения должны складываться по поводу объектов природы, образующих различные экологические системы;

3. Эти отношения должны быть направлены на регулирова­ние не только всех компонентов природной среды, образующих различные экосистемы, но и всей совокупности объектов, со­ставляющих среду обитания человека и обеспечивающих усло­вия его жизнедеятельности и состояние здоровья.

4-1217

49

Данное положение действует при одном условии — такие общественные отношения должны складываться в рамках ис­пользования природных объектов. Общественные отношения, связанные с затратами человеческого труда, не следует при­знавать предметом экологического права. Например, мелио­ративные работы сопряжены с вторжением в природные эко­системы, и общественные отношения, складывающиеся по по­воду этих работ, являются предметом экологического права; непосредственную же эксплуатацию мелиоративных систем (насосов для перекачки воды узлов, механизмов и частей ме­лиоративных машин) нельзя отнести к предмету экологичес­кого права.

Для определения предмета экологического права, утвержда­ет Б.В. Ерофеев, необходимо точно установить природу объекта, по поводу которого складываются общественные отношения. Она имеет двойственный характер:

общую для всех объектов природу возникновения и состоя­ния. Ее характеризует естественный характер возникновения и состояние объектов в экологических связях с окружающей при­родной средой. Так, корова не может иметь правовой статус объекта природы, поскольку произведена от искусственно выве­денной человеком породы животных и находится не в экологи­ческой взаимосвязи с природой, а в системе производственных отношений сельского хозяйства. Не может являться таковым и дикий лось в зоопарке на основании отсутствия экологической взаимосвязи с природой — второго признака любого природного объекта. Изъятый из состояния естественной свободы лось пе­рестает быть частью экосистемы и становится частью социаль­ной системы. С этого момента на него распространяются иму­щественные отношения;

специфическую природу возникновения и существования, обусловленную функциональными особенностями природного объекта. Например, земля является основным средством произ­водства. Законодательно установлен приоритет охраны земель сельскохозяйственного назначения. Воды являются обязатель­ным условием существования живых организмов, без воды че­ловек может прожить всего несколько дней. Поэтому законода­тельством установлен приоритет вод, предназначенных для пи­тьевых и бытовых нужд населения. Леса являются легкими Зем­ли, вырубка которых приводит к дисбалансу химических эле-

50

ментов в атмосфере, и поэтому законом определен приоритет интересов лесного хозяйства и т.п.

Надо заметить, что не все отношения, касающиеся при­родных объектов, составляют предмет экологического права. Б.В. Ерофеев устанавливает следующие критерии принадлеж­ности к ним. Экологические общественные отношения должны находиться в сфере действия эколого-правовых норм. Напри­мер, строительство предприятием очистных сооружений являет­ся формой взаимодействия с природой и поэтому входит в предмет экологического права, а деятельность по разработке проекта этого сооружения, снабжение строительства необходи­мыми материалами, руководство работами и т.п. составляют предмет специальных отраслей права. Экологические обществен­ные отношения должны находиться в сфере действия эколого-

правовых норм.

Поскольку под предметом правового регулирования понима­ют общественные отношения, на которые направлено действие правовых норм, то сам предмет, по мнению проф. Ерофеева, оп­ределяется не по "норме — руководителю", а по "норме — ис­полнителю". Например, обеспечение лесорубочных работ осу­ществляет лесохозяйственная организация в соответствии с ее уставом. Рабочие лесхоза ведут рубку леса в соответствии с тру­довым соглашением, но, тем не менее, отношение по рубке (не­посредственное лесопользование) входит в предмет не трудового права, а экологического, поскольку процесс лесопользования урегулирован нормами Лесного кодекса (нормами - исполните­лями).

Особенности экологических общественных отношений мож­но охарактеризовать следующим образом:

1. Данные общественные отношения носят исторический ха­рактер, поскольку порождены особенностями конкретного ис­торического периода. То есть они напрямую зависят от уровня развития производительных сил. Чем выше становился уровень развития производительных сил, тем более возрастала техноген-ная нагрузка на окружающую природную среду. Такое положе­ние вещей потребовало радикальной переориентации способов взаимодействия с природой — с потребительского на охранитель­ный;

2. Данные общественные отношения носят производствен­ный характер, поскольку только в рамках производственных от-

51

ношений человечество оказывает негативное воздействие на при­родную среду. Поэтому экологические отношения присутству­ют во всех четырех фазах экономического процесса воспроиз­водства: производстве, распределении произведенной продукции, обращении ее и потреблении82.

3. В экологических общественных отношениях немаловаж­ную роль играет государство в качестве субъекта. Так, если в имущественных отношениях государство вмешивается лишь в использование наиболее важных для общества имущественных объектов, то в экологических отношениях его присутствие прак­тически постоянно; /

4. Экологические общественные отнои!ения всегда имеют многоцелевой характер, отличающий использование природных объектов от хозяйственной эксплуатации имущества. Это:

а) сохранение природных объектов в ходе их использования. Такая цель присуща и хозяйственной эксплуатации объектов -имущественному износу, то природные объекты не изнашива­ются, а изменяются под воздействием человеческой деятельнос­ти. Поэтому понятие "обеспечивать сохранность" применитель­но к экологическим отношениям означает недопущение необра­тимых отрицательных изменений природных объектов в резуль­тате человеческой деятельности. Например, лов рыбы запреща­ется в период нереста, так как в противном случае это повлечет за собой истощение рыбных запасов;

б) улучшение природных объектов в ходе их использования. Если применительно к эксплуатации имущества это улучшение выражается в ремонте, замене частей объекта более качествен­ными частями и т.п., то применительно к природным объектам оно выражается в активизации его полезных природных функ­ций и нейтрализации вредных. Например, в ходе эксплуатации земель землепользователи обязаны повышать их плодородие (т. е. активизировать полезную функцию земли) и устранять эро­зийные процессы (т. е. нейтрализовать отрицательную функцию);

в) восстановление нарушенных природных объектов, т. е. при­нятие мер, которые бы обеспечивали восполнение природными объектами их полезных свойств, утраченных в ходе эксплуата­ции или иного воздействия на них.

Одновременно с вышеперечисленными свойствами экологи-

! См.: *ЯковлевВ.Н.* Экологическое право. Кишинев, 1988. С. 34.

52

ческих общественных отношений эффективное использование природных объектов выражается в двух основных направлениях:

в эффективном использовании непосредственно эксплуати­руемых природных объектов. Так, при рубке леса лесорубочные делянки должны использоваться наиболее полно, без недору-бов;

в эффективном использовании полезных свойств эксплуати­руемых природных объектов. Например, потеря древесины на местах рубок ведет нехватке ее для производственных нужд, что, в свою очередь, требует расширения объемов лесозаготовок.

Таким образом, приходит к выводу проф. Ерофеев, экологи­ческие общественные отношения — это исторически обусловлен­ные производственные отношения, направленные на сохранение, улучшение, восстановление и эффективное использование природ­ных объектов (экосистем) при одновременной их охране в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в ин­тересах настоящего и будущих поколений людей.

Определение правовой природы экологических обществен­ных отношений позволяет сформулировать предмет экологичес­кого права — это складывающиеся в сфере действия эколого-правовых норм исторически обусловленные производственные отношения между гражданами и организациями при обязатель­ном участии государства по поводу улучшения, восстановления, эффективного использования природных объектов (экосистем) в целях сохранения окружающей среды и в интересах настояще­го и будущего поколений.

Отличительной особенностью указанного определения пред­мета экологического права является обозначенное автором по­ложение государства — быть в качестве третьего лица. Традици­онное же определение предмета экологического права и, в част­ности, экологических общественных отношений относит госу­дарство к одной из сторон таких отношений. Так, по мнению В.В. Петрова, в рамках действия эколого-правовых норм возни­кают общественные отношения между государством в лице спе­циально уполномоченных органов и природопользователями. Та­кое распределение ролей, на наш взгляд, наиболее соответствует истине, так как практически сохраняется монополия государ­ственной собственности на природные объекты. Такое положе­ние вещей будет справедливым, если относиться к природе как к национальному достоянию.

53

**Методы правового регулирования в экологическом праве**

Метод правового регулирования — одна из дискуссионных тем в правовой науке. Одни ученые полагают, что каждой отрас­ли свойственен только один метод правового регулирования83, другие - несколько методов84, третьи - что метод имеет характер универсальный, над отраслевой85. *Метод -* совокупность при­емов или способов практического или теоретического освое­ния действительности, подчиненных решению конкретных за­дач. В действующей системе права закреплены два способа воздействия на поведение человека с целью выполнения тех или иных правовых норм: административно-правовой и граж­данско-правовой.

**Административно-правовой метод** исходит из неравного по­ложения субъектов правоотношений, т. е. из отношений власти и подчинения (начальник - подчиненный; сотрудник милиции -правонарушитель и т.д.).

**Гражданско-правовой метод** основан на равенстве сторон пе­ред законом (равной ответственности юридических и физичес­ких лиц за экологические правонарушения).

Специфика природных объектов как объектов правового ре­гулирования со стороны экологического права выражается в естественном характере их происхождения и функционирования в органической взаимосвязи со всей природой. В экологическом праве наиболее применим административно-правовой метод, по­зволяющий использовать запретительные, предупредительные, уполномочивающие (дающие права) и другие юридические нор­мы.

Административно-правовые методы в области охраны при­роды включают четыре стадии: определение объектов правовой охраны; установление обязанностей, мер предупреждения и зап­ретов; контроль; ответственность.

Наиболее удачной Б.В. Ерофеев считает точку зрения о том, что каждая отрасль права имеет комбинацию методов. Такая ком­бинация методов присуща экологическому праву.

83 См.: *Чхиквадзе ЕМ., Ямпольская Ц.А.* О системе советского права // Советское государство и право. 1967. № 9.

84 См.: *Павлов И.В.* О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11; *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 178.

85 См.: *Райхер В.К.* Общественно-политические типы страхования. М., 1947; *Яковлев В.Н.* Страховые правоотношения в сельском хозяйстве. Кишинев, 1973. С. 86—91.

54

Специфика метода обусловлена спецификой предмета86 эко­логического права, поэтому комплекс экологических обществен­ных отношений, составляющих предмет экологического права, выражен в комбинации методов его правового регулирования. Несмотря на свою зависимость от предмета, он обладает опреде­ленной самостоятельностью, так как если не будет выявлена спе­цифика метода, то, следовательно, будут отсутствовать основа­ния выделения совокупности правовых норм в самостоятельную

отрасль права87.

Предмет и метод должны обладать определенным единством и общностью. Что это означает? Отрыв способов воздействия от содержания регулируемых общественных отношений отрицатель­но сказывается на эффективности правового регулирования88. Для преодоления этого отрыва в экологическом праве ведущим, по мнению Ерофеева, является метод экологизации (данное по­нятие было введено В.В. Петровым). Такой метод правового ре­гулирования направлен на гармонизацию отношений общества и природы. Этот метод вводится как сочетание общеэкологичес­кого подхода с дифференцированным, пообъектным, когда в пра­вовом регулировании использование каждого природного объекта осуществляется с позиций интересов сохранности данной эко­системы, но в то же время учитываются и особенности объекта.

Метод экологизации порожден особенностями предмета эко­логического права. Эти особенности сводятся к тому, что в рам­ках правового регулирования экологических правоотношений должны учитываться законы природы. Метод экологизации вклю­чает следующие элементы:

закрепление в действующем законодательстве тех элементов экосистемы, которые экологически и экономически значимы и использование которых либо воздействие на которые нуждается в правовом регулировании и обеспечении;

закрепление в действующем законодательстве структуры тех органов, которые осуществляют конкретное регулирование ис­пользования природных объектов, контролируют сохранность и воспроизводство экологических систем;

8f' См.: *Аксененок Г.А.* Методы правового регулирования земельных отношений в СССР. Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 107—108.

87 См.: *Яковлев В.Н.* Объективное и субъективное в правовом регулировании // Правоведение. 1970, № 6. С. 58.

88 См.: *Яковлев В.Н.* Экологическое право, Кишинев, 1988. С. 37.

55

закрепление в законодательстве круга природопользователеи, оказывающих воздействие на окружающую природную среду;

четкая регламентация правил природопользования, которые обусловлены, с одной стороны, спецификой объекта природо­пользования, а с другой - правовым статусом природопользова-теля. Так, пользование дикой фауной (охота) регламентировано с учетом особенностей дикой фауны, а также уставной право­способностью организации, которой выделены охотничьи уго­дья;

установление юридической ответственности за нарушение правил природопользования.

Перечисленные пять элементов, по мнению Ерофеева, со­ставляют содержание метода экологического права. Однако вся­кое содержание имеет свои формы проявления.

*Эколого-пр авовой* метод регулирования проявляется, как и в других отраслях права, через императивный и диспозитивный подход к установлению обязанностей и правового статуса субъек­тов правоотношений.

*Императивный подход* в определении правомочий субъектов выражается в установлении обязательных предписаний и запре­тов.

Установление обязательных предписаний составляет значи­тельный удельный вес в экологическом праве, поскольку инте­ресы природопользователеи не всегда совпадают с экологичес­кими интересами государства. Поэтому природопользователям устанавливаются точные обязанности по целевому использова­нию природных объектов.

Установление запретов применяется в тех элементах приро­допользования, где происходит столкновение личных и обще­ственных интересов, и без правового вмешательства проблему решить нельзя. Обычно запреты бывают обеспечены к исполне­нию наличием ответственности за их нарушение.

Диспозитивный подход в установлении правомочий субъек­тов выражается в трех основных формах: рекомендаций, санкци­онирования принятых природопользователем решений и разре­шений.

Рекомендации как форма диспозитивного подхода в установ­лении правомочий субъектов экологических правоотношений вы­ражаются в виде примерных правил; действуют наряду с локаль­ными нормативными актами.

56

Санкционирование как форма диспозитивного подхода вы­ражается в том, что субъект наделяется правом принимать реше­ния по установленному кругу общественных отношений, но при условии, что юридическая сила этих решений появится с момен­та утверждения их компетентным органом.

Разрешение как форма диспозитивного подхода выражается в предоставлении права принимать решения по определенному кругу вопросов.

Обоснованной является также точка зрения О.С. Колбасова и О.И.Красова о наличии экономического метода регулирова­ния в сфере охраны окружающей среды, который воздействует на имущественные интересы юридических и физических лиц; их деятельность влияет на состояние окружающей среды. Это каса­ется прежде всего природопользователеи и иных хозяйствующих субъектов. К числу основных экономических методов1 относит­ся плата за загрязнение окружающей среды и налогообложение, в т. ч. установление налоговых льгот. Цель таких методов — сти­мулирование субъектов отношений в сфере охраны окружаю­щей среды осуществлять экологически безопасной деятельности как наиболее выгодной с экономической точки зрения89.

**Принципы экологического права**

Поскольку правовые принципы представляют собой основополагающие начала, своеобразный каркас нормативно-правовой материи и определяют направленность, цели, задачи и методы правового регулирования, именно система правовых принципов выражает сущностные характеристики современного экологического законодательства, отражает объективные зако­номерности развития экологических отношений

Принципы экологического законодательства либо прямо сформулированы в правовых нормах, либо вытекают из смысла действующего законодательства. В формировании этой отрасли права, безусловно, участвуют общеправовые и межотраслевые принципы: приоритет норм международного права; демократизм;

89 См.: *Колбасов О.С.* Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 50—53.; *Крассов О.И.* Указ. соч. С. 35-36.

57

гуманизм; социальная справедливость; законность; верховенство закона; сочетание общественных и личных интересов; единство юридических прав и обязанностей и т.д. Вместе с тем сущность и особенности отрасли экологического права наиболее рельефно проявляются через такие принципы правового^ регулирования, которые главным образом характерны или исключительно при­сущи этой отрасли. Они содержатся в Конституции Республики Казахстан, конкретизируются в кодифицированных актах, полу­чают детальную проработку в специальных законах, постановле­ниях и других актах, имеющих нормативное значение. В Консти­туции РК 1995 г. ст.6 провозглашена государственная собствен­ность на природные ресурсы и частная собственность на землю и гарантирована их равная защита. Принцип охраны окружаю­щей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека зак­реплен в ст.31.

В соответствии со ст. 3 Закона РК "Об охране окружающей среды" от 15 июля 1997 г. основными принципами охраны окру­жающей среды являются:

приоритет охраны жизни и здоровья человека, сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения;

сбалансированное решение социально-экономических за­дач и проблем окружающей среды в целях перехода Респуб­лики Казахстан к устойчивому развитию в условиях рыноч­ных отношений и удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений людей в здоровой и благоприятной окру­жающей среде;

обеспечение экологической безопасности и восстановление нарушенных естественных экологических систем на территори­ях с неблагоприятной экологической обстановкой;

рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, поэтапное введение платы за природопользование и внедрение экономического стимулирования охраны окружаю­щей среды;

обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

государственное регулирование и государственного контро­ля, неотвратимость ответственности за нарушение законодатель­ства об охране окружающей среды;

58

предотвращение нанесения ущерба окружающей среде, оцен­ка возможного воздействия на окружающую среду;

активное и демократичное участие населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в области ох­раны окружающей среды;

международное сотрудничество в области охраны окружаю­щей среды на основе международного права.

Исходя из актуальных для Казахстана принципов Рио-де-Жанейрской Декларации по окружающей среде и развитию в Концепции экологической безопасности РК, принятой Сове­том Безопасности РК 21 марта 1996 г., и одобренной Распоря­жением Президента РК 30 апреля 1996 г. указан ряд принци­пов охраны окружающей среды, которые, на наш взгляд, так­же должны быть закреплены в Законе "Об охране окружаю­щей среды":

реализация государством суверенного права разрабатывать свои природные ресурсы и признание ответственности за нане­сение ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции;

использование и приоритетный учет в политике Казахстана его потребностей и возможностей как экологически наиболее уязвимой страны;

глобальное партнерство и сотрудничество в целях сохране­ния, защиты и восстановления здорового состояния и целостно­сти экосистемы Земли;

достижение устойчивого развития и более высокого уровня жизни на основе уменьшения и исключения нежизнеспособных моделей производства и потребления и поощрение надлежащей демографической политики;

создание условий для эффективного участия всех заинтере­сованных граждан в решении экологических вопросов, обеспе­чение государством доступа к официальной информации о каче­стве окружающей среды;

жизненно важной роли женщин в рациональном использова­нии среды и необходимости их всестороннего участия в дости­жении устойчивого развития;

введение принципа "платит природопользователь и загрязни­тель", обязательность компенсации ущерба, нанесенного здоро­вью человека и окружающей среде и социальной защиты пост­радавших по экологическим причинам;

59

соблюдение установленных государством допустимых уров­ней воздействия на окружающую среду и человека и взаимной ответственности административно-территориальных единиц за со­стояние окружающей среды и трансграничнычй перенос загряз­нений; в разрешительном порядке осуществление производствен­ной и иной деятельности, способной создать угрозу экологичес­кой безопасности населения или территории;

обязательность государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов, программ строитель­ства, реконструкции и производства любой продукции;

обеспечение полной, достоверной и своевременной инфор­мацией граждан и организаций об экологической опасности и осуществляемой деятельности в области экологической безопас­ности.

Кроме того, следовало бы включить в этот перечень принци­пы — нормирования влияния хозяйственной и иной деятельнос­ти на окружающею природную среду.

Одним из основных приоритетов экологической безопаснос­ти должен стать переход от принципа "установить и ликвидиро­вать" к принципу "предсказать и не допустить".

Под принципами экологического права понимаются выра­женные в нормах права, регулирующих экологические отноше­ния, нормативно-руководящие идеи, положения, которые опре­деляют содержание этой отрасли права, придают целостность, единство совокупности правовых норм, объединенных по пред­мету и методам правового регулирования в экологическом пра­ве.

**Система экологического права как учебная дисциплина**

Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируе­мых отношений объединены в институты (субинституты), кото­рые, в свою очередь, объединены в изучаемую отрасль права.

Под институтом экологического права понимают совокуп­ность правовых норм, регулирующих узкий круг сходных обще­ственных отношений. Например, в экологическом праве суще­ствует институт права собственности на природные объекты и ДР-

В зависимости от значимости институты в экологическом пра­ве объединены, прежде всего, в общую и особенную части (не-

60

которые авторы учебников и учебных пособий выделяют и специальную часть). Институты общей части экологического права включают институты, содержащие наиболее важные по­ложения, имеющие общее для всей системы отрасли значе­ние. Эти правовые институты оказывают решающее влияние на формирование содержания и состава институтов особен­ной части. В данном учебном пособии рассматриваются ин­ституты Общей части учебного курса "Экологическое право РК"; в нем излагаются такие его институты и отдельные вопро­сы как

Взаимодействие общества и природы — стержневая проблема охраны окружающей среды;

Экологические проблемы в мире и в Республике Казахстан;

Понятие правовой охраны природы, охраны окружающей сре­ды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;

История развития экологического права Республики Казах­стан;

Понятие, предмет, метод, принципы экологического права;

Источники экологического права;

Право собственности на природные ресурсы;

Право природопользования;

Государственное регулирование и управление экологополь-зованием и охраной окружающей природной среды;

Организационно-правовые формы экологического контроля;

Оценка воздействия на окружающую природную среду и эко­логическая экспертиза;

Экологический мониторинг и природно-ресурсовые кадаст­ры;

Ответственность за нарушение экологического законодатель­ства.

В Особенной части предполагаем изложить следующие ин­ституты: эколого-правовой режим использования и охраны, зе­мель, вод недр, лесов; эколого-правовой защиты атмосферного воздуха; эколого-правовой режим охраны воспроизводства и ис­пользования животного мира; эколого-правовой режим особо охраняемых природных территорий. Кроме того, вопросы: пра­вовое регулирование атомной энергии и радиационного воздей­ствия на окружающую среду; международно-правовая охрана ок­ружающей природной среды.

61

Экологическое право изучается в трех аспектах — как наука, как отрасль права и как учебная дисциплина.

Рассматривая экологическое право как ^ауку, мы особое вни­мание уделяем методологической, теоретической стороне воп­роса. Задачей науки экологического права является изучение ис­тории развития экологического права, его институтов, законо­дательства, изучение зарубежного экологического права. Кроме того, выявление условий, отвечающих интересам настоящего и будущих поколений, распоряжение природными ресурсами, до­стижение целей рационального природопользования и охраны природы, охрану и защиту экологических прав и законных инте­ресов физических и юридических лиц. На основе этих исследо­вании выработаны предложения по совершенствованию эколо­гического права с учетом общественных потребностей и тен­денций развития общества и государства.

Смысл развития экологического права как науки — ис­пользование научных достижений в процессе совершенствова­ния экологического законодательства, правоприменительной и правоохранительной практики.

Изучая экологическое право как отрасль права, мы обраща­емся к законодательству, анализируем и комментируем его нор­мы.

Наконец, подходя к экологическому праву как учебной дис­циплине, мы придаем важное значение методике преподавания, способной учесть и теоретические, и практические вопросы, до­казываем необходимость знания норм права и практики их при­менения. Содержание учебной дисциплины экологического права определяется содержанием изучаемой отраслевой юридической науки, отрасли права и одноименной отрасли законодательства, которые служат основным материалом для формирования сис­тематизированного комплекса знаний, навыков и умений сту­дентов-юристов.

Преподавание экологического права имеет свои конкретные задачи. Они определяются потребностями общества и государ­ства в подготовке квалифицированных кадров юристов, облада­ющих современными знаниями в данной сфере. Такие юристы (экологи) призваны сыграть существенную роль в обеспечении экологического компонента развития Республики Казахстан как демократического, светского, правового и социального государ­ства.

62

**Соотношение экологического права с иными отраслями казахстанского права**

***Экологическое право* и *конституционное право.*** Место эко­логического права в системе права определяется ролью и значе­нием правового регулирования экологических отношений, со­ставляющих предмет данной отрасли права, среди иных обще­ственных отношений, регулируемых другими отраслями права. Экологическое право взаимодействует со всеми отраслями пра­ва, составляющими в целом систему казахстанского права.

Прежде всего, следует отметить особую связь экологическо­го права с конституционным правом, которому принадлежит ве­дущая роль в системе права. Конституция РК является основой развития законодательства об охране окружающей среды и на­уки экологическою права.

Важнейшее значение для экологического права имеет ст. 6 Конституции РК, согласно которой в Республике Казахстан при­знаются и равным образом защищаются государственная и част­ная собственность. Земля и другие природные ресурсы объявля­ются государственной собственностью. Земельные участки мо­гут находиться также в частной собственности. Предметом внимания служат и конституционные нормы о правах граж­дан, защите их прав, об охране окружающей среды, обязан­ностях граждан сохранять природу и бережно относится к природным богатствам, основные положения, закрепляющие де­ятельность представительных и исполнительных органов власти

и другие нормы.

Экологическое право тесно связано с ***административным* пра­вом.** Институты административного права — управление, кон­троль, административное пресечение, административная ответ­ственность — являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды. Экологи­ческое право использует эти институты административного пра­ва в охране окружающей среды путем ее экологизации, т.е. вне­сения в нормы, регулирующие административные отношения, экологические требования по охране окружающей природной

среды.

Административно-правовые акты часто являются основанием возникновения, изменения или прекращения от­ношений в сфере охраны окружающей среды. Например, ре-

63

шение приемочной комиссии о вводе в эксплуатацию пред­приятия является основанием для возникновения экологичес­ких правоотношений.

Связь экологического и административного нрава выражает­ся в первую очередь в применении одинаковых императивных методов регулирования. Принципиальные различия между эти­ми отраслями права выражаются в предметах их правового регу­лирования. Предметом административного права является орга­низация системы деятельности исполнительных органов госу­дарственной власти, в т. ч. и в сфере охраны окружающей среды. Административное право регулирует порядок деятельности этих органов, устанавливает их компетенцию по осуществлению со­ответствующих функций управления. Экологическое право, в от­личие от административного права, определяет содержание дея­тельности исполнительных органов государственной власти и сфере охраны окружающей среды, содержание соответствующих управленческих функций. Кроме того, специфика экологичес­ких отношений определяет осуществление особых функций уп­равления, например, таких, как государственная экологическая экспертиза, мониторинг окружающей среды и т.д.

***Экологическое право* и *гражданское право.*** Рассмотрение этого вопроса связано с выявлением взаимосвязи экологических отно­шений, регулируемых экологическим правом, и имущественных отношений, которые регулируются гражданским правом. Эколо­гические и имущественные отношения относятся к различным сферам отношений и регулируются, естественно, нормативными правовыми актами различных отраслей законодательства.

Гражданское законодательство определяет правовое положе­ние участников гражданского оборота, основания возникнове­ния и порядок осуществления права собственности и других вещ­ных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимуще­ственные отношения, основанные на равенстве. Экологические отношения в определенной мере имеют имущественный харак­тер, однако благодаря ярко выраженной специфике они отлича­ются от гражданско-правовых отношений.

Прежде всего следует отметить, что вещества, которые ока­зывают вредное воздействие на окружающую среду, не могут быть по общему правилу объектами права собственности или иных вещных прав после того, как они попали в окружающую

64

среду. Речь идет о химических веществах, которые рассеяны или растворены в воздушной либо водной среде, о радиоактивных или биологических веществах, о шуме, вибрации, магнитных по­лях и т.п. Иногда вещества, загрязняющие окружающую среду или оказывающие на нее вредное воздействие, можно обособить и изъять из природной среды (например, собрать разлитую на поверхности воды нефть или выброшенные твердые отходы). Однако, как правило, когда указанные вещества попадают в природную среду, их нельзя индивидуализировать, нельзя при­своить. По этой причине они не могут быть объектом вещных или иных прав, вследствие чего не могут"находиться в гражданс­ком обороте.

Основными критериями разграничения экологического пра­ва и гражданского права являются различия в характере общественных отношений, регулируемых этими отраслями, при­меняемых методах и принципах правового регулирования.

Гражданское право основано на обеспечении свободы имуще­ственных прав субъектов, а экологическое право - на обеспече­нии сохранения окружающей природной среды как основы жиз­ни и деятельности людей в публичных интересах.

Существуют различия между этими двумя отраслями права и в предметах правового регулирования. Так, главным критерием разграничения сферы гражданского и экологического права является факт нахождения соответствующего объекта во взаи­мосвязи с природной средой. Объекты природы и товарно-мате­риальные ценности — это различные категории, имеющие осо­бые экономические и правовые признаки и характеристики. Эти особенности закрепляются и в сфере правового регулирования использования этих объектов.

Изъятие части природного объекта (например добыча полез­ных ископаемых, рубка леса и т.п.) приводит к тому, что отноше­ния по поводу такого объекта переводятся в сферу правового регулирования гражданского права.

Гражданское право по отношению к экологическому выпол­няет охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет институт возмещения вреда. По мере совершенствования экологических отношений на базе рыночной экономики серьез­ную перспективу имеют нормы договорного права, призванные внедрить гражданско-правовой договор как эффективную фор-

5-1217

65

му охраны окружающей среды и рационального природопользо­вания.

Вместе с административным и гражданским охранительную функцию по отношению к экологическому праву *выполняет уго­ловное право.* Его нормы закрепляют составы экологических преступлений как виды общественно опасных деяний, причиня­ющих вред окружающей природной среде.

*Экологическое право* и *земельное право.* Экологическое право теснейшим образом связано с земельным правом, что обуслов­лено единством природы, значением земли как одного из важ­нейших компонентов окружающей среды. Эту взаимосвязь мож­но уяснить, если учесть современные тенденции развития этих двух отраслей права. Связь норм экологического права с норма­ми земельного права заключается в том, что использование при­родных объектов объективно связано с необходимостью их ох­раны. Нужно отметить, что использование любых природных объектов невозможно без использования земли. Земля — это ба­зис для эксплуатации всех природных объектов. Рациональное использование природных объектов должно осуществляться с учетом их взаимосвязи, влияния друг на друга, необходимости обеспечения сохранности окружающей среды. Общие закономер­ности развития природной среды являются основанием того, что в земельном праве учитывается теснейшая взаимосвязь исполь­зования природных объектов и охраны окружающей среды.

Взаимосвязь земельного и экологического права состоит в том, что в земельном праве содержатся нормы, предусматриваю­щие специальные требования, обеспечивающие сохранение ок­ружающей среды. К таким нормам относятся требования по ох­ране почв от загрязнения, определяющие порядок выбора мест размещения объектов, и т.д. Так, в главе 17 Земельного кодекса РК "Охрана земель" в ст.ст. 139 и 140 регулируются экологичес­кие земельные отношения, связанные с охраной земли как при­родного фактора и объекта хозяйствования. Эти нормы имеют значение как для земельного, так и экологического права, по­скольку земля является составной частью природной среды. Но в отличие от этих статей, которые носят все же отраслевой ха­рактер, ст. ст. 141, 142 и 143 регулирует экологические отноше­ния, направленные на охрану окружающей. В ст. 141. сказано, что нормативы предельно допустимых концентраций вредных ве­ществ, вредных микроорганизмов и других биологических ве-

66

ществ, загрязняющих почву, устанавливаются для оценки ее со­стояния в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды. В ст. 142 записано, что:

1. При размещении, проектировании и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых зданий (строений, сооружений) и дру­гих объектов, при внедрении новой техники и технологий, отри­цательно влияющих на состояние земель, должны предусматри­ваться и осуществляться мероприятия по охране земель, обеспе­чиваться соблюдение экологических, санитарно-гигиенических и других специальных требований (норм, правил, нормативов);

2. Оценка отрицательного воздействия на состояние земель и эффективность предусмотренных мероприятий по их охране про­изводится по результатам государственной экологической экс­пертизы, иных государственных экспертиз, без положительного заключения которых запрещается внедрение новой техники и технологий, осуществление программ мелиорации земель, фи­нансирование строительства (реконструкции) зданий (строений, сооружений) и других объектов.

Далее в ст. 143. сказано: не могут передаваться в собствен­ность, постоянное или временное землепользование земельные участки, подвергшиеся сверхнормативному радиоактивному заг­рязнению или иным образом представляющие угрозу жизни и здоровью населения;

земельные участки, подвергшиеся радиоактивному загрязне­нию, на которых не обеспечивается получение продукции, соот­ветствующей установленным законодательством санитарным тре­бованиям и нормативам, подлежат исключению из сельскохо­зяйственного оборота и подлежат консервации. Производство сельскохозяйственной продукции на этих землях и ее реализа­ция запрещаются;

земельные участки, на которых проводились испытания ядер­ного оружия, могут быть предоставлены Правительством Рес­публики Казахстан в собственность или в землепользование толь­ко после завершения всех мероприятий по ликвидации послед­ствий испытания ядерного оружия и комплексного экологичес­кого обследования при наличии положительного заключения го­сударственной экологической экспертизы. Эти нормы являются комплексными, хотя и помещены в отраслевом законодатель­стве, поскольку они регулируют охрану земель в составе охраны всей окружающей природной среды.

67

В свою очередь, экологическое законодательство содержит многочисленные нормы как общего, так и специального харак­тера, реализация которых преследует цель обеспечить охрану зе­мель от неблагоприятного антропогенного воздействия.

Неразрывная взаимосвязь отношений, обусловленных охра­ной окружающей среды и использованием природных ресурсов, выражается также в том, что в экологическом праве содержатся нормы, которые являются общими и для земельного права. Речь идет о нормах Закона РК "Об охране окружающей среды", зак­репляющих право граждан на здоровую и благоприятную окру­жающую среду (ст. 5); предусматривающих необходимость учета (ст. 19) обязательность оценки воздействия на окружающую среду (ст. 46) и планирования мероприятий по охране окружающей среды и природопользованию (ст. 27); о лимитах на природо­пользование (ст. 15) и платности использования природных ре­сурсов (ст. 23); об экологической экспертизе (ст. ст. 63-65) и многих других нормах.

*Соотношение экологического права с международным правом* базируется на Законе РК "Об охране окружающей среды". Со­гласно ст. 3 этого закона, сочетание национальных мер охраны окружающей среды с международными является принципом ох­раны окружающей среды. В соответствии со ст. 89 закона уста­навливается приоритет международных норм, принятых с учас­тием Республики Казахстан, над внутренним правом.