

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Н.Г. Жаворонкова\*, В.Б. Агафонов\*\*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация.** Статья содержит комплексное исследование основных доктринальных стратегических документов природоресурсного законодательства и законодательства в области обеспечения национальной и экологической безопасности, на основе которого с учетом теоретического и эмпирического изучения правовых норм, устанавливающих порядок осуществления рационального природопользования, выделяются основные положения государственной политики в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России, а также предложения по совершенствованию действующего природоресурсного законодательства и механизма государственного управления в данной сфере общественных отношений.*

*Предмет исследования составляют доктринальные документы природоресурсного законодательства РФ (стратегии, концепции, доктрины, определяющие основные векторы развития законодательства в области использования и охраны отдельных природных ресурсов на среднесрочную и долгосрочную перспективу), а также иные стратегические документы в области обеспечения национальной и экологической безопасности (Концепция национальной безопасности РФ, Экологическая доктрина РФ, Концепция перехода РФ к устойчивому развитию, Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. и т.д.).*

*Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и концептуальные предложения могут быть использованы в научно-практической деятельности для совершенствования федерального законодательства в сфере природопользования и охраны отдельных компонентов окружающей*

© Наталья Григорьевна Жаворонкова

\* Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[Gavoron49@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Вячеслав Борисович Агафонов

\*\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

*Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы*

*среды, а также в процессе преподавания природоресурсного права в ведущих юридических высших учебных заведениях России.*

*Методологическую основу исследования составляют методы нормативно-правового и институционально-функционального анализа.*

*Результатом исследования является проект Концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России, содержащий цели, задачи, принципы, направления, механизмы координации деятельности субъектов реализации Концепции.*

**Ключевые слова:** *юриспруденция, концепция, доктрина, природопользование, безопасность, экология, охрана окружающей среды, природный ресурс, кодификация, надзор.*

Необходимость решения принципиальных вопросов дальнейшего развития страны самым непосредственным и тесным образом увязана с концепцией природопользования и экологической безопасности и пониманием сущности правового регулирования отношений, возникающих с усложнением и появлением качественно новых аспектов в антропогенной среде, техногенном обществе, что обуславливается рядом факторов.

Во-первых, пока российское законодательство идет, на наш взгляд, по пути отраслевого расчленения комплексной проблемы рационализации природопользования на отдельные отрасли законодательного регулирования.

Во-вторых, назрела необходимость принятия базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики и механизмы ее реализации в области обеспечения природопользования, экологической, промышленной и техногенной безопасности; адекватно регулирующего не только полномочия органов государственной власти, но и создающего условия и гарантии реального прогресса в деле эколого-экономического развития, защищенности личности и окружающей среды от антропогенной деятельности; разработка системы нормативных актов, детально регламентирующих процедурные вопросы взаимодействия в сфере рационального природопользования.

Формирование новой концепции законодательного регулирования природопользования и эколого-экономического развития территории и реализация ее требований в практической деятельности государства, а также решение всего комплекса проблем, связанных с обеспечением экологической безопасности, не терпит отлагательства.

Учитывая, что современное состояние природной и техносферы, накопившей в себе большие потенциальные опасности, которые могут катастрофически реализовываться либо при преднамеренных, либо при непреднамеренных действиях (бездействиях), необходимы новые подходы к решению вопроса рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности как на национальном уровне, так и в рамках международного сообщества. Наличие экологического кризиса как в глобальном так и региональных смыслах общепризнано. Это — факт общественного сознания.

Не столь явно осознан, но столь же реален кризис правовой политики в данной сфере, сопряженный с кризисом системы юстиции и в целом сложившейся системы правового регулирования. Речь идет о двух проявлениях кризиса. Первое проявление — усилия правовой системы явно неадекватны состоянию экологических процессов, которые угрожают самому существованию общества, его институтов, человечества как биологического вида и социальной общности. Второе проявление — механизм правового регулирования деформируется, теряет свою эффективность, способность к антикризисному воздействию, саморазрушается.

Законодатель должен отдавать себе отчет в том, что не меняя законодательство или внося лишь косметические изменения в существующие акты касающиеся природопользования и экологической безопасности в широком смысле слова, провозглашая принципиальную неизменность расширенного ресурсопотребления как основы развития страны, он в действительности способствует деградации всей системы государственного управления, так как максимальная эффективность природопользования в наше время есть максимальная эффективность управленческих решений.

Россия значительно отстает от западных стран в правовом регулировании проблем природопользования и экологической безопасности. Выработка концепции законодательства о рациональном природопользовании — важнейшая задача права на современном этапе развития нашей страны.

Концепция законодательства о рациональном природопользовании учитывает степень антропогенной опасности и силу воздействия различного рода факторов, образующих комплексное понятие «экологическая безопасность развития». Различные по своему происхождению, направленности, кругу участников и последствиям антропогенные факторы только увеличивают риски глобальных и региональных катастроф — все они объединены единым родовым признаком — неминуемостью, масштабностью, массовостью, внезапностью. Поэтому основой концепции законодательства о рациональном природопользовании должен быть синтетический подход, вбирающий в себя долгосрочные (в пределах полувека) пролонгированные действия (бездействия), концентрирующий внимание не столько на самом факте происходящих событий в природной и антропогенной среде, сколько на возможности предупреждения (профилактики) и потенциальных последствий такого класса событий. Очевидно и ученым и политикам и общественности, что нынешнее равновесие в системе природа — человек крайне неустойчиво, очевидно, что возможность глобального кризиса более чем возможна, очевидно, что современные законы в области природопользования не решают ни одной проблемы принципиально а просто откладывают их решение на «потом».

Теория и практика современного законодательства еще не выработала достаточно материала для теоретического обобщения всех факторов, создающих стройную концепцию «рационального» природопользования, как и самого определения «рациональности», «оптимальности», «достаточности», «устойчивости». Однако темпы происходящих изменений, резко возросшая опасность от различного рода антропогенных и природных катастроф требуют выделения этих явлений в единое целое и выработки достаточно цельной концепции законодательства о природопользовании в целом.

Задачами данной концепции должны быть:

- 1) разработка теоретических основ системы законодательства о рациональном природопользовании и экологической безопасности
- 2) анализ существующей законодатель-

ной базы в области регулирования проблем природопользования в России. Сравнительный анализ зарубежного законодательства в указанной области;

3) определение уровня и очередности законодательного решения отдельных проблем в области рационального природопользования;

4) подготовка перечня законодательных и нормативных актов, нуждающихся в разработке и принятии. Определение структуры законодательного решения проблемы рационального природопользования;

5) выработка единой терминологии и понятийного аппарата для пакета законодательных актов, входящих в компетенцию;

6) работа над концепциями отдельных законодательных актов, согласование смежных законов по отдельным ресурсам и природопользованию в целом.

Научно-практический прогноз развития ситуации в России связывается с увеличением антропогенного характера развития цивилизации. В условиях несовершенства законодательного и организационного механизма можно ожидать цепную реакцию появления подзаконных актов на местном уровне, ведомственных актов, инструкций, которые не в состоянии принципиально решить комплекс проблем в целом, но способны создать множественность прецедентов и образовать противоречивость и дублирование местного законотворчества, ведущего к углублению кризисов, превращению их из локальных в глобальные. Именно поэтому понятие основ (концепции) законодательства о природопользовании с самого начала должно согласовываться с международными правовыми актами, затрагивать сопредельные государства и быть облечено в доктрину природопользования и экологической безопасности, принятую всеми государствами. Особенно это касается государств СНГ, имеющих общую инфраструктуру, нормативную и технологическую базу, общие принципы права.

Основы концепции должны базироваться на положениях Конституции РФ, закрепляющих соответственные права и обязанности граждан и государственных органов, а также на Федеративном договоре, разграничившем сферы ведения Федерации и республик в ее составе в области обеспечения безопасности, проведения мер «позитивного» природопользования.

Все законодательство в сфере природопользования можно условно разделить на отдельные блоки, каждый из которых представлен рядом законодательных актов, ох-

ватывающих тот или иной спектр проблем использования природных ресурсов в минимальном оптимальном для данного этапа развития виде.

Каждый блок должен содержать в себе: обоснованные сферы действия входящих в него законодательных актов, их цели, предмет регулирования и реализации. Кроме того, законодательство в сфере природопользования делится на законы прямого действия, общие и отраслевые законы, иные нормативные акты

Концепция законодательства о природопользовании и экологической безопасности должна быть обязательно подкреплена организационно-финансовыми и нормативно-техническими вопросами. Последним блоком в концепции следует выделить правоохранительное законодательство, в систему которого входят нормы, регулирующие ответственность за правонарушения в указанной области.

Поскольку в соответствии с Федеративным договором, регулирование проблем природопользования очень различно и в какой-то степени отнесено к совместной компетенции РФ и республик, в самостоятельный законодательный блок можно выделить республиканское законодательство, а также блок актов подзаконного характера, которые принимаются органами краевого, областного уровня и органами местного самоуправления.

При отсутствии законодательной основы необходим базовый федеральный закон, который бы регулировал и создавал условия для населения вырабатывающего свои, местные и эффективные правила природопользования. Этим целям должны служить Основы законодательства РФ о природопользовании и экологической безопасности населения и территории.

Наиболее важные положения концепции законодательства о природопользовании должны найти отражение в этом базовом законе. Последний должен занять центральное место в системе норм, направленных на правовое регулирование отношений в сфере природопользования и жизни населения, территорий, экономики и ресурсов страны, ее жизнедеятельности в условиях возможных природно-климатических ситуаций, их прогнозирования, предотвращения и ликвидации; определять государственную политику в этой области; рассматривать, в основном, общие принципы и положения, основы организационного, правового и экономического механизма природопользования.

Экологическое и природоресурсное законодательство прошли проверку временем, обширной практикой применения и объективной доктринальной оценкой. Интересы стабильности эколого-правового регулирования и устойчивости экономических отношений в стране требуют поддержания основополагающей роли природоресурсных законов в системе законодательства и бережного сохранения природоохранных норм. Поэтому Концепция природоресурсного законодательства не предполагает ни новую кодификацию отечественного экологического законодательства, ни даже подготовку новой редакции экологического кодекса.

Вместе с тем с начала 90-х годов, когда стало создаваться действующее экологическое законодательство и когда была разработана и принята определяющая его принципиальное содержание «ресурсные кодексы» в стране произошли важные экономические, экологические и социальные преобразования, не получившие должного отражения в этом законодательстве.

Начиная с семидесятых годов прошлого столетия, российское природоресурсное законодательство проделало огромный путь детализации и унификации. В особенности это сказалось на регулировании отношений, образующих новую парадигму гражданского общества и осознание «выгодности» ресурсосбережения в контексте мировой конъюнктуры, составляющих как бы «матрицу» для динамичного развития передовых стран,

Практически все экологическое законодательство, по прежней «советской традиции», находится преимущественно на «втором» месте среди регулируемых гражданско-правовых отношений по поводу природных ресурсов, составляющего основу гражданского оборота, — земли и других природных ресурсов, при этом регулирование оказалось весьма запоздалым и несовершенным: Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ были приняты сравнительно недавно, но уже десятки раз подвергались серьезным изменениям.

Многочисленные, в том числе серьезные природоресурсные и экологические правонарушения на стадии становления рыночной экономики, часто совершающиеся под прикрытием норм экологического и гражданского права, выявили недостаточную для новых условий завершенность в законе ряда классических институтов.

В условиях демократического правового государства свобода и многовариантность эколого-экономического поведения с самого на-

чала predeterminedили в законодательстве России многообразие опосредующих этот оборот правовых норм и используемых в нем правовых средств. Однако в последующие годы обширная практика применения этого законодательства судами показала, что многие общие положения экологического права нуждаются в дополнениях и детализации.

Кроме того, интенсивное развитие экономики вообще и финансового рынка в особенности требует адекватного этому развитию регулирования рынка экологических товаров и услуг, ресурсосбережения и ресурсозамещения. Научно-технический прогресс вообще и непрерывно нарастающие возможности использования генно-модифицированных продуктов в частности диктуют необходимость постоянного совершенствования законодательства о правах на результаты экологической и научной деятельности (интеллектуальных правах). Активные и результативные усилия, предпринятые в последние годы в рамках Европейского Союза по развитию экологического права, побуждают к сопоставимым изменениям отечественного природоресурсного и экологического права.

Сказанным определяются основные цели и соответствующие этим целям основные направления развития российского природоресурсного законодательства, предусматриваемого Концепцией природопользования (в дальнейшем — концепция).

В основу формирования этих направлений в Концепции положено выявление и обобщение многочисленных конкретных потребностей совершенствования экологического законодательства. При этом главная роль в реализации таких направлений в Концепции отводится модернизации «ресурсных» кодексов, прежде всего как законов, определяющих предмет и принципы экологического права и устанавливающего общие и наиболее важные правила эколого-правового регулирования.

В Концепции намечен ряд серьезных изменений других федеральных законов, в том числе путем преобразования правовых институтов и отдельных отраслей законодательства.

Такой подход соответствует Указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ, вводящих в действие многочисленные «Концепции», «Основы» и «Стратегии» развития отдельных отраслей, природных комплексов и целых регионов., предусматривающему разработку на основе Концепции принятия новых и/или изменение действующих актов в области рационального природопользования.

Вслед за этим в течение 2012–2020 гг. следует проделать большой объем работы по приведению в соответствие с Концепцией и с вытекающими из нее изменениями обширного массива российского «экологического» законодательства.

К настоящему времени уже назрела необходимость внесения в действующее законодательство нескольких принципиальных изменений системного характера.

В круг отношений, регулируемых экологическим законодательством и определяющих его предмет следует включить «природоресурсные» отношения. Этим, в известной мере условным, названием охватывается уже достаточно четко обособившаяся группа интенсивно развивающихся отношений по созданию, развитию и использованию ресурсосберегающих технологий, участию в них и связанным с таким участием обязательствам. Определение экологических отношений в качестве особого предмета гражданско-правового регулирования будет способствовать выявлению стабильных закономерностей их регулирования и дальнейшей кристаллизации этих закономерностей в виде соответствующих общих норм экологического законодательства.

Также необходимо создание комплекса взаимосвязанных институтов природоресурсного права, имеющих своей основой право «народной» собственности и объединенных развернутой системой общих норм экологического права. Несмотря на то, что в условиях демократического общества, развитого рынка и правового государства эти институты должны составлять основу и ядро экологического права, в действующем законодательстве многие из них отсутствуют, а другие лишь намечены «пунктирно» с серьезными при этом искажениями.

В отличие от большинства развитых западных правовых порядков в российском законодательстве не создана система стабильных экологических прав на землю и другие природные ресурсы. Реализация Концепции должна привести к ее созданию, что повлечет перераспределение соответствующего нормативного материала между экологическими комплексными законами и природоресурсным законодательством.

Становление гражданского общества требуют использовать все возможные меры и средства законодательства, чтобы обеспечить добросовестное и надлежащее осуществление экологических прав и исполнение гражданских обязанностей.

С этой целью в Концепции предлагается широкий спектр мер, направленных на укрепление нравственных начал эколого-правового регулирования, — введение в природоресурсное законодательство принципов «ограниченности ресурсов» «достаточности» «добросовестности» в качестве одного из наиболее общих и важных принципов права, конкретизация лишаемых правовой защиты «иных форм злоупотребления правом», введение института субсидиарной ответственности природопользователей перед «будущим», существенная модификация многих норм об эффективности производства товаров и услуг

Этой же цели должны служить многочисленные намеченные в Концепции шаги по усилению и повышению эффективности эколого-правовой ответственности. В числе многих предложенных в Концепции с этой целью мер введение солидарной ответственности лиц, принимающих решения по принципу «человеческого блага» независимо от наступления негативных последствий, установление ответственности физического и юридического лица за несвоевременную и ненадлежащую актуализацию данных по оценке воздействия на природу, причиненному ущербу для неопределенного круга лиц, включая природные сообщества, значительное усиление ответственности государственных и муниципальных органов, страховых компаний, банков за ненадлежащее осуществление расчетов, ответственность без вины за последствия решений имеющих негативный характер.

Концепция содержит также ряд положений об усилении компенсаторной функции природоресурсного законодательства, значение которой выходит за рамки гражданско-правовой ответственности и которая направлена, главным образом, на поддержание устойчивого развития эколого-экономического плана.

С этой целью предусмотрено введение правил об исчислении и возмещении «экологических убытков», о случаях и условиях компенсации причиненного ущерба.

Центральное место в Концепции занимают положения, предусматривающие для развития и эффективного функционирования экономики дальнейшее детальное развитие экологического законодательства путем восполнения обнаружившихся в нем пробелов, превращения в общие нормы (генерализации) ряда имеющихся частных правил, пополнения законодательства новыми институтами, уточнения норм, допускающих неоднозначное толкование.

Особо важными для развития природоресурсного законодательства являются положения Концепции, предусматривающие создание новых общих правил либо придание более широкой сферы действия нормам, уже установленным ранее для отдельных видов экологических отношений. По существу должны быть заново созданы и помещены в отдельные кодексы или специальное законодательство общая часть природоресурсного права, общие нормы о экологической безопасности, об признании права «биосферы». Подлежат превращению в общие нормы многие правила, пока специально установленные только для «пользователей» ресурсов, нормы, пока предназначенные только для «природных отраслей» — воды, недр, животного и растительного мира, например, правило об «абстрактных» убытках, действующее пока лишь для отношений по поставке, и многие другие специальные правила в экологическом законодательстве

В Концепции предлагается несколько по-иному взглянуть на соотношение частных и публичных элементов в экологическом праве.

Как правило, наибольший ущерб природе, а следовательно и обществу наносится юридическим лицом, независимо от того является оно государственным или частным. Поиск баланса между указанными элементами характерен для всей истории развития экологического права. Концепция предлагает свое видение этого баланса, основанное на достижениях европейской доктрины экологического права и учитывающее отечественные реалии.

В общих интересах всех участников природоресурсных отношений, в интересах общества в целом влияние государства и как законодателя, и как судебной власти на содержание и состояние экологического правопорядка в стране должно быть значительно усилено. По целому ряду вопросов предлагается ужесточение регулирования, придание ему большей императивности. Особенно это проявляется в природоресурсном и экологическом праве. Предлагаемая защита ресурсовладения, четкие правила о способах защиты экологических прав и иные предложения по проблемам экологических прав направлены прежде всего на создание системы регулирования, в которой свобода сторон ограничивается в интересах биосферы в целом и предсказуемости правовых норм. При этом Концепция исходит в целом из того, что природоресурсное право является правом «общенародным», и общественно правовой метод регулирования должен в нем преобла-

дать, что не исключает применения средств воздействия публичного (административного, уголовного) права, предусмотренных соответствующим законодательством.

В особое направление предлагаемого Концепцией развития экологического законодательства можно выделить те положения, непосредственной целью которых является обеспечение устойчивого развития государства и общества, регулирования долговременного развития биосферы как основы жизнедеятельности.

Необходимо сократить число законов об отдельных видах использования и охраны отдельных видов природных ресурсов, путем консолидации ряда таких законов или даже полной отмены некоторых законов с перенесением отдельных норм в общий природоресурсный закон. Надо упорядочить образовавшееся в законодательстве нагромождение плохо согласованных норм о «защите», «охране» отдельных ресурсов и «развитии» отдельных отраслей. Необходимы существенные исправления на уровне «юридической азбуки» в законодательстве о лесе, животном и растительном мире, рыбных промыслах, охране природы.

При совершенствовании природоресурсного и экологического законодательства необходимо обратить внимание на четкость и ясность используемых правовых конструкций. Так, можно без ущерба для дела упразднить многие повторяющиеся «словники» в отношении желания «беречь природу — наше богатство», целесообразно установить исчерпывающий перечень организационно-правовых форм природопользования и ответственности за их нарушения.

Таким образом, ввиду невозможности кодификации природоресурсного законодательства представляется необходимым принять рамочный закон о природных ресурсах и природопользовании, содержащий унифицированные основы рационального использования природных ресурсов в сочетании с обеспечением охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Предлагаемый закон должен предусматривать:

1. Научно обоснованную разветвленную систему терминов и определений, в частности, такие понятия как «природопользование», «рациональное природопользование», «ресурсосбережение», «ресурсопотребление», «предпринимательская деятельность в сфере природопользования», «природоресурсный потенциал» и т.д.;

2. Кодификацию и инкорпорацию основных принципов использования природных ресурсов;
3. Положения, регулирующие вопросы собственности на природные ресурсы, включая соотношение публичной и частной собственности, иные права на природные ресурсы (аренда, право постоянного (бессрочного), безвозмездного срочного пользования, сервитут);
4. Основные виды и специфику предпринимательской деятельности в сфере природопользования (понятие, виды и классификации природных ресурсов, понятие права природопользования в объективном и субъективном смысле, основные классификации природопользования по видам, по объектам, по целевому назначению, по срокам, по техническим условиям и основаниям возникновения, особенности субъектов и объектов права природопользования, право специального природопользования, права и обязанности природопользователей при осуществлении предпринимательской деятельности и т.д.);
5. Перечень оснований возникновения, изменения и прекращения права пользования природными ресурсами при осуществлении предпринимательской деятельности (разрешительная система в сфере природопользования, виды разрешительных документов, договор как основание возникновения права природопользования, конкурсы и аукционы, иные основания возникновения права природопользования при осуществлении предпринимательской деятельности, порядок изменения и прекращения права пользования природными ресурсами при осуществлении предпринимательской деятельности и т.д.);
6. Основные методы экономического регулирования в сфере природопользования (общие положения об исчислении и уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей за пользование природными ресурсами, порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении предпринимательской деятельности, меры обеспечения государственной поддержки предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды и природопользования, порядок и особенности финансирования мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопас-

ности при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования, экологическое страхование, экологический аудит и т.д.).

Особую роль в данном разделе закона необходимо уделить вопросам правового обеспечения экологического страхования. В соответствии с международными нормами в национальном законодательстве многих зарубежных стран страхование является обязательным условием лицензирования потенциально опасной деятельности. При отсутствии страхового полиса заявка на лицензирование не подлежит рассмотрению, а прекращение действия страхового договора влечет за собой и прекращение действия лицензии. Именно в этой области российского законодательного регулирования существует определенные пробелы.

Вместе с тем риски, проистекающие из-за нерационального природопользования, загрязнения окружающей среды и другие виды «природных» рисков не входят в традиционные виды страхования в нашей стране, в связи с чем в реализацию предлагаемого закона о природных ресурсах необходим специальный закон об организации целевых видов страхования, связанных с возмещением ущерба, причиненного нерациональным природопользованием, природными катастрофами, стихийными бедствиями, в котором были бы определены особенности страхования отдельных видов рисков (классификация исключительных страховых рисков, их оценка, разработка особых условий страхования, общие подходы к определению страховых сумм и страховых премий и т.д.). Кроме того, в законодательном порядке следует предусмотреть создание специального страхового фонда, формируемого за счет отчислений от государственных предприятий и коммерческих структур, занимающихся потенциально опасными видами природопользования, и расходующего на возмещение ущерба и потерь, вызванных указанной деятельностью, а также создание перестраховочных компаний и обществ взаимного страхования и участие России в международном страховом рынке;

7. Способы защиты права собственности и иных прав на природные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования (виды и юридические основания применения мер защиты права собственности и иных прав на природные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности, судебная и внесудебная фор-

мы защиты прав, юридические гарантии прав на природные ресурсы: признание прав на природные ресурсы в судебном порядке, восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих права на природные ресурсы или создающих угрозу его нарушения; признание недействительными акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления; возмещение убытков; гарантии прав при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд);

8. Юридическую ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение законодательства в области использования и охраны природных ресурсов (понятие и виды юридической ответственности хозяйствующих субъектов за нарушение законодательства в области использования природных ресурсов, правовое регулирование юридической ответственности нормами экологического, уголовного, административного, трудового и гражданского права, основания применения мер юридической ответственности за нарушение законодательства в области использования природных ресурсов и т.д.);
9. Особенности возмещения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования (понятие и виды экологического вреда и экологического ущерба, основания и субъекты ответственности за причинение вреда, пределы ответственности и сроки исковой давности, виды и объемы компенсаций, порядок их предоставления, участие государства в возмещении ущерба, ответственность за возмещение причиненного ущерба эксплуатирующей организации и абсолютную ответственность за причинение ущерба в чрезвычайных ситуациях, особенности правового регулирования обеспечения возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам при осуществлении предпринимательской деятельности, порядок возмещения экологического вреда, причиненного окружающей среде при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования и т.д.);
10. Государственный надзор за обеспечением рационального природопользования (задачи и принципы организации и осуществления государственного надзора,



направленного на защиту жизни и здоровья человека и его имущества, охрану окружающей среды от возможных негативных воздействий, применения в промышленности и социальной сфере потенциально опасных технологий, объектов, изделий, веществ и материалов; закреплять права, обязанности и ответственность органов государственного надзора за безопасностью, статус и полномочия должностных лиц, взаимоотношения органов надзора и поднадзорных объектов, процедуру лицензирования и ответственность за невыполнение требований надзорных органов и т.д.);

11. Информационное обеспечение природопользования (правовые основы передачи информации о нерациональном природопользовании и вредных воздействиях в надзорные государственные органы, права граждан на получение информации об этих воздействиях и информационном риске, которому они подвергаются, проживая на территории потенциально опасного объекта и т.д.). Соответствующие органы и организации обязаны предоставлять информацию и нести за нее ответственность. Как известно, в структуре

законов США и стран Западной Европы соответствующие законы об информации являются ведущими законами в области охраны окружающей среды.

Необходимость в разработке иных нормативных правовых актов может возникнуть в процессе дальнейшего совершенствования и развития системы обеспечения рационального природопользования. Пока остается открытым вопрос о разработке системы подзаконных актов. Очевидно, что не все отношения, возникающие в случае нерационального природопользования, могут быть урегулированы в рамках подготавливаемых законов, детальное регулирование которых может быть осуществлено Правительством РФ. Вопрос о наборе подзаконных актов может быть решен после принятия комплекса базовых законов в данной сфере.

Достижение указанных целей также потребует принятия пакета нормативных правовых актов, последовательно и комплексно обеспечивающих решение поставленных в Концепции задач в контексте совершенствования отдельных видов природопользования, а также внесения изменений и дополнений в существующие нормативные правовые акты.

*Материал поступил в редакцию 19 октября 2012 г.*