**РЕФЕРАТ**

**по курсу «Экологические право»**

**по теме: «Организационные и правовые основы охраны окружающей среды и рационального природопользования»**

**1. Государственная политика защиты окружающей природной среды**

Необходимость бережного отношения к природе, ее защиты понимали еще в древние времена. Например, древнегреческий философ Эпикур еще в IV в. до н.э. пришел к выводу: «Не следует насиловать природу, следует повиноваться ей...» - который не утратил своей актуальности и в настоящее время.

Существовала и другая концепция подхода к природе - дающая право беспредельного господства над ней. Некоторые современные исследователи называют основоположником такого подхода Фридриха Энгельса, который считал, что в отличие от животного, только пользующегося внешней природой, «...человек... заставляет ее служить своим целям, господству над ней». Может быть, именно в развитие этого тезиса родился в 1950-х гг. широко известный в нашей стране мичуринско-лысенковский лозунг, оправдывающий насилие над окружающей средой: «Нам нельзя ждать милостей от природы, взять их у нее - наша задача». Вместе с тем мысль о господстве над природой Энгельсом разъясняется так: «...все наше господство над ней состоит в том, что мы, в отличие от всех других существ, умеем познавать ее законы и правильно их применять». В этом заключается большая научная ценность теории и гуманизм Ф. Энгельса как мыслителя.

В настоящее время для защиты среды обитания в каждой стране разрабатывается природоохранное законодательство, в котором присутствует раздел международного права и правовой охраны природы внутри государства, содержащий юридические основы сохранения природных ресурсов и среды существования жизни. Организация Объединенных Наций (ООН) в декларации Конференции по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г.) юридически закрепила два основных принципа правового подхода к охране природы.

Государствам следует ввести эффективное законодательство в области охраны окружающей среды. Нормы, связанные с охраной окружающей среды, выдвигаемые задачи и приоритеты должны отражать реальную ситуацию в областях охраны окружающей среды и ее развития, в которой они будут реализовываться.

Государство должно разработать национальное законодательство, касающееся ответственности за загрязнение окружающей среды и нанесение другого экологического ущерба и компенсаций тем, кто пострадал от этого.

Из общих принципов правового подхода к охране природы следует, что все государства должны иметь жесткое и одновременно разумное природоохранное законодательство, однако до сих пор у многих членов ООН такого законодательства нет. Например, в России до сих пор нет закона о возмещении вреда, причиненного здоровью людей неблагоприятными воздействиями окружающей среды, связанными с хозяйственной или другой деятельностью. Академик Н. Моисеев в обобщенной форме сложившуюся ситуацию обрисовал так: «Дальнейшее развитие цивилизации возможно только в условиях согласования стратегии природы и стратегии человека.

В различные исторические периоды развития нашей страны система органов экологического управления, контроля и надзора всегда зависела от формы организации охраны окружающей природной среды. Когда вопросы охраны природной среды решались за счет рационального использования природных ресурсов, управление и контроль осуществлялись множеством организаций. Так, в 1970-е гг. в бывшем СССР управлением и охраной окружающей природной среды занималось 18 различных министерств и ведомств.

Такие природные объекты, как вода и воздух, находились в ведении нескольких ведомств одновременно. При этом, как правило, функции контроля за состоянием природной среды совмещались с функциями эксплуатации и использования природных объектов. Получалось, что министерство или ведомство от имени государства контролировало само себя. Общий координационный орган, который бы объединял природоохранную деятельность, отсутствовал.

Если заглянуть в историю, то природоохранное право впервые появилось в XIII в. Это был эдикт короля Эдуарда, запрещающий использовать каменный уголь для отопления жилищ в Лондоне. В России этому праву положили начало указы Петра I по охране лесов, животного мира и др. Все это были попытки комплексного подхода к защите окружающей среды. Такая же попытка была осуществлена сразу после октября 1917 г. путем издания декретов - «О земле» (1917), «О лесах» (1918); «О недрах Земли» (1920) и кодексов - Земельного (1922), Лесного (1923). Однако и в них принцип «господства» над природой, приоритет «производственной необходимости» доминировали над проблемами окружающей среды.

Отчасти это объяснялось требованиями выживания страны, необходимостью ее интенсивного развития, но такой подход не обеспечивал эффективной природоохранной деятельности и вел к деградации природы. При этом, говоря словами академика Яблокова, «...любые, самые замечательные законодательные акты не могут быть реализованы без поддержки народа. А народ еще недавно ориентировали на то, чтобы взять у природы все возможное и побыстрее». До сих пор такой подход довольно часто остается доминирующим.

Решение экологических задач на современном этапе должно реализовываться как в деятельности специальных государственных органов, так и всего общества. Целью такой деятельности является рациональное использование природных ресурсов, устранение загрязнения среды, экологическое обучение и воспитание всей общественности страны.

Правовая охрана окружающей природной среды заключается в создании, обосновании и применении нормативных актов, которыми определяются как объекты охраны, так и меры по ее обеспечению. Это вопросы экологического права, регулирующего отношения между природой и обществом.

**2. Природоохранное законодательство**

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов представляет собой сложную и многоплановую проблему. Решение ее сопряжено с регулированием взаимоотношений человека и природы, подчинением их определенной системе законоположений, инструкций и правил. В нашей стране такая система установлена в законодательном порядке.

Правовая охрана природы представляет собой совокупность установленных государством правовых норм и возникающих в результате их реализации правоотношений, направленных на выполнение мероприятий по сохранению естественной среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей человека жизненной среды в интересах настоящего и будущих поколений. Это система государственных мероприятий, закрепленных в праве и направленных на сохранение, восстановление и улучшение условий, необходимых для жизни людей и развития материального производства.

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

Правовое регулирование отношений по использованию, сохранению и возобновлению природных ресурсов.

Организация воспитания и обучения кадров, финансирование и материально-техническое обеспечение природоохранных действий.

Государственный и общественный контроль за выполнением требований охраны природы.

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.

Имеется большое количество законоположений, определяющих правовое регулирование природоохранных отношений. Совокупность природоохранных норм и правовых актов, объединенных общностью объекта, предметов, принципов и целей правовой охраны, в России образует природоохранное (экологическое) законодательство.

Источниками экологического права признаются нормативно-правовые акты, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие правовые отношения. К ним относятся законы, указы, постановления и распоряжения, нормативные акты министерств и ведомств, законы и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации.

В СССР, а затем в России было шесть периодов развития экологического законодательства.

1918-1922 гг. - возникновение и становление законодательных актов об охране и использовании природных ресурсов.

1922-1957 гг. - активное развитие союзного природоресурсного законодательства.

1953-1963 гг. - принятие во всех республиках бывшего СССР законов об охране природы (например, Закон РСФСР «Об охране природы» был принят в 1960 г.).

1968-1980 гг. - проведение кодификации союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире, атмосферном воздухе. Принятие по этим объектам соответствующих Основ законодательства СССР и союзных республик, кодексов в союзных республиках.

1985-1990 гг. - попытка перестроить общественные отношения в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, разработать закон об охране природы в СССР и создать специальные органы управления в СССР и республиках.

С 1991 г. и до настоящего времени - суверенизация России, распад СССР, пересмотр законодательства Российской Федерации, в том числе экологического, принятие нового Закона «Об охране окружающей природной среды» (2001), нового Земельного кодекса (2001), нового Кодекса об административных правонарушениях (2001) и других актов экологического направления.

Система экологического законодательства, руководствующаяся идеями основополагающих конституционных актов, включает в себя две подсистемы: природоохранное и природоресурсное законодательство.

В природоохранное законодательство входит Закон «Об охране окружающей природной среды» и другие законодательные акты комплексного правового регулирования.

В подсистему природоресурсного законодательства входят Земельный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, а также другие законодательные и нормативные акты.

Центральное место среди экологических норм Конституции Российской Федерации занимает ст. 9, ч. 1, 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 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 (ст. 9, ч. 2). Первая касается биологических начал человека, вторая - его материальных основ существования.

10 января 2002 г. вступил в силу новый Закон «Об охране окружающей природной среды» вместо утратившего силу Федерального закона «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., который определил в российском экологическом законодательстве следующие пути разрешения противоречий, возникших между экологией и экономикой в новой демократической России.

Другим источником экологического права служат Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья (август 1993 г.). В целом они относятся к источникам административного права, так как регулируют административные отношения. Однако в них есть нормы, обеспечивающие экологические права граждан. Так, ст. 28 закрепляет права граждан на охрану здоровья в экологически неблагополучных районах.

Эти два больших закона комплексной подсистемы экологического законодательства составляют основу для охраны окружающей природной среды и обеспечения экологического законодательства.

Большую роль в обеспечении экологического права играют акты природоресурсного законодательства России, основным из которых является Земельный кодекс РФ, принятый Государственной Думой в октябре 2001 г., который принципиально отличается от своих предшественников - Земельных кодексов 1922, 1970 и 1991 гг.

Вся Россия следила за ходом принятия нового важнейшего Закона Российской Федерации - «Земельного кодекса». Интерес общества к содержанию и процедуре принятия Земельного кодекса, к перипетиям ведущейся вокруг него политической борьбы вызван, прежде всего, тем обстоятельством, что от судьбы российских земель во многом будет зависеть и будущее нашей страны, будущее наших детей и будущее каждого гражданина, независимо от его национальности и принадлежности к какой-либо партии. «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности» (Конституция РФ, ст. 9, п. 2). Земля стала объектом гражданского оборота - купли-продажи, наследования, залога, аренды и т.д. Институт частной собственности на землю - центральное звено земельной реформы России.

Отход от административного метода регулирования характерен и для других актов природоресурсного законодательства. Вместе с тем в ряде законов наблюдается тенденция к укреплению административно-правового метода регулирования за счет сокращения норм экологической защиты.

Так, например, произошло с Законом РФ «О недрах», принятым поспешно в 1992 г.; сейчас решается вопрос о его доработке и принятии в новой редакции. Недра являются природным объектом, составной частью окружающей природной среды, охраняемой государством, но в закон не включены нормы собственно эколого-правового содержания.

Правовые нормы по охране природы и рациональному природопользованию содержатся также и в других актах природоресурсного законодательства России. К ним относятся Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.

Круг экологических вопросов, по которым могут издаваться указы и распоряжения президента РФ, практически не ограничен.

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 также является нормативно-правовым актом. В соответствии со ст. 144 Конституции РФ правительство обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

Постановления Правительства по вопросам экологии можно разбить на три группы. К первой группе относятся те, которые принимаются во исполнение закона для конкретизации отдельных положений. Вторая группа постановлений предназначена для определения компетентных органов управления и контроля. Третья группа постановлений включает нормативно-правовые акты дальнейшего правового регулирования экологических отношений.

Природоохранительные министерства и ведомства наделяются правом издавать нормативные акты в рамках своей компетентности. Они предназначены для обязательного исполнения другими министерствами и ведомствами, физическими и юридическими лицами. Так, МПР России издает нормативные приказы, инструкции и положения по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Подводя итоги, следует отметить, что развитие нашего общества, научно-технический прогресс создают новые экологические проблемы, связанные с охраной окружающей природной среды и рациональным использованием ее ресурсов. Поэтому развитие эколого-правовых норм - процесс непрерывный и неизбежный.

**3. Органы управления, контроля и надзора по охране природы, их функции**

Исключительно важную роль в реализации основ природоохранного законодательства играют органы управления, контроля и надзора в области охраны окружающей природной среды России. Действующей структурой органов управления охраны окружающей природной среды предусматриваются две категории: органы общей и специальной компетенции.

К государственным органам общей компетенции относятся: Президент, Федеральное Собрание, Государственная Дума, Правительство РФ, представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации, муниципальные органы. К государственным органам специальной компетенции относятся те, которые предназначены выполнять только природоохранные функции.

Экологическая политика Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на современном этапе должна базироваться на программных документах, принятых в 1992 г. на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро, а также на указе Президента РФ «Об утверждении концепции перехода Российской Федерации к устойчивому экономическому развитию» (апрель 1996 г.).

Основными стратегическими целями экологической политики России являются:

последовательное решение проблем развития хозяйственного комплекса государства, при котором полностью учитываются экологические и природно-географические условия конкретных территорий для обеспечения благосостояния народов, населяющих эти территории;

последовательное достижение на каждой конкретной территории надлежащего качества среды обитания, отвечающего не только принятым сегодня санитарно-гигиеническим нормам, но и той системе его оценок, которая учитывала бы генетическое здоровье населения;

восстановление и сохранение биосферного равновесия (на локальном, региональном и глобальном уровнях) генетического фонда животного и растительного мира;

рациональное использование всего природоресурсного потенциала России.

Реализации перечисленных направлений должно способствовать формирование эффективной системы органов государственного управления в области экологии и природопользования.

**4. Задачи и полномочия органов управления Российской Федерации и ее субъектов в области охраны природы**

Высшие федеральные, республиканские, областные, краевые законодательные органы России, согласно Закону РФ «Об охране окружающей природной среды», призваны определять основные направления государственной природоохранной политики, утверждать экологические программы, устанавливать правовые основы и нормы (в пределах своей компетенции).

По Конституции РФ, природопользование, охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности составляют совместную компетенцию Федерации и субъектов Федерации. Вопросы, входящие в компетенцию названных органов, можно подразделить на семь комплексных групп.

Определение основных направлений экологической политики, утверждение экологических программ, установление правовых и экономических основ регулирования охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности.

Планирование, финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ, координация природоохранной деятельности.

Учет и оценка природных ресурсов, прогноз состояния окружающей среды, ведение кадастра природных ресурсов, осуществление мониторинга окружающей среды.

Утверждение нормативов вредных воздействий, платежей за использование природных ресурсов, за выбросы, сбросы вредных веществ, захоронения отходов. Выдача разрешений на природопользование, выброс, сброс, захоронение вредных веществ.

Государственный экологический контроль, государственная экологическая экспертиза, решение об ограничениях, приостановлении, прекращении деятельности экологически вредных производств и услуг. Привлечение к административной и уголовной ответственности за экологические преступления. Предъявление исков в суд, арбитражный суд о взыскании ущерба, причиненного экологическим правонарушителем.

Организация заповедного дела, охрана памятников природы, ведение Красной книги, экологическое воспитание и образование.

Международное сотрудничество.

Все управленческие структуры призваны решать указанные в перечне вопросы и задачи. Разграничение сферы деятельности их идет по двум направлениям: пространственному и ресурсовому. Согласно первому, представительные и исполнительные органы Федерации осуществляют указанные полномочия в масштабе всей территории России. Органы субъектов Федерации реализуют свои полномочия в границах представляемых ими административно-территориальных образований (областей, краев и т.д.). Так, утверждение основных направлений экологической политики, экологических программ различного уровня, оценка, мониторинг, охрана заповедных объектов, экологическое воспитание и образование являются предметом деятельности государственных органов и их уровней.

Однако в рамках одного и того же территориального пространства могут находиться ресурсы разного значения: республиканского, краевого, областного, муниципального ведения или же представляющие исключительно федеральную собственность. Это определяет объем представленных полномочий. Например, выдача разрешений на природопользование принадлежит практически всем органам управленческого уровня. Однако каждый раз оно распространяется только на те природные ресурсы, которые находятся, соответственно, в ведении Федерации, субъектов Федерации или местных органов. Согласно данному порядку, разрешение на использование земель, недр, вод, лесов, составляющих федеральные ресурсы, выдается исполнительным органом Федерации. Такие же права принадлежат областным, краевым органам в отношении природных ресурсов, находящихся в их ведении. Местные исполнительные органы обладают этим правом применительно к ресурсам муниципальной собственности. Например, право на выдачу разрешений на отдельные виды лесопользования, использования ресурсов водоемов местного значения.

Конкретные полномочия раскрываются в отраслевых законодательных актах.

Существует также разграничение полномочий в области охраны окружающей природной среды между представительными и исполнительными органами управления. Оно построено на конституционном разделении властей.

**5. Развитие экологического движения**

Экологическое движение в России имеет свои исторические корни. Еще во времена Ярослава Мудрого в первом законодательном сборнике «Русская Правда» предусматривалось наказание за порчу охотничьих угодий и воровство ловчих птиц.

В XVIII в. Петр I своими указами предписывал оберегать уникальные памятники природы, природные лечебные источники, особенно ценные лесные массивы. Многое было сделано в области охраны природы в советский период развития страны. Известный американский историк, профессор Аризонского университета Дуглас Вайнер так оценил научный экологический потенциал России: «Для многих будет удивительно, что еще в 20-х и начале 30-х гг. Советский Союз был на переднем плане развития теории и практики охраны природы. Русские первыми предложили выделять специально охраняемые территории для изучения экологических сообществ и Советское правительство было первым, кто воплотил эту идею. Более того, русские были первыми, кто понял, что планирование регионального землепользования и восстановление разрушенных ландшафтов должны строиться на основе экологических исследований. В настоящее время эти идеи получили международное признание в программе биосферных заповедников ЮНЕП».

Более полувека назад замечательный русский ученый-академик В. И. Вернадский показал, что мощь человеческой деятельности сравнима с геологической силой Земли, сдвигающей континенты, поднимающей горные массивы, опускающей материки. С тех пор мощь эта возросла в десятки раз, и сегодня уже не деятельность человечества в целом, а всего одно предприятие может нанести огромный, а иной раз и непоправимый вред громадному региону. А поскольку любой регион связан неразрывными экологическими узами с континентом, со всей атмосферой, сушей и водой земного шара, вред этот зачастую приобретает глобальные масштабы и вызывает отрицательные последствия для нормального существования жизни на Земле, для закономерного протекания планетарных процессов. Такая мощь требует и соответствующего ей сознания и мышления, профессиональной подготовки и материально-технического обеспечения.

В структуре современного экологического движения в России следует отметить три существенных элемента:

формирование экологического сознания;

развитие организационных форм экологического движения;

наличие различных путей и методов реализации задач, поставленных экологическим движением.

Формирование экологического сознания. Любое общественное движение носит осмысленный и целеустремленный характер. У истоков формирования экологического миропонимания находились идеи консервативной охраны природы. В период интенсивного использования природных ресурсов в нашей стране в обществе закрепилось потребительское отношение к природе. Объективно это поддерживалось правительством, исходя из понимания того, что территория России огромна, а ее природные богатства - неисчислимы.

Однако нарастание экологического кризиса и недостаточная эффективность государственной политики советского периода в области охраны окружающей среды вызвали перелом в общественном экологическом сознании. Усиливается протест населения против загрязнения окружающей среды, нерационального использования природных ресурсов, варварского уничтожения памятников природы.

Трагедии Чернобыля и Арала, крупные аварии и катастрофы техногенного характера окончательно повернули общественное мнение в сторону необходимой защиты окружающей природной среды и положили начало широкому экологическому движению в России.

Развитие организационных форм экологического движения. Практика экологического движения в России выработала несколько организационных форм, в числе которых общества, союзы, фонды, ассоциации, политические партии:

добровольные общества: Московское общество испытателей природы, Всероссийское общество охраны природы, Союз научно-технических обществ, Общество защиты животных и др.;

союзы: Экологический союз, Социально-экологический союз, ассоциация «Экология и мир», Ассоциация содействия экологическим проектам, Центр экологических проектов, Экологический центр и др.;

фонды: Экологический фонд, Фонд Байкала, Фонд Арала, Фонд защиты Ямала, Фонд Чернобыля, Молодежный экологический фонд и т.д.;

самостоятельные организации: клубы, патрули, дружины, коммерческие кооперативы, частные предприятия и организации по оказанию экологических услуг.

Наличие различных путей и методов реализации задач, поставленных экологическим движением. По профилю деятельности общественные образования экологические движения в России могут быть комплексными и специальными. Комплексные занимаются охраной окружающей природной среды в числе других выполняемых ими функций. Специальные - выполняют лишь одну экологическую функцию.

Несмотря на многообразие форм экологического движения, цели у них общие:

содействие решению природоохранных проблем, стоящих перед обществом;

пропаганда экологических знаний;

развитие экологического воспитания и образования;

общественный природоохранный контроль.

Одним из методов решения задач, поставленных экологическим движением, является организация забастовок, собраний, митингов, референдумов по вопросам охраны окружающей природной среды.

Граждане и общественные организации вправе обращаться с требованиями о прекращении экологически вредной деятельности и возмещении причиненного вреда в административные органы, суд и арбитражный суд.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды», вступивший в силу 10 января 2002 г., обязывает государственные органы оказывать всемерное содействие деятельности экологических организаций, принимать необходимые меры по выполнению их предложений и законных требований.

Гармонизация отношений природы, человека, закона - ключевая триада и формула действия современного экологического движения в России.

**Литература**

1. Авраменко И.М. Природопользование. Белгород, 2007.
2. Арустамов Э.А. Природопользование. М., 2006.
3. Вронский В.А. Прикладная экология. Ростов-на-Дону, 2006.
4. Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» // Российская газета. 2002. Январь.
5. Гиляров А.М. Популяционная экология. М., 2005.
6. Коробкин В.И. и др. Экология. Ростов-на-Дону, 2008.
7. Петров В.И. Экологическое право. М., 2005.
8. Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М., 2008.