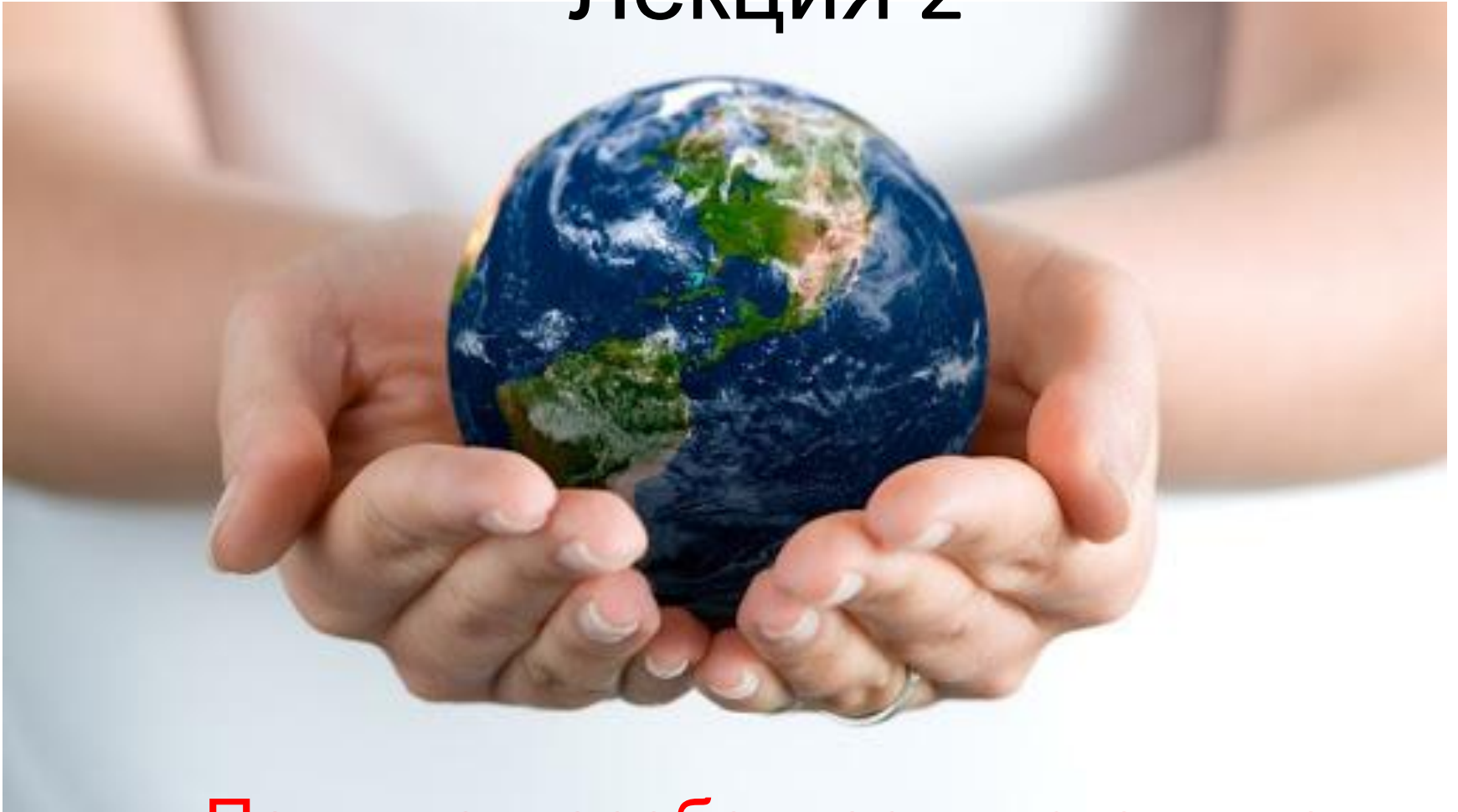


Лекция 2



Понятие и особенности источников
экологического права

ИСТОЧНИКИ ПРАВА

- «сила, создающая право», т. е. власть государства, которая реагирует на потребности развития общественных отношений и принимает соответствующие правовые решения
- форма выражения государственной воли, в которой содержится правовое решение государства

Нормативный правовой акт.

Ведущий источник права в современных условиях.

Имеет ряд неоспоримых преимуществ:

- а) издается оперативно и в любой своей части может быть изменен, что позволяет достаточно быстро реагировать на социальные процессы;
- б) нормативные правовые акты определенным образом систематизированы;
- в) они позволяют точно фиксировать содержание правовых норм, что способствует проведению единой политики;
- г) нормативные правовые акты поддерживаются государством, что выражается в применении мер ответственности в случае их нарушения.

Источниками экологического права признаются НПА, содержащие правовые нормы, которые регулируют экологические отношения.

Обладают признаками, характеризующими особенности нормативного правового массива, регламентирующего экологические отношения:

- во-первых, значительная часть экологических норм содержится **в кодифицированных НПА**, притом, что сама отрасль не кодифицирована;
- во-вторых, нормы, на основании которых регулируются экологические отношения, **содержатся** также в источниках иных отраслей права и составляют так называемые «экологизированные нормы»;
- в третьих, в числе источников экологического права значительное место занимают **международно-правовые акты.**

Экологическое право Республики Беларусь (этапы становления)

- В советский период, **в силу изъятия природных ресурсов** из гражданского оборота, начинают развиваться как самостоятельные отрасли права — земельное, водное, горное, лесное право с доминированием права земельного.
- В 60-е – 70-е гг. XX в. формируется природоресурсное право на базе принятых Основ союзного законодательства об использовании и охране земель, недр, вод, лесов, а также принятых в союзных республиках соответствующих кодексов.
- В законодательстве нашего государства советского периода вплоть до начала 90-х гг. **превалировал природоресурсный** взгляд на рассматриваемую область общественных отношений. Такой, односторонний (природоресурсный) подход к регулированию экологических отношений был обусловлен спецификой социалистической идеологии, в соответствии с которой социалистический способ производства считался оптимально способствующим сохранению природы.
- **Издание законов.** В период с 1957 г. по 1963 г. во всех республиках Советского Союза на базе Основ законодательства СССР об охране природы были приняты законы об охране природы, которые рассматривались как новая форма природоохранного законодательства. В БССР действовал Закон от 21 декабря 1961 г. «Об охране природы».
- **Правоспособность республики.** Новый этап в развитии экологического законодательства связан с обретением Республикой Беларусь суверенитета. В Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. признается право собственности республики на землю и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах ее территории.
- **В мировом русле.** С начала 90-х гг. XX в. экологическое право развивается в русле общепринятых мировых направлений охраны окружающей среды, что связано с принятием в 1992 г. Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», которым впервые в законодательство нашего государства введено понятие «окружающая среда» и установлены правовые основы ее охраны.

Конституция Республики Беларусь как источник экологического права

- Конституция Республики Беларусь в соответствии с ее юридической силой является первым источником права.
- На основе конституционных норм формируется вся система текущего законодательства.
- Основные положения экологической доктрины Республики Беларусь также определены в Конституции.

Меры по охране окружающей среды носят общегосударственный характер.

Конституция устанавливает права граждан в области охраны окружающей среды, закладывает экономическую основу экологических отношений, определяет конституционные гарантии в экологической сфере.

Конституция определяет основополагающие принципы в экологической сфере.

Обеспечение прав и свобод граждан
Республики Беларусь является
высшей целью государства.

Гражданам гарантируются права и
свободы, закрепленные в Конституции,
законах, и предусмотренные
международными обязательствами
государства.



государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды

право каждого на возмещение вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду

право на возмещение в судебном порядке имущественного вреда и материального возмещения морального вреда

территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния.

исключительная государственная собственность на недра, воды, леса. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Гарантируется равная защита и условия развития всех форм собственности

Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц.



Экологическое содержание могут иметь следующие права, гарантируемые Конституцией

право на
жизнь

право на свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок, и права других граждан

право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей

право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды

право на свободу
объединений

право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы

право на охрану здоровья, которое гарантируется в том числе и мерами по оздоровлению окружающей среды

Система экологического законодательства

В правовой системе Республики Беларусь **отрасль права**, регулирующая отношения в области окружающей среды, называется **экологическое право**, а **отрасль законодательства** в соответствии с Единым правовым классификатором Республики Беларусь определена как «**законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов**».

В юридической литературе в качестве синонима при определении названной отрасли законодательства используется термин «**экологическое законодательство**», а применительно к части законодательства о рациональном использовании природных ресурсов – «**природоресурсное законодательство**».

Нормативные правовые акты приводятся в единую систему, характеризующуюся **внутренней согласованностью** и обеспечивающую правовое регулирование общественных отношений путем определения иерархии нормативных правовых актов.

Основой иерархии во всей системе законодательства является **юридическая сила** нормативного правового акта - характеристика нормативного правового акта, определяющая **обязательность** его применения к соответствующим общественным отношениям, а также его **соподчиненность** по отношению к иным нормативным правовым актам.

В силу названных выше особенностей экологического права построение системы его источников только на основе критерия юридической силы не позволяет отразить специфику взаимодействия источников между собой, а также применение их к экологическим правоотношениям.

Необходимо учитывать как факторы, влияющие на формирование системы экологического законодательства:

а) наличие в его структуре блока природоресурсных подотраслей (земельное, водное, горное лесное и т. д. законодательство);

б) включение в число источников так называемых «экологизированных» норм;

в) регулирование отношений в области окружающей среды нормами международного права окружающей среды.

Сказанное диктует выделение в системе экологического законодательства нескольких уровней и групп.

Первый уровень источников, регулирующих отношения в области окружающей среды НПА **собственно экологического содержания**, т. е. принятые с целью:

- 1) регулирования отношений по использованию и охране компонентов природной среды (природоресурсное законодательство);
- 2) охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Природоресурсное законодательство сложилось в процессе использования природных ресурсов и основано на естественных особенностях отдельных компонентов природной среды (земли, недр, вод и т. д.). Таким образом, в эту группу входят самостоятельные по сути подотрасли, объединенные в силу естественной взаимосвязи природных компонентов в окружающей среде:

- земельное право или правовой режим использования и охраны земель;
- горное право или правовой режим использования и охраны недр;
- водное право или правовой режим использования и охраны вод;
- лесное право или правовой режим использования и охраны лесов;
- правовой режим использования и охраны растительного мира вне лесов;
- фаунистическое право или правовой режим охраны и использования животного мира;
- правовая охрана атмосферного воздуха;
- правовая охрана озонового слоя.

Каждую из названных подотраслей экологического законодательства возглавляет соответствующий законодательный акт: Кодекс Республики Беларусь о земле, о недрах, Водный кодекс Республики Беларусь и Лесной кодекс Республики Беларусь, Законы Республики Беларусь «О растительном мире», «О животном мире»*...

НПА данной группы устанавливают **специальные механизмы**, которые в общем виде закреплены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Необходимость разработки и принятия целого ряда нормативных правовых актов, входящих в эту группу, обусловлена особенностями окружающей среды, выступающей в качестве объекта правоотношений.

Экологическое законодательство рассматривает **охрану окружающей среды** в качестве **неотъемлемого условия устойчивого экономического и социального развития государства** и предусматривает целый ряд требований в этой области, которые предъявляются к хозяйственной и иной деятельности в качестве обязательных условий и ограничений.

Сказанное позволяет выделить в системе экологического законодательства группу, объединяющую как законы, так и принятые в их развитие иные акты законодательства, включая технические НПА, которые содержат нормы, устанавливающие параметры качества окружающей среды, и эколого-правовые механизмы, посредством которых оно обеспечивается.

В этой группе представлены следующие Законы: «Об особо охраняемых природных территориях», «О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог)»; «О государственной экологической экспертизе», «Об обращении с отходами».

Нормы, содержащиеся в названных выше законах и принятых в их развитие нормативных правовых актах, образуют соответствующий институт или подинститут экологического права. Обращает на себя внимание, что те или иные правоотношения, закрепленные в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в дальнейшем получают развитие в законах или иных актах законодательства.

В юридической литературе, в качестве самостоятельной группы источников экологического законодательства выделяют также законодательство в сфере **экологической безопасности**. Такая позиция заслуживает поддержку, поскольку в данном случае имеет место свой специфический предмет регулирования – отношения в области экологической безопасности в особых условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Сюда следует включать Законы: «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О радиационной безопасности населения», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»...

Второй уровень

«Экологизированные» нормы.

Под «экологизацией НПА» понимается «внедрение эколого-правовых требований в содержание, правовую ткань НПА».

Пример сочетания собственно экологического законодательства с нормами иных правовых отраслей представляет институт ответственности за нарушение экологического законодательства: деяния, нарушающие экологическое законодательство, определены в источниках экологического права, например, Законе «Об охране окружающей среды», и др., а меры ответственности – в административном, уголовном, гражданском законодательстве.

При этом основой для применения мер ответственности являются положения экологического законодательства, поскольку квалификация правонарушения возможна только с использованием специальных экологических норм, устанавливающих **характер правонарушения**, его **квалифицирующие признаки**, определяющих при помощи специальных такс или методик **размер причиненного окружающей среде вреда**.

Присутствие в рассматриваемом уровне норм хозяйственного права, а также так называемых социальных норм является настоящей необходимостью, поскольку по отношению к юридическим лицам, деятельность которых загрязняет окружающую среду, нормы экологического права действуют через нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность этих субъектов.

К социальным нормам, в частности, относится законодательство, обеспечивающее санитарно-эпидемическое благополучие населения, градостроительное законодательство. Важнейшей составляющей названных отраслей являются технические нормативные правовые акты, устанавливающие нормы (стандарты, правила, регламенты) хозяйственной деятельности с целью обеспечения безопасности человека.

Экологическую окраску в настоящее время имеют многие правовые институты: институт права собственности, обязательств вследствие причинения вреда, сервитут и иные в гражданском праве, институты административной ответственности и управления в области охраны окружающей среды – в административном праве; институт прав человека – в конституционном праве; экологическое налогообложение – в налоговом и т. д.

Следует понимать, что желаемый баланс экономических и экологических интересов общества достижим в праве только при учете экологического характера (т. е. когда имеет место взаимодействие с окружающей средой), подлежащего регулированию правоотношения.

Включение в систему экологического права норм иных отраслей обусловлено тем, что подлежащие правовому регулированию отношения, экологические по содержанию, являются иноотраслевыми по объективно сложившейся правовой форме.

Таким образом, «экологизированные» нормы регулируют экологические по содержанию (иноотраслевые по форме) отношения в комплексе с собственно экологическими нормами.

Взаимодействие и соотношение «экологизированной» и экологической нормы должно осуществляться согласно правилу «**специальный акт имеет верховенство по отношению к общему**».

В качестве примера такого соотношения можно привести нормы Гражданского кодекса, устанавливающего право собственности в качестве института гражданского права (общая норма), и содержащиеся в земельном законодательстве нормы, определяющие особенности права собственности на землю (специальная норма).

Таким образом, расширяя границы правового регулирования сферы взаимодействия общества с окружающей средой, «экологизация» законодательства позволяет эффективно использовать все имеющиеся в законодательстве правовые формы и механизмы с целью достижения благоприятной для человека окружающей среды.

Третий уровень составляют нормы международного права, регулирующие отношения по охране окружающей среды.

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Республика Беларусь заключает и исполняет международные договоры в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

Согласие Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора может быть выражено **подписанием международного договора**, путем **обмена нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор**, **ратификацией международного договора**, **утверждением (принятием) международного договора**, **присоединением к международному договору**, путем **правопреемства в отношении международного договора**.

Решения о согласии на обязательность для Республики Беларусь межгосударственных и межправительственных договоров принимаются Президентом Республики Беларусь, Национальным собранием Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с их компетенцией.

Большинство международных соглашений в области охраны окружающей среды являются общими многосторонними договорами, рассматриваемыми в теории и практике международного права как соглашения, которые посвящены вопросу, представляющему интерес для международного сообщества государств в целом; направлены на создание общепризнанных норм международного права; предназначены для участия всех государств.

Среди них особенно выделяются так называемые **рамочные соглашения**, поскольку они, как правило, имеют глобальный характер, фиксируют общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий.

Например, рамочными являются Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., конвенция ООН об изменении климата 1992 г.

Особое место среди международных договоров как источников экологического законодательства занимает Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская). Данный международный документ определяет основные права граждан в экологической сфере, необходимые для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений на благоприятную окружающую среду:

- а) право на доступ к экологической информации;
- б) право на участие в принятии экологически значимых решений;
- в) право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей

Конвенция представляет собой новый вид международного соглашения в области окружающей среды. Она декларирует, что принцип устойчивого развития, провозглашенный на Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), может быть реализован **только путем активного взаимодействия между общественностью и государственными органами в условиях демократии.**

Предмет Конвенции – **взаимоотношения между обществом и государством** по поводу состояния окружающей среды, поэтому в отличие от основного массива международных норм по охране окружающей среды, устанавливающих обязательства государств в отношении друг друга, Конвенция охватывает обязательства, которые **государства-участники несут перед общественностью своих государств.**

Конвенция предоставляет публичные права гражданам и налагает на государства-участники обязательства по обеспечению экологических прав. Новизна Конвенции проявляется также в том, что, **впервые** в практике международного публичного права субъектом международного документа признается общественность наряду с привычными субъектами – государствами.

**Консолидирует систему экологического законодательства
Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».**

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»: общая характеристика и место в системе источников экологического права

Для признания за Законом «Об охране окружающей среды» характера головного закона важно видеть, что он своим правовым воздействием **охватывает весь комплекс** общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды. В этом законе как институты экологического права закрепляются все возможные правовые формы, в которых осуществляется взаимодействие общества с окружающей средой, и механизмы, посредством которых осуществляется охрана окружающей среды.

Главной **целью** Закона «Об охране окружающей среды» является **отражение общего уровня правового воздействия** на сферу, определяемую как «отношения в области окружающей среды».

Закон «Об охране окружающей среды» выполняет следующие **задачи**:

- **определяет круг общественных отношений, признаваемых обществом экологическими;**
- **устанавливает общие принципы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности;**
- **устанавливает нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;**
- **устанавливает эколого-правовые институты и механизмы охраны окружающей среды;**
- **устанавливает требования, предъявляемые к хозяйственной деятельности с целью охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;**
- **наделяет граждан правами и обязанностями с целью обеспечения их экологического благополучия, в том числе правом на благоприятную окружающую среду, а также гарантиями соблюдения данных прав.**

В силу круга регулируемых Законом отношений, он является актом, консолидирующим систему экологического законодательства.

!!! Однако в настоящее время Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не выполняет своей консолидирующей роли в силу того, что Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» устанавливает большую юридическую силу кодекса «по отношению к другим законам». Это положение лишает Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» его особого статуса, поскольку в системе экологического законодательства присутствуют ряд природоресурсных кодифицированных акта.