Российская академия наук. Сибирское отделение
Государственная публичная научно-техническая библиотека
Институт почвоведения и агрохимии

Серия "Экология"
Издается с 1989 г.
Выпуск 19

А.Н. Лебедева, О.Л. Лаврик

ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РАЗВИТЫХ СТРАН

Аналитический обзор

Ч. 1. Право и система управления

Новосибирск, 1994

Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналит. обзор / РАН. Сиб. отд-ние. ГПНТБ. В 3 ч. Ч. 1. Право и система управления. - 2-е изд., стереотипное. - Новосибирск, 1993. - 144 с. - В надзаг.: Сер. "Экология". Вып. 19.

В обзоре анализируются данные отечественной и зарубежной литературы, в основном, за последние 5 лет. Три части обзора, издаваемые отдельно, на примере США, Канады, Великобритании, Франции, ФРГ, Швеции, Японии освещают вопросы: 1) система природоохранного права и управления в развитых странах; 2) защита окружающей среды от загрязнения; 3) экологическая политика развитых стран.

Обзор предназначен для специалистов, связанных с экологическими проблемами в своей научной, производственной и общественной деятельности. Он может быть полезен законодателям и экспертам в области права окружающей среды, преподавателям, студентам и аспирантам неюридических специальностей в ознакомлении с правовыми вопросами природоохраны и природопользования. Такие разделы обзора, как социальные аспекты экополитики, право населения на доступ к информации об окружающей среде и другие представляют интерес для широкой общественности.

Ответственный редактор чл.-корр. РАН М.А. Грачев

Обзор подготовлен к печати Н.И. Коноваловой

ISBN 5-7623-0226-1

Государственная публичная научно-техническая библиотека Сибирского отделения Российской академии наук (ГПНТБ СО РАН), 1994

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ
Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, СОДЕРЖАНИЕ И СИСТЕМА ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
1.1. Основные понятия и термины
1.2. Содержание и структура права окружающей среды
1.3. Система природоохранного законодательства
1.3.1. Общее (комплексное) законодательство по ООС
1.3.2. Специальное законодательство по ООС
1.3.3. Национальное, региональное и местное законодательство по ООС
1.3.4. Совершенствование системы природоохранного законодательства
Глава 2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
2.1. Природоохранное законодательство США
2.2. Природоохранное законодательство Канады
2.3. Природоохранное законодательство Великобритании
2.4. Природоохранное законодательство Франции
2.5. Природоохранное законодательство ФРГ
2.6. Природоохранное законодательство Швеции
2.7. Природоохранное законодательство Японии
Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
3.1. Законодательная власть в области ООС
3.2. Исполнительная власть в области ООС
3.3. Судебная власть в области ООС
3.3.1. Выбор суда
3.3.2. Право на иск
3.3.3. Требования к иску
3.3.4. Влияние судебной практики на развитие природоохранного законодательства
3.4. Управление ООС в США
3.4.1. Структура и функции основных природоохранных ведомств
3.4.2. Проблемы взаимодействия федерального и штатного уровней управления
3.5. Управление ООС в Канаде
3.5.1. Распределение сфер управления. Основные природоохранные органы
3.5.2. Управление ООС Канадского Севера. Гибкое управление ресурсами
3.6. Управление ООС в Великобритании
3.7. Управление ООС во Франции
3.8. Управление ООС в ФРГ
3.9. Управление ООС в Швеции
3.10. Управление ООС в Японии
ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ЛИТЕРАТУРА

ВВЕДЕНИЕ

Высокие темпы экономического и социального развития общества сопровождаются усилением антропогенных воздействий на природу. В большинстве случаев такие воздействия носят негативный характер. Рост антропогенной нагрузки на биосферу показан на **рис. 1**. Неразумная экологическая политика цивилизованного человека ускоряет разрушение биосферы, понижает ее организованность и повышает энтропию биологических систем обитания [34].

Экологическая проблема встала в ряд глобальных социальных проблем современности, ее решение затрагивает интересы всех народов, от нее во многом зависит будущее цивилизации [61].

Важная роль права в решении проблем охраны окружающей среды (ООС) подчеркивалась на многочисленных международных конгрессах и форумах. Так, участники специального совещания правительственных экспертов по окружающей среде (Монтевидео, 28 октября-6 ноября 1981 г.) отметили, что правовые нормы, регулирующие общественные отношения в данной области, призваны сыграть жизненно важную роль не только на данном этапе мирового развития, но и для будущих поколений [18]. Известная Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. приняла Декларацию, которая сконцентрировала главные руководящие принципы отношения к природе и окружающей среде, призванные стать основой политики государств и международных организаций, закрепленной в соответствующих правовых актах [29, 59].

Исторически сложившееся отношение людей к окружающей природе основано на дифференцированном подходе к материальному содержанию природной среды. С глубокой древности люди различают ее основные компоненты: земля, недра, материковые воды и моря, леса и иная дикая растительность, животный мир суши и водоемов, атмосферный воздух и др. Такой подход до сего времени существует не только в житейских представлениях и общественном мировоззрении, но и в практической деятельности людей, включая в первую очередь деятельность по использованию и охране природных ресурсов. Он отражается в системах управления и правового регулирования.

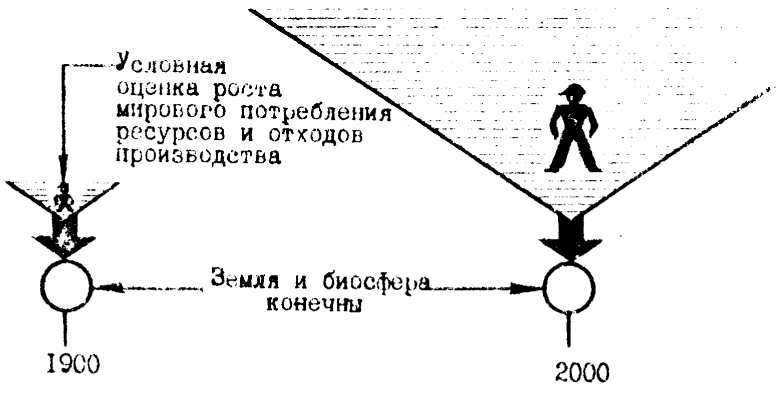


Рис. I. Рост антропогенной нагрузки на биосферу в XX в..

оценка роста по отношению к 1966 г. (в 1996 г. соответственно нагрузка приравнивается к 3483 млн человек; в 1990 - к 412 млн усл. потребителей 1966г., в 2000 - к 28700 млн усл. потребителей 1966 г.) [34].

Соответственно, в правовых системах национального (внутригосударственного) и международного права сформировались специализированные отрасли - земельное, водное, горное (недренное), лесное, охотничье, рыболовное, морское, воздушное право. В каждой из них накоплен обширный нормативный материал, призванный регулировать отношения по использованию соответствующих природных объектов и обеспечивать их сохранность, восстановление и поддержание в благоприятном состоянии, необходимом для современного и будущих поколений [29]. На современном этапе в теоретико-правовых исследованиях и на практике, наряду с разработкой проблем пересурсового использования и охраны объектов окружающей среды (ОС), получивших определенное развитие еще в XVIII и XIX вв., все большее внимание уделяется вопросам борьбы с различными видами загрязнения ОС, вызванного ростом промышленности и транспорта, сельского хозяйства, урбанистических и демографических процессов. Это дало новый импульс совершенствованию природоохранного законодательства [61]. Современные теория и практика связывают развитие права в сфере взаимодействия природы и общества с формированием новой отрасли права, которую во многих странах называют "правом окружающей среды", "экологическим правом", "природоохранным правом" [28]. На **рис. 2** показано место природоохранного права в структуре экологической проблематики.

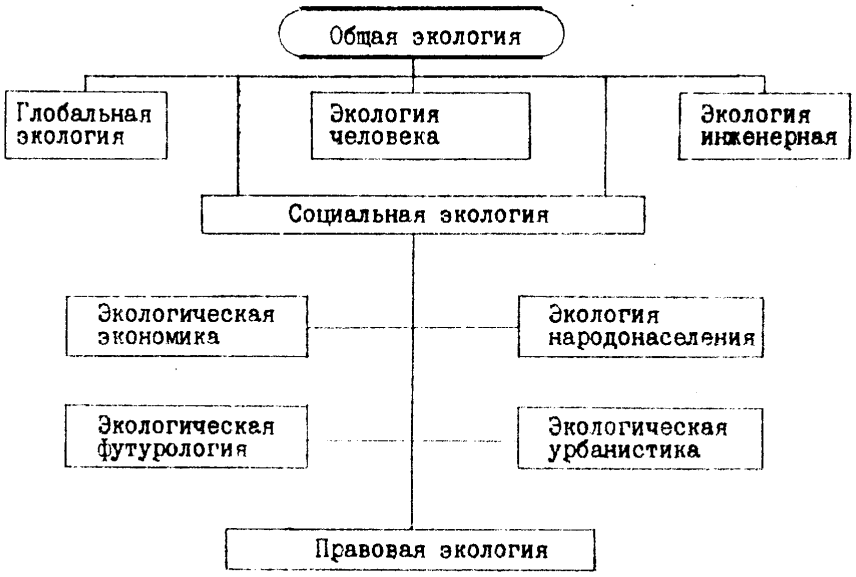


Рис. 2. Правовая экология в экологической проблематике /49/

Анализ законодательного оформления новой, природоохранной, отрасли права в развитых странах представляет значительный интерес, так как эта формирующаяся отрасль - право окружающей среды (ПОС) - находится на "поисковом" этапе и потому позволяет критически рассмотреть основные проблемы и практику правового регулирования в этой области [61].

В предлагаемом обзоре анализируются данные отечественной и (в большей степени) зарубежной литературы, главным образом, за последние 5 лет, хотя в ряде случаев привлекались монографии и статьи более раннего периода. Авторы обзора сосредоточили внимание на основных, по их мнению, вопросах: 1) система природоохранного права и управления ОС в развитых странах; 2) защита ОС от загрязнения; 3) экологическая политика развитых стран. Выбор стран - США, Канада, Великобритания, Франция, ФРГ, Шве-

ция, Япония - обусловлен, во-первых, высоким уровнем развития системы природоохранного законодательства и разнообразием практики его применения; во-вторых, определенным сходством в подходе к решению ключевых проблем правовой ООС и, в-третьих, своеобразием функционирования системы ПОС в каждой из этих стран, связанным с особенностями национального права, традициями и т.п.

Соответственно поставленной задаче материал обзора разделен на три взаимосвязанных части, каждая из которых имеет самостоятельную структуру и издается отдельным выпуском.

Обзор предназначен прежде всего для широкого круга специалистов, связанных с экологическими проблемами в своей научной, производственной или общественной деятельности. Он может быть полезен законодателям и экспертам в области права окружающей среды, преподавателям, студентам и аспирантам юридических вузов и факультетов при изучении данного раздела законодательства, а также преподавателям и учащимся неюридических специальностей в ознакомлении с правовыми вопросами природоохраны и природопользования. Некоторые разделы обзора, например, отдельные аспекты экополитики, право населения на доступ к информации об ОС, региональная экополитика и другие представляют интерес для самой широкой общественности.

Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, СОДЕРЖАНИЕ И СИСТЕМА ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1.1. Основные понятия и термины

Экологическая тематика сравнительно молода в юридической науке, и существует много проблем в разработке понятийного аппарата. В [61] отмечается неопределенность в понимании и трактовке "ОС" и соответственно - "ООС", "ПОС" и др. Соотношение объемов понятий "охрана природы" и других показано на **рис. 3.**

Рис. 3. Соотношение объемов понятий: Охрана Природы, Охрана среды жизни, Энвайронментология, Охрана природы, Охрана окружающей человека среды, Охрана природной среды, окружающей человека, Энвайронменталистика /54/

Попытки выработать юридическое определение понятия ОС и ПОС предпринимаются многими зарубежными и советскими юристами, экономистами и другими специалистами [28, 39, 49, 61]. Обобщая многочисленные мнения по данному вопросу, можно выделить несколько вариантов в определении основных понятий и терминов рассматриваемой области (они показаны в **табл. 1**). Тот или иной акцент в трактовке ООС прямо влияет на направленность законодательства. В целях уяснения вопроса о том, что же остается в качестве "определяющего" для права ОС, одни юристы предлагают ограничить его предмет регулированием отношений, связанных с загрязнением ОС, усилить предупредительный и репрессивный характер правовых норм. Другие усматривают главное в охране природной среды. Третьи считают, что усилия должны быть направлены прежде всего на разработку "адекватной правовой системы" в области ООС, и предлагают выработать общие правовые акты, усилить разработку вопросов юридической ответственности [61].

Указанные направления должны, по мнению известного французского юриста Ж. Ламарка, развиваться в интегральном единстве составляющих частей природного окружения

Таблица 1

Соотношение основных понятий правовой охраны окружающей среды

Природа и Окружающая среда	Охрана природы и Охрана окружающей среды	Правовая охрана природы и Право окружающей среды
1	2	3
1.1. Унифицированное определение ОС - это воздух, вода, земля в их взаимосвязях и соотношениях между собой и всеми живыми организмами, включая человека [18]	2.1. Охрана природы охватывает все стороны природоохранной деятельности: охрану достопримечательностей природы, природных ресурсов и природы в целом как среды жизни [31]	3.1. Право природоохранное (природоохранительное) - раздел международного и внутригосударственного права, разрабатывающего юридические основы сохранения природных ресурсов и сферы жизни
1.2. ОС (окружающая человека среда) в широком смысле то же, что и окружающая природная среда, биосфера, природа. В узком смысле - часть естественной среды обитания, преобразованной в результате деятельности человека в качественно новую структуру, соединяющую элементы естественной среды с продуктами человеческой деятельности (города, различные урбанизированные территории, аграрные и промышленные зоны, зоны рекреации) [48, 49]	2.2. Охрана природы развивается в интегральном единстве составляющих частей: природного окружения, качества жизни, обеспечения здоровья граждан [61]	Законодательство природоохранное - установление правовых норм и правил, а также введение ответственности в область охраны природы. Включает правовую охрану природных ресурсов, природных (особо) охраняемых территорий, природной ОС городов (населенных мест), природных зон, а также природоохранные международно-правовые акты
1.3. В интегрированном значении природная среда включает: 1) естественные экосистемы, не нарушенные человеком; 2) модифицированные экосистемы, т.е. измененные в процессе хозяйственной деятельности; 3) трансформированные экосистемы, т.е. преобразованные человеком для удовлетворения своих потребностей. В дифференцированном	2.3. ООС выступает как деятельность по управлению качеством среды. Охрана природы, т.е. сохранение ее объектов, представляет собой звено деятельности по ООС [50] 2.4. ООС представляет собой звено деятельности по охране природы. ООС выступает как совокупность мероприятий по защите естественной окружающей человека среды (земля, вода и др.) от вредного воздействия результатов человеческой деятельности [61] 2.5. ООС означает комплекс трех относительно самостоятельных видов общественных отношений: 1) по охране экологического равновесия и предотвращению дальнейшего загрязнения ОС;	Законы об охране природы - свод основных юридических норм, регулирующих государственные мероприятия, направленные на охрану, рациональное использование и расширенное воспроизводство природных ресурсов [54] 3.2. Природоохранное законодательство рассматривается как составная часть более широкой общности - законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов (экологическое

Окончание табл. 1

1	2	3
значении природа как объект управления подразделяется: 1) на природозаповедные объекты; 2) природохозяйственные объекты; 3) природные комплексы; 4) окружающую человека среду [49] 1.4. В представлении ряда ученых-естественников и биологов XX в. (например, Джакоба фон Векскола) окружающая человека природная среда подразделяется на 3 категории: 1) физическое окружение (воздух, вода, климат, естественная флора и фауна); 2) социально-антропогенная среда, являющаяся результатом научно-технического процесса; 3) социальное окружение общества, компонентами которого выступают отдельные индивиды [37] 1.5. "Nature", "Wilderness" - природное окружение, "environment" - среда обитания человека. Термин "окружающая природная среда" является комплексным и обобщающим [39] 1.6. Под ОС понимается трансформированная человеком природная среда, ставшая средой его обитания, под природной средой - все остальное естественное окружение человека, еще не затронутое хозяйственной (и иной) деятельностью [37]	2) использованию и восстановлению природных ресурсов; 3) консервативной или заповедной охране природы [39] 2.6. ООС в самом широком смысле означает разумное, рациональное использование природных ресурсов [37] 2.7. Охрана природы - система мер, направленная на поддержание рационального взаимодействия между деятельностью человека и окружающей природной средой, обеспечивающая сохранение и восстановление природных богатств, рациональное использование природных ресурсов, предупреждающая прямое и косвенное вредное влияние результатов деятельности общества на природу и здоровье человека / ГОСТ 17.0.01-76. (СТ СЭВ 1364-78. Система стандартов в области охраны природы и использования природных ресурсов. - Введ. с 01.01.1977. - М., 1985)	законодательство, экологическое право, ПОС) [31, 55, 61] 3.3. Природоохранные и ресурсовые нормы права входят в законодательство об ООС [67] 3.4. Нормы об охране и использовании природных ресурсов объединяются в одну отрасль - законодательство о рациональном природопользовании [42] 3.5. Правовая экология включает ООС методами государственно-правовой сферы: 1) охрану экологического равновесия и предотвращение дальнейшего загрязнения ОС; 2) использование и восстановление природных ресурсов; 3) консервативную или заповедную охрану природы (термин принят в США) [39] 3.6. Возникновение энвайронментального права, объединяющего по типу морского, космического, атомного права международные и национальные нормы по ООС [49] 3.7. Правовая охрана природы расширяется до признания права животных и растений на жизнь и благополучие, приближающихся к таким же правам человека (призывы к запрету эксплуатации животных человеком, так же как человека человеком) [54, 86, 190]

и обеспечения здоровья граждан [161]. По мнению другого французского юриста М. Деспакса, право окружающей среды представляет собой совокупность правовых норм, прямо или косвенно связанных с охраной природы и ОС, которые можно объединить в 3 группы:

1) нормы, направленные на регулирование отношений в области градостроительства, промышленного развития, сельскохозяйственной деятельности; 2) нормы, регули-рующие каждый вид деятельности, причиняющей вред ОС; 3) нормы, определяющие основы политики ООС [100]. Американские юристы, в частности Н.А. Робинсон, включают в ПОС нормы: 1) регулирующие использование, распределение и контроль за использованием природных ресурсов; 2) содержащиеся в законах: а) о полной защите природы (национальные парки, резерваты); б) по борьбе с загрязнением окружающей среды; в) по здравоохранению; г) регламентирующих собственность на землю, земельный рынок и отношения землепользования. В содержание права окружающей среды входят обычное право, законодательство и судебный прецедент [55, 61].

При всех различиях в трактовке понятий "природа", "ОС" и других представленных в табл. 1 терминов во всех случаях в деятельности по охране природы и (или) ОС и в природоохранном праве подразумевается наличие трех компонент:

1) защита естественной природной среды ("полная охрана природы", "заповедная охрана природы", "консервативная охрана природы");

2) рациональное использование природных ресурсов;

3) борьба с загрязнением ОС, истощением природных ресурсов, направленная на устранение деформаций качества ОС.

Названные компоненты иногда дополняются охраной социальной среды (см. в табл. 1 п. 1.1; 1.4). В зарубежной литературе и законодательстве некоторых зарубежных стран, в документах международных организаций ОС истолковывается как совокупность естественных и социальных условий жизни человека, а ООС, наряду с природоохранными мероприятиями, предусматривает меры по борьбе с бедностью, преступностью [48]. Например, французский специалист И. Закс включает в понятие ОС подсистемы: природная среда, техноструктура, созданная человеком, социальная среда [61]. Неоднозначность толкования термина "ОС" затрудняет применение правовых норм по ООС, приводит часто к "наслоению" этих правил, способствует развитию законодательства, формально не относящегося к ООС (например, по охране труда на рабочих местах), но фактически требующего мер по ООС [40].

Говоря об этико-эстетических параметрах экологической проблемы, следует отметить биоцентристский или натуралистический подход к взаимосвязям в системе "природа - общество". Он исходит из имманентных ценностей всего живого на земле, имеющего в равной степени (с человеком) право на жизнь и, следовательно, на защиту, и отрицает концепцию антропоцентричности, т.е. превосходства человека над другими видами животных и растений (например, [86, 190]). Однако другие ученые, в частности, профессор-биолог Д.Ломбарди, считают, что биоцентристский подход затуманивает задачи охраны природы и существо прав человека на проживание в благоприятной ОС [20]. Как бы то ни было, такая дискуссия свидетельствует о тенденции гуманизации общества (см. табл.1).

Среди принятых в настоящее время терминов для обозначения понятия правовой защиты природы наиболее употребительны в литературе "природоохранное право" ("природоохранительное право") и "природоохранное законодательство" [39, 61]. Гораздо реже в данном смысле используется термин "природоресурсовое право", поскольку он имеет самостоятельное значение и объединяет такие отрасли права, как земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое и другие, появившиеся еще в XVIII и XIX вв.

Вероятно, наиболее полно отражали бы специфику рассматриваемой области термины "экологическое право" (см. например, [55]), "ПОС", может быть - "энвайронментальное право" (см. табл. 1, п. 3.6), но при всей их объемности эти термины еще недостаточно определены [28]. Вообще на недостаточную разработанность терминологии в области правовой ООС указывают многие специалисты [28, 31, 38, 48, 49, 61], хотя в западном природоохранном регулировании разработке универсальных подходов к понятийному аппарату в социальной экологии уделяется большое внимание. Например, под биосферой, как пра-

вило, понимаются все живые организмы, взаимодействующие с физической средой обитания во всем многообразии компонентов [37, 55].

Западногерманские специалисты считают, что всякий, кто имеет дело с экологией, управлением или юстицией, должен четко представлять себе, что означают понятия "ОС", "достойная человека ОС", "природные ресурсы", "вредные воздействия на ОС", "экологически безопасная среда", "защита от загрязнения", "охрана природы" и др. По мнению авторов, в интересах природоохранного законодательства и всего дела охраны природы необходимо выработать единую, однозначную терминологию в законах по ООС [99]. Стремление к единообразию характерно и для составителей международного глоссария ключевых понятий по охране природы, где подчеркивается, что терминологические различия в "экологической интерпретации" отдельных стран затрудняют унифицированное понимание регулируемых вопросов. В начале 80-х гг. группа западных экспертов-экологов провела "стыковку" терминов, использующихся в правовых актах по предотвращению загрязнения ОС [37].

1.2. Содержание и структура права окружающей среды

Как отмечает О.С. Колбасов [28], в концепции экологического права есть два наиболее сложных вопроса: о содержании экологического права и его месте в системе права той или иной страны в целом. Направления правового регулирования в области ООС (в широком понимании) определяют основные задачи и предметные области природоохранного права. Содержание предметной области характеризуется спецификой природного объекта (или комплекса) и особенностями правового регулирования в каждой предметной области, что и показано на **рис. 4.**

Правовая экология, по мнению юристов, не относится к целостным правовым структурам, а рассматривается в числе межотраслевых юридических институтов, функционирующих на границе государственного, административного, гражданского, уголовного, земельного и других отраслей права [22, 49]. Экологическую нагрузку несут все отрасли права, его институты и нормы, так или иначе связанные с регулированием взаимодействия общества и природы. В эколого-правовой структуре права различных государств выделяются отрасли права, выполняющие функции регулирования отношений "общество - природа" (экологические отрасли права), и отдельные правовые институты, осуществляющие в рамках регулируемых ими отношений эколого-правовые функции (эколого-правовые институты и нормы). Структура правовой экологии показана на **рис. 5.**

В данной схеме к эколого-правовым отраслям относятся: 1) природно-ресурсные отрасли права; 2) природоохранное право, понимаемое как самостоятельная область общественных отношений, которая образовалась и получила развитие в результате совершенствования форм взаимодействия общества и природы, перехода от пересурсной охраны природных богатств к комплексной охране окружающей природной среды [49].

Комплексность является основным признаком, отличающим природоохранные отношения как предмет природоохранного права от иных отношений, действующих в сфере "общество - природа". Природоохранное право определяется способом охраны природы, при котором охраняемый природный объект рассматривается в совокупности его связей и зависимостей с другими объектами и ОС в целом [49].

Значительное число правовых вопросов ООС и использования природных ресурсов решается в рамках деятельности административных органов, т.е. органов государственного управления на всех уровнях - общегосударственном (федеральном), региональном (штатном, земельном, провинциальном), местном (графств, муниципалитетов, коммун). Их деятельность - предмет регулирования административного права.

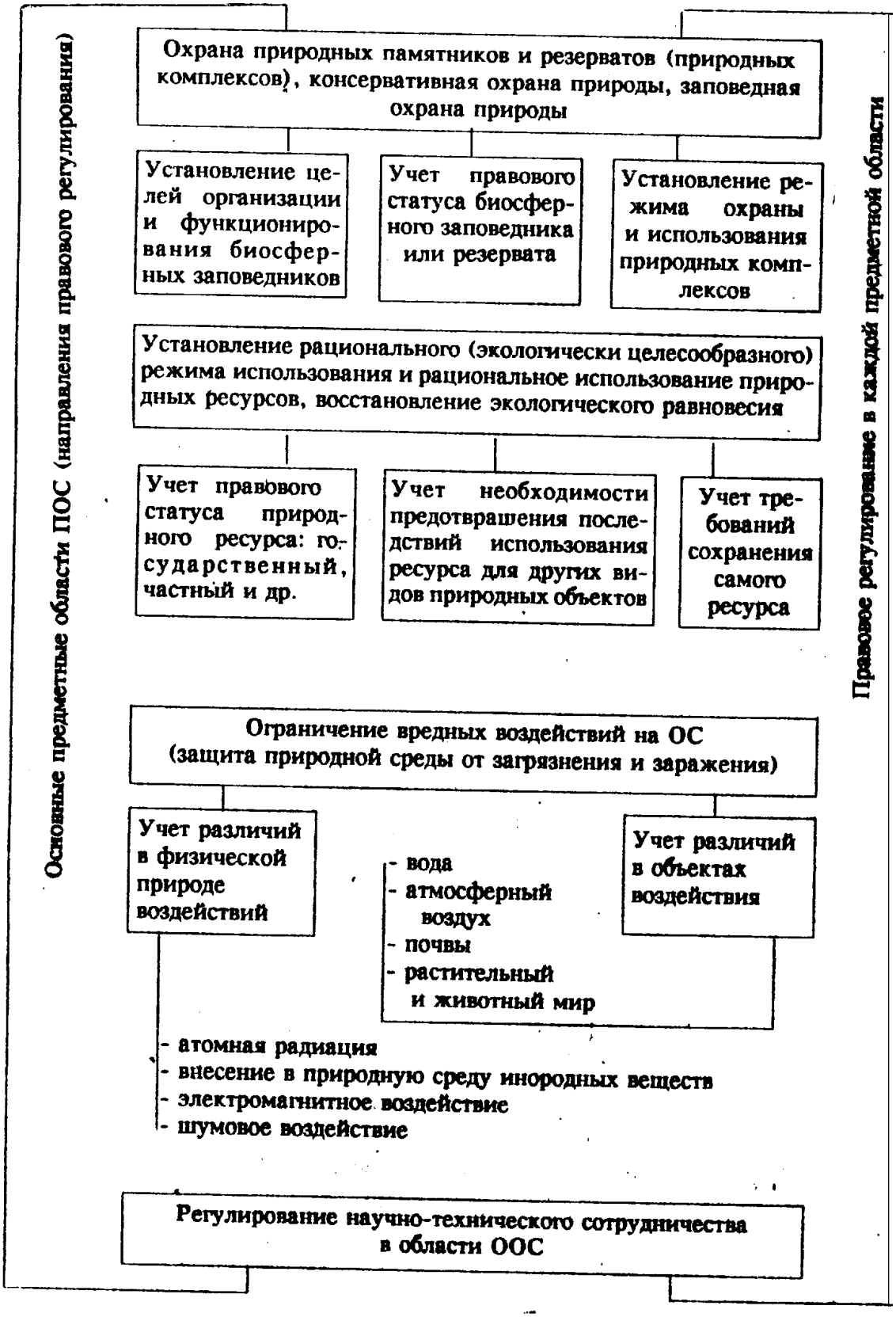


Рис. 4. Предметные области права окружающей среды [4, 32, 37, 49, 59 - 61]

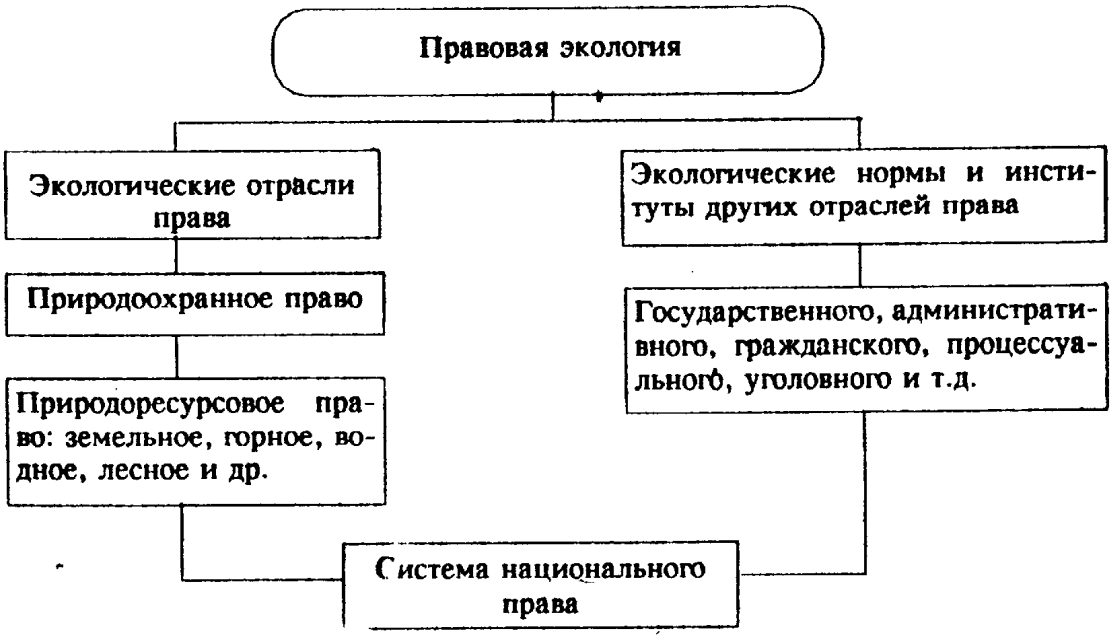


Рис. 5. Структура правовой экологии [49]

Из изложенного видно, что довольно широкий круг вопросов правовой ООС включен в содержание иных, не природно-ресурсовых отраслей права. По мнению многих юристов в содержание экологического права должны быть включены соответствующим образом трансформированные правовые нормы, которые в настоящее время входят в содержание земельного, горного, водного, лесного, фаунистического, воздушного и природоохранного права, а также новые нормы права природопользования и природоохранения (например, о правовом режиме охраняемых природных комплексов, об охране растительного мира в целом и др.) [28]. Это нормы, детально регламентирующие отношения в следующих областях:

право собственности на природные объекты (элементы природной среды);

право природопользования в целом и по видам (применительно к пользованию землей, минеральными ресурсами, водами, лесами, иными объектами растительного мира, животным миром, атмосферным воздухом, ценными природными объектами и комплексами);

экологические правовые требования, предъявляемые государственным, общественным (корпоративным), частным предприятиям, учреждениям, организациям, гражданам в целях рационального природопользования, сохранения благоприятных условий, устранения опасных воздействий как на территории страны, так и за ее пределами;

специальные процедуры экологического управления и контроля, включая мониторинг ОС, учет природных ресурсов и их использования, правила ведения соответствующих кадастров, экологическую экспертизу проектов и т.п.;

права граждан и нормы участия населения в решении вопросов природопользования и природоохранения;

специальные условия и требования, касающиеся юридической ответственности за экологические правонарушения (квалифицирующие признаки правонарушений разных видов, методы определения экологического вреда и др.).

Потенциально этот перечень может рассматриваться и как ключ к будущей систематизации в данной отрасли права [28].

1.3. Система природоохранного законодательства

Законодательство в области ООС не составляет такой системы, которая опиралась бы на один основной правовой акт. Это тематически связанная группа законов, принадлежащих к разным отраслям законодательства, изданных в разное время и для разных целей [4].

В прошлом регулирование использования природных ресурсов и охраны природы не имело самостоятельного значения и осуществлялось фрагментарно. В основном оно состояло из отдельных ограничений прав землевладельцев и пользователей в интересах сохранения конкретных природных объектов: лесных массивов, водоемов, видов или популяций животных. В XVIII и XIX вв. достаточно отчетливо наметилась тенденция раздельного правового регулирования земельных, водных, горных, охотничьих, рыболовных отношений в большинстве стран Европы и США [28]. Следовательно, исторически национальное природоохранное законодательство развивалось преимущественно по отраслевому принципу. Отраслевой принцип очевиден как в установлении объектов правового регулирования, так и в распределении компетенции среди административных органов, ответственных за исполнение природоохранных законов. При отраслевом подходе применяется законодательство по охране и использованию земель, вод, атмосферного воздуха, лесов, животного мира [235]. Вместе с тем появилась тенденция к интеграции права для усиления правового регулирования отношений природопользования и природоохранения. В США, Франции и других странах были приняты законы об охране природы, в которых подчеркивалась необходимость интегрированного подхода к природной среде и к решению задач природопользования и природоохранения [28]. Принятие комплексных законов об ООС отражает тенденцию к интеграции национального природоохранного законодательства, единство природы и определенную однородность правовых отношений по использованию земель, вод, лесов и других природных ресурсов, а также потребность во всестороннем подходе к ОС [235].

Отмечается, что в теории и законодательной практике идея комплексной регламентации данной сферы общественных отношений находит все большее число сторонников [47, 56]. Противники кодификации ссылаются на то, что правовая ООС не выделилась в самостоятельную отрасль права. По мнению О.С. Колбасова, создание единого комплексного закона об ООС не предполагает наличия самостоятельной отрасли права, хотя тенденция к объединенному правовому регулированию всей совокупности отношений в сфере "общество - природа" приводит к постепенной консолидации права в этой области [31].

Выделены следующие характерные черты законодательства развитых стран по вопросам ООС: 1) направленность на реализацию общей и единой цели - регулирование общественных отношений в области использования и охраны природных ресурсов, управления качеством окружающей природной среды; 2) многообразие объектов регулирования; 3) использование традиционных методов регулирования: административных, гражданских, уголовных [38, 61] (см. рис. 4 и 5).

Поскольку формирование экологических общественных отношений происходило на основе уже существовавших отношений собственности, управления и власти, регулирование отношений по ООС в развитых странах происходит на основе источников, характерных для системы права этих стран. Особенности правовой ООС по англосаксонской и континентальной системам вытекают из различных источников, в которых господствует та или иная система [6].

Основным источником права является конституция страны, в которой закреплены право собственности на объекты природы и главные принципы природопользования. Они устанавливают, что защита окружающей и культурной среды и принятие социальных природоохранительных или репрессивных мер в целях ее сохранения составляют обязанность

государства, закрепляют право человека на благоприятную окружающую среду. Эти принципиальные положения содержат конституции США, ФРГ, Швеции и др. [22, 55].

Система природоохранного законодательства (**рис. 6**) образуется из ветвей общего (комплексного) и специального законодательства. Природоохранная политика реализуется через систему центрального (государственного, национального, федерального), регионального (штатного, земельного, префектурального и т.п.) и местного (муниципального, графств, коммун и т.д.) законодательства [37, 38, 49, 55, 61].

Принципы охраны природы вытекают из конституционных положений каждой страны и конкретизируются в действующих природоохранных актах. В свою очередь конституционные положения во многом опираются на международные принципы ООС.

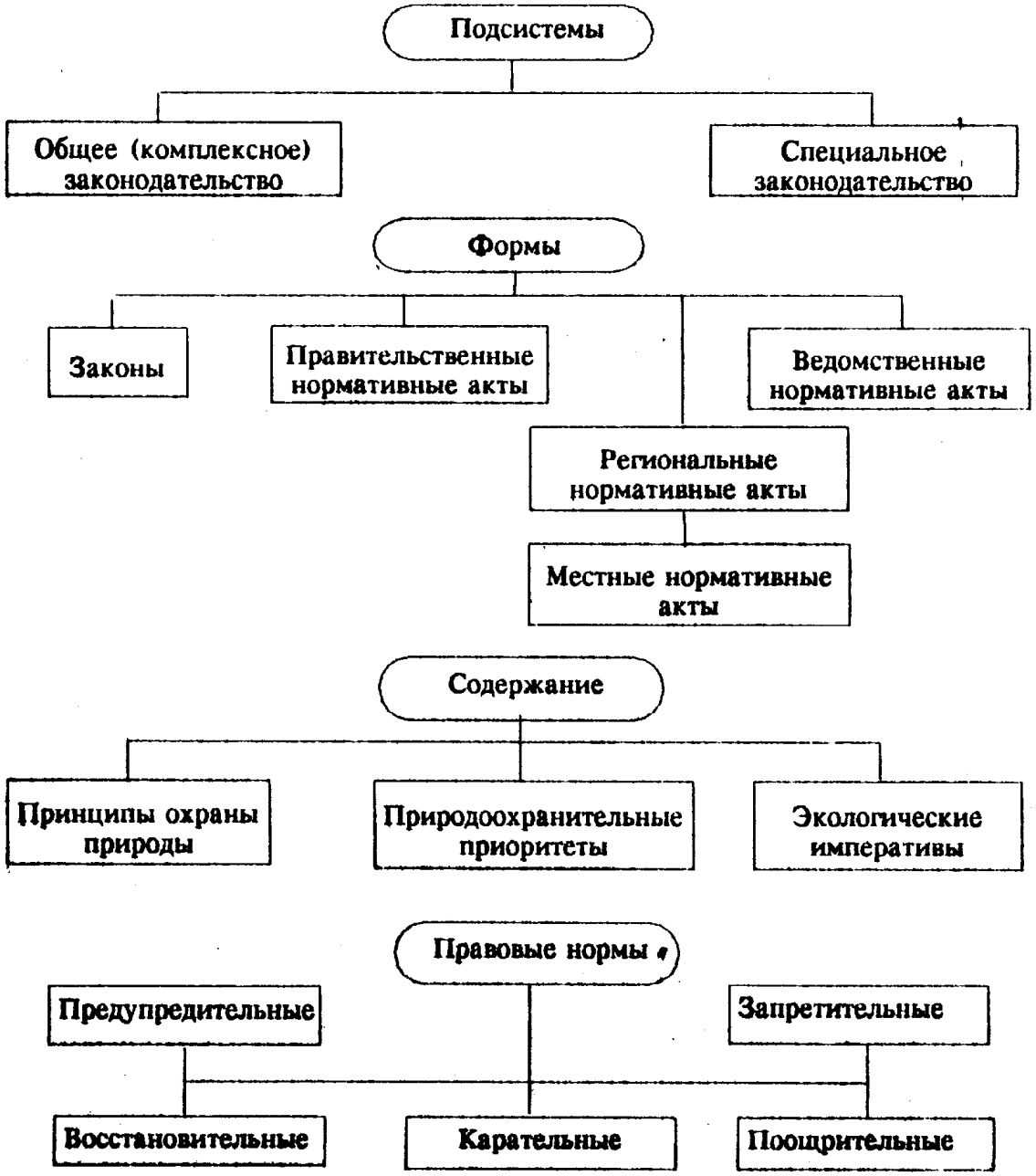


Рис. 6. Система природоохранного законодательства [49]

Природоохранительные приоритеты - это закрепление в правовых природоохранительных нормах преимущества охраны одних объектов природы перед другими в целях обеспечения качества окружающей среды. Различаются отраслевые, межотраслевые и общие природоохранительные приоритеты. Так, водное законодательство закрепляет приоритет охраны и использования вод для питьевого снабжения населения и коммунально-бытовых целей. Законодательство об охране животного мира преимущественное значение придает охране генетического фонда животных, законодательство об охране атмосферного воздуха - чистоте воздушного бассейна.

Природоохранные приоритеты служат основой для выработки и выражения в законодательстве экологических императивов, т.е., требований и правил ООС, вытекающих из необратимости наступления вредных последствий для человека и ОС, невосполняемости или трудной восполнимости потерь в природной среде.

Главным механизмом правового регулирования ООС являются юридические нормы, где сформулированы частные цели ООС. Правовые нормы преследуют конкретные социальные цели, по степени достижения которых можно судить об эффективности действия правовых решений [6]. Они устанавливают требования, обязывающие национальные, региональные и местные органы власти, а также граждан действовать в рамках узаконенных правил. Вместе с тем природоохранные законы и подзаконные акты определяют необходимый объем прав и обязанностей участников общественных отношений по поводу использования и охраны объектов природы.

Значительное место в природоохранном законодательстве занимают административно-правовые нормы, определяющие: систему органов государственного управления, обязанности и права этих органов в области использования и охраны земель, вод, диких животных и других природных объектов. Система общих и специальных правовых актов выполняет регулятивные, дисциплинирующие и карательные функции [40].

На **рис. 7** дана подробная классификация природоохранных законов.

1.3.1. Общее (комплексное) законодательство по ООС

Известно, что все природные ресурсы находятся в теснейшей взаимосвязи. Нерациональное использование одних ресурсов влечет за собой, как правило, ухудшение качества других (например, отходы промышленных предприятий загрязняют воздушный и водный бассейны, выводят из сельскохозяйственного оборота часть земель и т.д.). Загрязнение ОС отходами (особенно токсичными) негативно влияет на человека, животный и растительный мир. Необходимость комплексного правового регулирования и "интегративные" тенденции в рассматриваемой области наиболее полное выражение находят в общих (комплексных) законах по ООС [61].

Общее природоохранное законодательство формируется на основе рассмотренных выше конституционных положений, закрепляется и развивается в комплексных и программных законах. В этих законах отражается стремление дать направление развитию политики в области ООС, как можно полнее охватить объекты регулирования [9, 49, 56, 61].

Среди первых общенациональных законов об ООС, регулирующих в комплексе проблемы взаимоотношений "природа - общество" и формирующих некую общеэкологическую программу действия, можно назвать Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды 1967 г. в Японии. Он обеспечил концептуальную однородность законодательной практики в данной области, предопределил переход от частичной, весьма ограниченной регламентации к общенациональному правовому регулированию [61].

В Законе о национальной политике в области ООС (1969) США впервые была определена и обоснована необходимость замедления социально-экономического развития как средства нейтрализации или минимизации нежелательных последствий ресурсопользования. Примером практического применения этой концепции стала политика освоения тер-

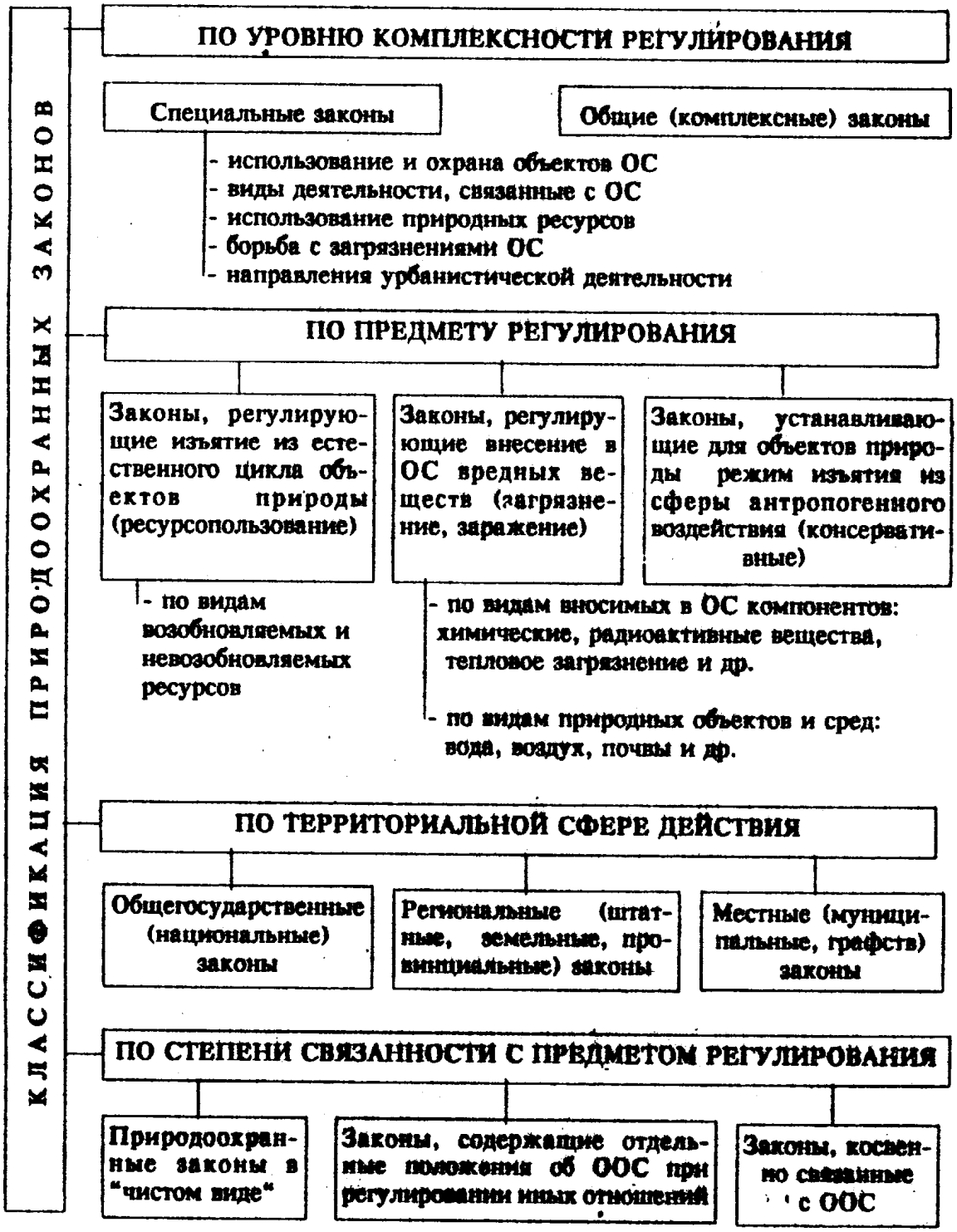


Рис. 7. Классификация природоохранных законов [28, 37, 40, 49, 56, 59 - 61, 235]

риторий Американского Севера. Анализ возникших проблем и способов их преодоления позволил сформулировать рекомендации по использованию концепции регулирования развития для правительства, местных органов власти, индустрии [129, 213].

В законах и указах об ООС Щвеции (1969), Франции и ФРГ (1976), Канады (1988), имеющих широкую сферу применения, предусматриваются меры против разнообразных

вредных воздействий на среду, при определении которых учитываются все загрязнения по тому или иному району, а не только у источника загрязнения [61, 225]. В Великобритании и Франции на основе одного-двух законов по охране, например, вод или воздуха (претерпевших наибольшую антропогенную нагрузку и нуждающихся в охране) формулируются общенациональные задачи борьбы с загрязнением ОС [37, 173].

1.3.2. Специальное законодательство по ООС

Специальное законодательство по ООС включает законы и подзаконные акты, в которых раскрывается механизм правового регулирования использования и охраны отдельных объектов ОС, определяет регулирование различных видов деятельности, использования природных ресурсов, борьбы с различными видами загрязнения ОС и др. Положения общенациональных законов развиваются и детализируются во множестве специальных природоохранных актов, касающихся отдельных природных ресурсов или объектов экологического контроля (водоемы, воздушный бассейн, леса и др.), либо загрязняющих веществ (токсичные отходы, и т.п.), либо отдельных механизмов управления и контроля по ООС (регулирование качества среды путем стандартов, налогов, разрешений и т.д.) [56, 61]. Важное место в системе законодательства принадлежит законам, охватывающим отдельные направления урбанистической политики. В них в той или иной степени учитывается экологический аспект, в частности, при разработке генеральных и детальных планов градостроительства, создании зеленых зон, проведении других землеустроительных мероприятий. К таким законам можно отнести, например, французский Закон о земельной ориентации 1987 г., японский Закон о размещении промышленных предприятий 1973 г., английские Законы 1956 и 1968 гг. о новых городах и др. [61]. Основные направления правового регулирования показаны на рис. 4 и 7.

Специальные законы по охране отдельных природных объектов приняты во многих странах мира, в особенности в США и Канаде, странах Европы, в Японии. Во всех этих законах в качестве подлежащих охране природных объектов указаны, например:

земля, в системе сухопутной поверхности земного шара, находящейся в пределах территории каждого государства;

воды, в системе природных запасов воды в виде рек, озер, болот, подземных вод;

недра Земли, в системе совокупности минеральных богатств, находящихся в глубинах и на самой земной поверхности в пределах территории государства, и т.п.

Все природные объекты в зависимости от различия в их правовом режиме подразделяются на находящиеся под национальной (государственной) юрисдикцией или контролем государств - внутригосударственные природные объекты - и на находящиеся вне национальной юрисдикции или контроля - международные природные объекты.

К природным объектам, находящимся под национальной юрисдикцией или контролем, принадлежат, главным образом, природные богатства материков, расположенных в пределах территорий отдельных государств. Сюда включаются также богатства, находящиеся в пределах прибрежных территориальных морских вод, континентального шельфа и так называемых экономических зон.

Правовой режим внутригосударственных природных объектов определяется внутренним правом каждой страны. В соответствии с нормами внутреннего права решается вопрос о собственности на природные объекты: они могут принадлежать государству, частным лицам, государственным кооперативам, общественным организациям, а иногда и международным сообществам. Внутреннее право устанавливает порядок владения, распоряжения и пользования природными объектами и их охраны.

При этом каждое государство в силу объективных условий обязано считаться с интересами других государств, не нарушать их суверенитет, не препятствовать им в осуществлении суверенных прав на свои природные объекты. Каждое государство обязано также счи-

таться с интересами всего человечества и не допускать таких действий, которые бы поставили под угрозу благополучие всех людей на Земле. Поэтому в правовом регулировании использования и охраны внутригосударственных природных объектов есть определенная доля участия и норм межгосударственного права [29].

В специальном законодательстве по ООС можно выделить три основных направления [37, 56, 61]:

1. Консервативная или заповедная охрана природы.
2. Охрана экологического равновесия, рациональное использование и восстановление разнообразных природных ресурсов.
3. Борьба с различными видами загрязнения ОС.

1.3.3. Национальное, региональное и местное законодательство по ООС

Во многих странах во всех областях права, в том числе экологического, выделяется федеральное (или общенациональное) законодательство, соответственно, и общенациональные стандарты, и законодательство штатов, земель, провинций и т.п. (см. рис. 7). Первые определяют объем и содержание соответствующего законодательства в штатах, местных и муниципальных органах.

Законы общенациональной юрисдикции регулируют охрану природных объектов и ресурсов, имеющих государственное значение. В эту категорию входят и нормативные акты, содержание которых косвенно связано с ООС от загрязнений. Под влиянием федерального законодательства на уровне штатов, земель, местных и муниципальных органов также принимаются нормативные акты, регулирующие охрану природной среды от загрязнений [39, 55].

Применительно, например, к федеративным государствам (США, ФРГ и др.) такое регулирование должно дать ответ на вопрос, какие нормы будут превалировать в природоохранной области - федеральное (централизованное) регулирование или муниципальное, местное, а значит, децентрализованное. Здесь возможен федеральный контроль при наличии специальных местных органов по охране природы (США, Австралия); местный контроль, ограниченный региональными системами мониторинга (характерен для большинства унитарных государств); федеральный контроль охраны "общенациональных" природных объектов (например, атмосферного воздуха) и местный контроль над "локальными" объектами - водами, почвами, лесами и т.д. [37, 55, 64].

Например, после выхода Закона о национальной политике в области ООС США (НЭПА) администрацией шт. Аляска и федеральным правительством издан ряд нормативных актов, касающихся правил землепользования (кодекс инструкций, содержащих экологические требования к транспорту, строительной и промышленной деятельности), денежной компенсации за причиненный природе ущерб, особый закон об охране природы Аляски в очагах горнодобывающей промышленности Аляски и др. [1].

В [55, 183] показано соотношение федеральной и штатной ответственности в административно-правовом регулировании опасных отходов в США. Закон о сохранении и восстановлении сырьевых ресурсов возлагает разработку стандартов на федеральные власти, а их выполнение и выдачу разрешений - на штатные. Сразу же после вступления в силу федерального Закона о национальной политике в области ООС (1969 г.) во многих штатах США были приняты аналогичные законы ("маленькие НЭПА") [55] и, благодаря этому, обеспечено единообразие в применении природоохранного законодательства.

В некоторых случаях действующее штатное законодательство служит основой для разработки соответствующих федеральных законов [33]. Характерно, что первый в США Закон о рециркуляции отходов был принят в шт. Нью-Джерси [120], а губернаторы штатов Огайо и Нью-Йорк предложили новый Закон о контроле кислотных осадков [192].

Иногда штатные законы содержат более жесткие требования, чем федеральные. Так, нормативно-правовые акты шести штатов США требуют проведения экологической экс-

пертизы (ЭЭ) и для проектов, разрабатываемых частными фирмами, тогда как в общенациональном законодательстве такое требование не распространяется на частные проекты [33]. А законодательство шт. Калифорния, например, в США считают обра цом для всей страны, так как нормы и правила по борьбе с загрязнением ОС в нем иногда принимаются за основу для разработки федеральных правовых актов [85]. Одним из наиболее полезных методов, разработанных впервые в шт. Массачусетс, является "скоупинг" - метод "раннего и открытого" определения аспектов ЭЭ какого-либо планируемого мероприятия. Положение о скоупинге не было включено в НЭПА при его принятии, но уже пересмотренные Правила о порядке составления заявлений о воздействии на ОС включают скоупинг в качестве обязательного требования [55].

Особо важную роль законодательство штатов играет в случае пробельности федерального. В частности, штаты занимают определяющие позиции в таких областях, как охрана подземных вод и сельскохозяйственных земель. В штатах Нью-Йорк и Нью-Джерси, например, действуют комплексные законы по охране подземных вод, размещению твердых отходов, охране сельскохозяйственных земель. Специально уполномоченные административные органы штатов провели классификацию подземных источников и разработали стандарты качества вод для различных категорий источников загрязнения. На их основе установлены приоритеты водопользования и осуществляется выдача разрешений. При утверждении водохозяйственных проектов в прибрежной зоне право решающего голоса остается за штатами [33, 55].

В рамках национальных правовых систем подсистему законодательства по борьбе с загрязнением ОС образуют, как правило, общие и специальные законы, регулирующие ООС в целом либо по ее отдельным объектам (атмосферный воздух, вода, токсические вещества и т.д.), причем последним придается основное значение для мер государственного регулирования ООС [39].

1.3.4. Совершенствование системы природоохранного законодательства

Анализ природоохранного законодательства выявляет широту и масштабность работ по совершенствованию правового инструментария. Во-первых, как отмечалось, наблюдается четкая тенденция создания комплексных законов об охране окружающей среды. Во-вторых, предпринимаются усилия в направлении кодификации пересурсных законов, специализированных применительно к отдельным отраслям национальной экономики. В-третьих, с учетом изменяющихся условий, появлением новых научных и технических знаний и возможностей по ООС вносятся поправки в существующее законодательство. И, наконец, при выявлении пробелов в природоохранном законодательстве разрабатываются соответствующие правовые положения.

Совершенствование природоохранного законодательства проводится путем кодификации, применения иных способов его гармонизации. Отдельные правовые акты, принятые в разное время и касающиеся специфических предметов, заменяются более широкими актами, перестроенными логически и объединяющими целые отрасли законодательства. Подобное совершенствование правовых основ ООС происходит на всех уровнях: национальном, региональном и местном. Национальное природоохранное законодательство развивается под усиливающимся влиянием соответствующих положений международного права. Специфические виды деятельности, традиционно регулируемые правом - использование земель и недр, ведение лесного хозяйства, охота и рыболовство - стали больше регулироваться на основе научно обоснованных экологических требований.

Правовые требования установлены также в отношении видов деятельности, которые ранее правом не регулировались либо регулировались в административном и/или экономическом аспектах: использование малои безотходных технологий в промышленности, контроль использования пестицидов в сельском и лесном хозяйстве, контроль загрязнения

ОС стационарными и передвижными источниками, борьба с шумом, контроль вредных отходов [235].

Таким образом, в настоящее время законодательство по ООС основывается на дополнении и реформе правовых средств охраны природы, которые существовали до экологического кризиса. В праве многих стран в 60 - 70-е гг. XX в. произошло как бы объединение экологического законодательства: к ранее самостоятельному направлению - правовой охране природы - добавляется законодательство по ОС, порожденное интенсивным вовлечением в социально-экологическую деятельность человека все большего числа природных объектов, которое сопровождается масштабным загрязнением ОС.

Можно выделить два основных средства правового регулирования:

1) создание общих правовых норм экологической защиты (типа японских или американских актов природоохранного законодательства);

2) разработка юридических критериев ответственности за загрязнение ОС или нарушение норм охраны.

Эти правовые средства отражают в целом основные направления экологической политики развитых стран.

Совершенствование правового инструментария в области ООС идет и по пути создания новых правовых институтов. В решении проблем охраны природы используются как традиционные правовые институты землепользования, водопользования и другие, приспосабливаемые к современной социально-экономической и экологической ситуации каждой страны, так и создаются новые правовые институты. К числу правовых институтов, специфических для ПОС, исследователи относят: 1) институт стандартов и 2) институт экологической экспертизы как разновидности контроля качества ОС [6, 12, 30, 55, 61, 96].

Глава 2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

2.1. Природоохранное законодательство США

В государственно-правовом регулировании США, направленном на охрану различных объектов ОС от загрязнения, существует система мер, образующих, как минимум, две подсистемы регулируемых общественных отношений: в сфере материального и процессуального права и в сфере государственного управления [39].

Объекты природной среды и материально-технические средства природопользования находятся в частной собственности, что в конечном счете и обусловливает содержание их правового режима. Любые ограничения частной собственности, а также предпринимательской деятельности и инициативы, вызванные экологическими соображениями, тесно связаны с принципами справедливого и полного возмещения реального или потенциального экономического ущерба, который уже понес или может понести впоследствии предприниматель. Порядок такого возмещения в США конституционно закреплен.

В Конституции предусмотрены так называемые общие ограничения деятельности федерального правительства и правительства штатов в отношении юридических и физических лиц. На основе этих ограничений, главным образом, и выводятся конституционные гарантии экологической политики США. Например, с точки зрения охраны земель от загрязнения принципиальное значение имеет 5-я поправка к Конституции, делающая возможным изъятие земель из частного владения для "публичных" (государственных) целей без "справедливой компенсации".

В то же время имеются конституционные принципы, обосновывающие "законность" государственного правового регулирования отношений по ООС, приоритет публичного благосостояния и природопользования. Доктрина публичного использования природных ресурсов исходит из концепции так называемой полицейской местной власти, призванной обеспечивать общественное здравоохранение, безопасность и благосостояние жителей. На первоначальном этапе природоохранного регулирования концепция публичного (общественного) благосостояния подразумевает включение духовных, физических и эстетических ценностей в круг жизненных благ общества. Официально компетенция легислатур и местных органов заключается в создании и поддержании для общества здоровых, благоприятных и чистых условий обитания. Считается, что именно полицейские органы должны в первую очередь защищать от ущерба со стороны третьих лиц общественно-экологическую безопасность, базирующуюся на надлежащей охране и использовании окружающих природных ресурсов.

По "духу и букве" Конституции США законодательные акты могут быть аннулированы, если в них нет органической связи между поставленными целями закона и теми средствами и методами, которые используются для их достижения, т.е. если нет гарантий для частных и публичных интересов. Противники государственно-принудительных методов ООС и экологического регулирования часто ссылаются на этот конституционный принцип, заявляя, что цели сохранения экологического равновесия приходят в противоречие с теми методами, которыми такая охрана осуществляется [153, 181, 196, 216].

В [216] отмечается, например, что либеральная теория "прав индивида" на нетронутую природу неприемлема хотя бы потому, что защита такого права требует создания поли-

цейского государства. Нереальна концепция анималистов о необходимости сохранять жизнь всех животных: эта задача непосильна для человека. Автор делает вывод: законы об ООС в США во многом вызваны эмоционально-этическими, а не утилитарными соображениями. Например, стандарты качества среды разрабатываются исходя из научных рекомендаций; они не обязательно отвечают желаниям тех, кто мало заботится о своем здоровье или об эстетике ландшафта. Государство не позволяет людям рисковать своим здоровьем, хотя бы они шли на это ради получения других выгод. Такой "патернализм" оправдан, так как людские предпочтения во многом зависят от окружающих условий, в том числе созданных государством [216].

В "Декларации экологической политики" США (раздел 101 закона) указывается: "... стабильной политикой федерального правительства ... является использование всех практических средств и методов ... для поддержания такого уровня общественного благосостояния, при котором человек и природа могут существовать в продуктивной гармонии" [39].

В американском законодательстве о борьбе с загрязнением ОС можно выделить ряд характерных направлений, которые находятся в основе экологической политики и других развитых стран:

1) экологическое картирование территории страны;

2) создание специализированных управлений по охране отдельных природных объектов: рек и озер, горных массивов и лесов, природных достопримечательностей и национальных парков;

3) установление в законодательном порядке критериев качества объекта ОС, стандартов качества природного ресурса и предельно допустимой концентрации (ПДК) загрязняющих веществ (выбросов) для каждого потенциального источника загрязнения;

4) создание государственной системы управления в сфере борьбы с загрязнением природной среды на общенациональном уровне и на уровне штатов и местных муниципальных органов [6-8, 12, 36, 39, 55, 61, 75, 83, 84, 142, 152, 168, 195, 197, 213, 247].

Американские экологические законы имеют свою иерархию: 1) нормативные акты общенациональной юрисдикции, например, федеральные законы, исполнительные приказы президента страны; 2) штатные: конституции штатов, законодательство легислатур штатов; 3) местное и муниципальное нормотворчество: решения исполнительных органов муниципалитетов и т.д. [39, 120, 127, 152, 183].

В монографии Н.А. Робинсона, известного американского ученого в области национального, сравнительного и международного права ОС, "Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США" [55] проанализированы и представлены в сжатом виде разнообразные средства регулирования и охраны землепользования нормами экологического права. В частности, отмечается, что систему экологического законодательства, регулирующего отношения в области "качества ОС" составляют федеральные законы: Закон о чистом воздухе, Закон о чистой воде и Закон о сохранении и возобновлении ресурсов, касающийся твердых и опасных отходов. В этих законах прямо устанавливается федеральная прерогатива контроля за загрязнением и указаны условия, при которых штатам передаются полномочия по выполнению федеральных программ. Если штаты "отказываются от делегирования" или их лишают этих полномочий, то контроль за загрязнением осуществляется Агентством по охране окружающей среды (ЭПА). Федеральный закон о суперфонде (СЕРКЛА) с поправками 1986 г. (САРА) обязателен для штатов и не подлежит делегированию.

Федеральные законы по охране подземных вод [55, 145, 170, 246] детализированы применительно к местным условиям соответствующими законами 12 штатов. В штатах создается наблюдательная сеть за состоянием подземных вод, 75% затрат на которую погашается из федерального бюджета [152].

В целом федеральное правительство США осуществляет управление в области ОС совместно с властями штатов. В штатах, имеющих собственное законодательство, экологические стандарты не могут быть менее строгими, чем федеральные, а меры, принимаемые штатами, не должны противоречить политике ЭПА [117, 142]. Провинциальные законы теряют силу в сфере федеральной компетенции. Отмечая, что штаты нередко проводят более жесткую политику в отношении опасных отходов, авторы [173] считают, что федеральное участие в этой области необходимо прежде всего для того, чтобы предотвратить миграцию деловой активности в штаты с более мягкими стандартами.

Характер экологического законодательства в значительной степени определяют и те правительственные ведомства, которые разрабатывают стандарты и нормы ПДК загрязнений, критерии качества конкретных объектов ОС, регулируют пространственную сферу действия стандартов, формулируют различные виды ответственности.

Надо отметить, что американские (а также канадские) экологические законы в формально юридическом отношении достаточно эффективны. Они являются одновременно и законодательными, и административными регламентирующими актами, не имеют "системы отсылок", т.е. не требуют составления "подзаконных актов" исполнительных органов [1]. В то же время высказывается мнение, что законодательство США в области ООС превратилось в чрезвычайно запутанную и разветвленную юридическую систему, влияющую практически на все стороны деятельности корпораций или предприятий. Становится совершенно невозможно как точно следовать законам, так и игнорировать их. Авторы рекомендуют для каждого предприятия, связанного с воздействием на ОС, типовую процедуру, включающую идентификацию проблем, попытки их прямого решения и консультации в юридических органах, так как при отсутствии подобного унифицированного подхода возрастает риск значительных издержек в связи с грубыми нарушениями законодательства в области ОС [153].

Меры государственно-правового регулирования были определены в целом ряде нормативных актов, касающихся охраны отдельных объектов природной среды. Характеристика основных природоохранных законов США приведена в **табл. 2**.

К управленческим нормам следует отнести и различные административно-судейские акты, регулирующие порядок соподчинения и ответственности различных органов управления в области охраны среды, а также порядок судебной защиты нарушенных прав. Одна из особенностей американской нормы права - существенное место судебного порядка защиты прав юридических и физических лиц. Можно сказать, что в административном праве США сформировалось особое "экологическое ответвление". Многие законы, декреты, постановления содержат по существу административные нормы, регламентирующие некоторые аспекты планирования экологических мероприятий, процедуры поэтапного выполнения стандартов качества среды или ПДК загрязнений.

Показательно, что со временем происходит детализация как источника загрязнения ("разложение" его на отдельные регулируемые компоненты загрязнений), так и процедурных средств последующей элиминации этих загрязнений. В частности, среди общих положений по охране атмосферного воздуха в США (на первом и втором этапах) формулируются качественные параметры природной среды, а затем уже определяются стандарты на конкретные источники и виды загрязнителей (автотранспорт, промышленные предприятия, энергетические установки, летательные аппараты и др.).

Таким образом, после установления, например, критериев качества воды или воздуха вырабатываются стандарты на ПДК загрязняющих веществ в атмосфере или водной среде. Стандарты обычно подразделяются на первичные и вторичные, различающиеся своими целями. Первичные стандарты ориентированы на охрану здоровья и жизни человека, вторичные - на охрану общих условий благосостояния человека. Имеются также общенациональные (регулирующие охрану среды от новых или модифицированных источников за-

грязнений) и штатные или местные, которые устанавливаются на конкретной территории для существующих антропогенных источников [6, 39, 55, 82, 83, 105, 152, 205].

В США прослеживается определенная закономерность в изменениях, принятии и реализации законов об ООС за последние 15 - 25 лет. Как правило, сначала принимается закон, в котором в самом общем виде формулируется порядок предоставления субсидий на НИОКР в области ОС и подготовку кадров, на строительство очистных сооружений, а через 7 - 8 лет - поправки к нему, либо совершенно новый закон. Через 10 - 11 лет принимается федеральный закон, обязывающий все частные и государственные органы и ведомства в своей деятельности исходить из принципов ООС. Приблизительно в это же время одобряются законы о качестве конкретного объекта среды, которыми устанавливаются стандарты качества, формулируются процедуры соблюдения стандартов, утверждаются органы инспекции и контроля. Еще через 3 - 4 года принимаются поправки и дополнения к Закону о качестве объекта среды, которые обязывают все фирмы и компании получать государственные разрешения на конкретные виды производственной деятельности, могущие иметь отрицательные последствия для экологического равновесия в данном регионе [37, 39, 55, 61, 93, 104].

Таблица 2

Основные природоохранные законы США

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС [6, 37, 39, 55, 61, 65, 108, 117, 127, 131, 197, 213, 216, 226]	
Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды (НЭПА). 1969	Наиболее полный программный документ. Основные направления ООС: 1) сохранение оптимального состояния ОС в интересах настоящего и будущего поколений, обеспечения безопасности для жизни и здоровья людей и благоприятного с культурно-эстетической точки зрения состояния ОС; 2) достижение максимально возможной эксплуатации окружающей природной среды без ее загрязнения, угрозы здоровью и безопасности, других нежелательных и непреднамеренных для ОС последствий; 3) охрана исторических, культурных и естественных богатств природного окружения; 4) сохранение, по мере возможности, такого состояния ОС, которое обеспечивало бы различные индивидуальные потребности; 5) соблюдение равновесия между ростом народонаселения и использованием природных ресурсов в целях достижения высокого уровня и улучшения использования природных богатств; 6) улучшение качества возобновляемых ресурсов и максимально возможное воспроизводство исчезающих ресурсов. Ст. 102. требует ЭЭ проектов, способных оказывать неблагоприятное воздействие на ОС; вводит ограничения на виды землепользования. После вступления Закона в силу основную роль в принудительном исполнении его положений играет американская судебная система
Закон об улучшении качества окружающей среды. 1970	Возлагает осуществление мероприятий, указанных в Законе 1969 г., на центральные и местные органы штатов. Определяет полномочия федеральных министерств и ведомств, деятельность которых связана с производственно-хозяйственными процессами, оказывающими влияние на ОС

Продолжение табл. 2

1	2
Охрана атмосферного воздуха [6 - 8, 14, 37, 39, 55, 61, 81 - 83, 105, 117, 121, 132, 133, 169, 192, 211, 247, 252]	
Федеральный закон об охране атмосферного воздуха. 1955	Первый Закон, регулирующий отношения в данной области. Действие ограничивалось 5-летним сроком
Закон о чистом воздухе. 1963	Возложил на Министерство здравоохранения, образования и социального обеспечения функции развития НИОКР, стимулирование деятельности органов штатов, проведение мероприятий по охране воздуха. Учредил систему общественных слушаний и конференций по вопросам загрязнения воздуха
Федеральный закон о контроле за загрязнением воздуха автомобилями. 1965	Предоставил Министерству здравоохранения, образования и социального обеспечения полномочия устанавливать допустимые уровни выбросов загрязняющих веществ из новых автомобилей
Закон о качестве воздуха. 1967	Предусматривал проведение контроля за загрязнением воздуха на основе установления стандартов качества воздуха в штатах (практически оказался неработающим)
Закон о чистом воздухе. 1970. Дополнен в 1977, 1986	Определяет стратегию внедрения и выполнения национальных стандартов качества воздуха (НСКВ) к определенному времени; предписывает меры контроля выбросов от стационарных и передвижных источников; вводит систему разрешений на строительство и реконструкцию предприятий. Основой закона являются федеральные стандарты на качество воздуха: первичные, направленные на охрану здоровья людей, и вторичные - на охрану общественного благосостояния. Стандарты устанавливает ЭПА в соответствии с разделом 109 Закона, оно же устанавливает стандарты для нового оборудования, выхлопных газов автомобилей, технические стандарты для новых источников загрязнения. В 1986 г. в закон внесено дополнение о контроле за загрязнением воздуха асбестовой пылью и сносе старых зданий, нанесении асбестовых покрытий и обработке отходов, содержащих асбест
Закон о контроле за загрязнением вод. 1948, 1956, 1961	Предусматривал учреждение федерального и штатных органов контроля за загрязнением вод
Закон о качестве воды. 1965	Сформулированы наиболее общие юридические требования по разработке и внедрению стандартов качества воды с целью установления ограничений на загрязнение водных источников. Стандарты качества воды содержат: 1) классификацию природных вод по видам их использования (коммунально-бытовые, промышленные, сельскохозяйственные, рекреационные и др.); 2) критерии качества воды; 3) детальный план мероприятий по соблюдению стандартов качества воды

Продолжение табл. 2

1	2
Закон о восстановлении чистоты воды. 1966	Предусматривал меры по охране вод от загрязнений, предписывал региональным агентствам по ООС составлять детальные планы работ по контролю и осуществлять контроль за загрязнением вод, устанавливать критерии качества вод, возводить необходимые очистные сооружения
Закон о чистой воде, 1972 и 1977	Обязывает штаты разрабатывать стандарты качества воды, утверждаемые ЭПА; вводит нормы сброса сточных вод для различных категорий промышленных предприятий; требует получения разрешений на строительство новых предприятий; предусматривает государственное субсидирование строительства муниципальных предприятий водоочистки. Обязывает к 1 июля 1977 г. "добиться во всех случаях наилучшего из возможных способов очистки", к 1 июля 1983 г. - "наилучшего из известных способов очистки", к 1985 г. - полностью прекратить сброс загрязненных сточных вод в реки. В 1979 г. введены нормы, регулирующие содержание асбеста в сточных водах
Переутвержден в 1987 г. под названием "Закон о качестве воды"	Устанавливает 2 вида стандартов на ограничение сброса загрязняющих веществ: 1. Для объектов "принимающих вод" вводятся "стандарты качества воды". При разрешенном сбросе качество принимающих вод не должно опускаться ниже установленных стандартов; 2. В соответствии с Законом и федеральными правилами для сточных вод устанавливаются технические стандарты очистки. Предусматривает 18 млрд дол. на строительство муниципальных станций очистки сточных вод в 1986 - 1994 гг., вводит новые правила контроля паводковых и ливневых вод, шламов на очистных станциях; устанавливает новые контрольные сроки (31 марта 1989 г.) выполнения стандартов качества воды при наилучшей возможной технологии (BAT) и наилучшей условной технологии (BCT); утверждает новые размеры штрафов (от 10 тыс. до 125 тыс. дол. в день) за нарушение стандартов качества воды; намечает реализацию ряда региональных программ (по очистке Чесапикского залива, по Великим озерам и др.)
Закон о безопасности питьевой воды. 1974, 1977	Представляет собой главную правовую основу для регулирования качества питьевой воды. Ориентирован на "коммунальные системы водоснабжения", т.е. на любые системы, обеспечивающие подачу воды по меньшей мере 25 индивидуальным пользователям. Вводит национальные стандарты качества питьевой воды и правила охраны подземных источников вод
Поправки 1986	Поправки требуют более тщательной очистки воды и введения мониторинга, пересмотра требований к публикуемой информации, подчеркивают необходимость охраны водозаборных скважин и зон пополнения запасов единичных источников водоносного горизонта
Закон о контроле токсичных компонентов в поверхностных водах	.

Продолжение табл. 2

1	2
Закон о предотвращении утечки нефтепродуктов. 1974	
Регулирование токсичных химических веществ [9, 23, 37, 39, 55, 61, 71, 93, 104, 107, 113, 117, 121, 131, 135, 144, 180, 189, 226, 243]	
Федеральный закон об инсектицидах, фунгицидах и родентицидах (ФИФРА). 1947. Дополнен в 1972, 1978, 1980, 1983 и 1988	Регулирует использование пестицидов, устанавливает порядок регистрации "хозяйственных ядов". В изменениях закона 1988 г. предусмотрено ускорить проверку имеющихся пестицидов, произвести оценку содержащихся в них ОК 600 активных ингредиентов, предусматривает экономические стимулы для прекращения производства и использования вредных пестицидов. Ответственность за складирование и размещение пестицидов перекладывается на производителей
Закон о контроле токсических веществ, 1974. Дополнен в 1981	Предусматривает процедуру по обращению с токсическими веществами на производственной стадии - институт уведомлений (нотификации) и лицензионный порядок в отношении производства и использования всех новых полихлорбифенилов (производство ПХБ запрещено с 1.01.1979). Требует предварительного извещения ЭПА о новых токсических веществах за 90 дней до их выпуска и использования в новых целях. ЭПА может отложить или запретить производство вещества, регулировать его этикетирование и использование. В 1979 г. ЭПА опубликовало предписание о правилах и формах тестирования новых химических соединений при регистрации их перед внедрением в производство (90 дней) и до его продажи (30 дней)
Закон о чрезвычайном планировании и праве на информацию. 1986	Обязывает химические корпорации предоставлять информацию о производимых на их предприятиях химикатах жителям близлежащих районов. Вместе с тем корпорации имеют право на конфеденциальность части информации. Изложен порядок раскрытия информации. Устанавливаются меры ответственности за незаконное затребование информации о корпорации под предлогом необходимости ООС, в том числе штраф в размере 25 тыс. дол. Правила и порядок раскрытия информации опубликованы ЭПА в журнале "Federal register" от 15 октября 1987 г. Принят в качестве составной части пересмотренного Закона о суперфонде
Закон об устранении асбестовой опасности и технике анализа. 1987	Направлен на обеспечение безопасности детей и учителей. Основан на практике ЭПА, которая с 1982 г. требует от руководителей школ сдавать на анализ по 3 образца от рассыпающегося материала конструкций на предмет обнаружения асбеста. Предусматривает информирование родителей и персонал школ. Устанавливает определение "волокна асбеста", ПДК асбеста в материалах и воздухе, правила анализа образцов, замены конструкций, содержащих более 1% асбеста

Продолжение табл. 2

1	2
Регулирование утилизации и удаления отходов [9, 23, 37, 39, 55, 61, 71, 113, 117, 120, 135, 142, 168, 175, 183, 189, 194-196, 100, 226, 228, 232, 236, 243]	
Закон о ликвидации твердых отходов. 1965	Обязывает федеральное правительство устанавливать контроль над твердыми отходами, разрабатывать новые методы ликвидации твердых отходов, определяет роль федерального правительства в оказании помощи штатам и местным властям в вопросах контроля над твердыми отходами. Возлагает функцию сбора и ликвидации отходов на органы управления штатов, региональные и местные органы. Поручает обеспечение финансовой и технической помощи и общего руководства при разработке новых методов и процессов утилизации отходов Управлению контроля над твердыми отходами
Закон о сохранении и восстановлении сырьевых ресурсов (ЗСВР). 1977 (1976), поправлен в 1984	Устанавливает требования (стандарты) на транспортировку, хранение и удаление вредных отходов, обязывает штаты разрабатывать программы борьбы с твердыми отходами. Возлагает разработку стандартов на федеральные власти, а их выполнение и выдачу разрешений - на штатные. Обязывает ЭПА составлять списки опасных отходов (ОО). В поправках к закону 1984 г. подчеркивается, что минимизация ОО становится национальной политикой США
Закон об ответственности за загрязнение окружающей среды и компенсации нанесенного ущерба (Закон о суперфонде). 1980. Дополнен в 1982 и 1983	Уполномочивает федеральное правительство принимать меры по предотвращению загрязнения подземных вод токсичными примесями, поступающими из районов размещения свалок. Предусматривает федеральное вмешательство в случае утечки вредных веществ; требует расчистки "ничейных" свалок вредных отходов. Устанавливает систему выявления свалок отходов, формирование Национального приоритетного перечня свалок, разработку программ по срочной или долговременной расчистке свалок, договорную основу выполнения этих программ
Поправки к суперфонду и Закон о передаче полномочий (САРА). 1986	Устанавливают программу правового регулирования - "право граждан быть осведомленными". Она включает: 1) уведомление местных властей о чрезмерных сбросах химических веществ; 2) разработку местных планов действий при чрезвычайных обстоятельствах; 3) снабжение местных органов инструкциями по применению, переработке и хранению химических веществ; 4) обеспечение свободного доступа граждан к любой информации; 5) участие государственных органов и граждан в мероприятиях по выполнению программ. САРА предусматривает также введение правил по обеспечению безопасности и здравоохранения в производственных условиях лиц, работающих с ОО, и определяет новый суперфонд: 8,5 млрд дол. на 5 лет и порядок расчистки свалок
Закон о политике в области радиоактивных отходов. 1980. Дополнен в 1983	Заложил правовые основы регулирования радиоактивных отходов высокой удельной активности (ОВУА). Подтвердил ответственность федеральных органов за управление ОВУА, установил сроки строительства и эксплуатации федеральных депозитариев. Обязал ЭПА разрабатывать нормы безопасности для человека и ОС при обращении с ОВУА

1	2
Закон о старых шинах. 1984. (шт. Миннесота)	Пример закона штата. Запрещает вывоз шин на городские свалки, предусматривает меры для уменьшения количества отходов этого вида на существующих санитарных свалках, в частности, образование фонда финансирования строительства предприятий по утилизации отработавших шин
Закон о контроле медицинских отходов. Принят 2 ноября 1988	Предусматривает двухлетнюю программу контроля медицинских отходов "от колыбели до могилы". Программа охватывает 10 штатов. Распространяется на производителей медицинских отходов в объеме свыше 10 кг в месяц, в том числе имеющих частную практику врачей, медицинские клиники и больницы. ЭПА обязано составить список отходов, подлежащих контролю, ввести требования и правила удаления отходов. Штраф за нарушение закона - 25 тыс. дол/сут, максимальное уголовное наказание -50 тыс. дол/сут и до 5 лет лишения свободы за сознательную подделку и порчу документации о медицинских отходах
	Борьба с шумом [39, 55, 61]
Закон о предотвращении и контроле "шумового" загрязнения. 1970	Предписывал предприятиям и учреждениям, вызывающим своей деятельностью значительный шум, разрабатывать совместно с ЭПА мероприятия по снижению шума
Федеральный закон о снижении шума. 1972	Нормативный акт, содержащий принципы разработки общенациональных стандартов на предельно допустимые уровни шума. Предписывает регулировать шумы на транспорте, в машиностроении, энергетике. Основная ответственность за снижение шума возлагается на администрацию штатов и местных органов власти. Федеральному правительству предоставляется право борьбы с самыми серьезными источниками шума, требующими общенационального подхода к решению проблемы. Дается широкое толкование понятия "экологического шума", как "исходящего от любого источника звука определенной интенсивности, продолжительности и характера" ЭПА предписывает: 1) разработать и опубликовать критерии оценки воздействия различных шумов на здоровье и благосостояние людей; 2) опубликовать информацию о допустимых пределах экологического шума; 3) подготовить отчеты с указанием продукции, являющейся источником шума, и рекомендациями о методах защиты от него; 4) опубликовать правила регулирования в отношении каждого изделия, являющегося источником шума, в соответствии с нормами шумового излучения. Закон содержит требования маркировки продукции, представляющей собой источник шума. Умышленное нарушение Закона карается штрафом в размере до 25 тыс. дол. за каждый день нарушения или годом тюремного заключения, либо тем и другим вместе. Наказание удваивается при повторном нарушении закона
Поправка 1978	Содержит дополнительное условие, которое допускает гражданско-правовое взыскание в размере до 10 тыс. дол. в день

1	2
Закон о профессиональной безопасности и здравоохранении. 1970	Содержит нормы, касающиеся профессиональной безопасности труда и санитарно-гигиенических норм для всех отраслей промышленности, причастных к торговле между штатами. Предельно допустимый уровень шума на рабочем месте регламентируется на основании данного закона
Охрана природных комплексов, объектов, видов [1, 9, 13, 37, 39, 45, 46, 55, 61, 75, 92, 117, 127, 146, 174, 188, 191, 198, 215, 222, 248, 255]	
Закон о территориях Службы национальных парков. 1916	
Закон об охраняемых местностях. 1964	Регулирует вопросы заповедной охраны природы, в том числе вопросы финансирования Службы национальных парков. Закону предшествовали постановления 1929 и 1939 гг. о порядке разрешений и запрещений, связанных с природопользованием в заповедных зонах, вводившие категории землепользования в условиях "дикой природы"
Закон о нетронутых и живописных реках. 1968	Содержит запрет на промышленную и хозяйственную деятельность на землях, прилегающих к территориям тихих рек (в приложении дан список категорий рек и определена процедура присвоения рекам указанного выше статуса)
Закон о системе национальных парков. 1971	
Закон о защите морской и прибрежной среды и научных исследованиях. 1972 (известен также как Закон о сбросах в океан). Дополнен в 1974, 1975, 1976, 1977, 1980, 1981 и 1983	Направлен на создание комплексной системы защиты территорий прибрежных зон, принадлежащих всей нации и чрезвычайно восприимчивых к деятельности человека. Содержит: 1) административную программу субсидирования штатов на реализацию программ, предусмотренных законом; 2) список объектов, подлежащих охране; 3) толкование понятий "прибрежная зона", "прибрежные воды", "прибрежные земли"; 4) рекомендации по защите природных объектов указанных зон и развитию соответствующих видов природопользования; 5) санкции за невыполнение и нарушение закона
Закон об охране видов, находящихся под угрозой исчезновения (Закон об исчезающих видах флоры и фауны). 1973	Цели закона: 1) ООС; 2) охрана отдельных видов рыб и животных как источников питания и сырья для рыбной промышленности; 3) сохранение видов и восстановление видов для спортивной охоты и рыболовства. Ограничивает изъятие и торговлю определенными видами, предусматривает охрану естественной среды обитания диких животных и рыб, находящихся под угрозой исчезновения. Распространяется на растения, требующие охраны. Провозглашает экологические императивы (перед экономическими). Предусматривает сотрудничество федеральных и штатных властей. Штаты принимают на себя управление в данной сфере и исполнение закона. В этих

Продолжение табл. 2

1	2
	целях они получают право на федеральные субсидии - 75% и более от стоимости проекта об охране
Закон о планировании возобновляемых и охотничьих ресурсов. 1974	Обязывает Лесную службу Министерства сельского хозяйства США проводить периодические (каждые 5 - 10 лет) оценки состояния и перспектив лесных ресурсов страны, флоры и фауны на территории около 700 млн га, подготавливать национальные программы управления землепользованием, планы НИОКР по общим проблемам охраны природы, связанным с охраной и использованием лесов
Закон об управлении национальными лесами. 1976	Дополняет предыдущий закон: на Лесную службу возлагаются также функции подготовки комплексных планов землепользования и разработки управленческих решений на федеральном уровне. Аналогичные планы готовят также все местные органы на основе координации соответствующих аспектов местного и национального планирования. Провозглашается обеспечение гласности мероприятий планирования относительно национальных лесов, унификация и стандартизация НТИ по лесам
Закон о политике и управлении землями. 1976	Унифицирует процедуры по продаже, приобретению, обмену и изъятию земель. Расширяет полномочия федеральных властей по контролю за изъятием земель
Закон об охране почвенных и водных ресурсов. 1977	Предусматривал национальную инвентаризацию природных ресурсов и выполнение ресурсной оценки Службой охраны почв
Закон о национальных парках и рекреации. 1978	Предусматривал создание Национального резервата Пайнлэндз: порядок финансирования, требования и рекомендации относительно правового режима, специальные требования
Закон об охране продовольственных ресурсов. Принят 23 декабря 1985	Принципиально новый правовой инструмент охраны сельскохозяйственных ресурсов в стране. Включает Программу сохранения резерва земель, расценивая ее как средство поддержания потенциальной продуктивности сельскохозяйственных земель. Программа предусматривает мероприятия по ограничению отрицательного воздействия сельского хозяйства на почву, качество поверхностных и подземных вод, местообитание диких животных. Приоритет отдается стабилизации почв на сильно эродированных массивах и охране водно-болотных участков. Предусмотрены меры экономического воздействия для выполнения программы
Закон о перелетных птицах. Закон о водно-болотных угодьях	Приняты в соответствии с аналогичными международными соглашениями. На их основе разрабатываются правила охоты и охраны перелетных птиц, очистки водохранилищ, применения инсектицидов, использования и восстановления угодий
Закон о территориях, имеющих историческое значение. 1935	Провозгласил "национальную политику в области сохранения для общественного пользования исторических мест, зданий и объектов, имеющих важное значение для всей страны"

Окончание табл. 2

1	2
Национальный закон об охране исторических памятников. 1966. Поправки 1980	Устанавливает требования и критерии утверждения органами ордонансов об охране исторических мест, издаваемых местными органами, а также порядок включения исторических памятников в Национальный реестр исторических мест
Закон о сохранении археологических и исторических ценностей. 1974	Содержит требование о том, что любой федеральный проект или любой вид деятельности, на который выдается федеральная лицензия, должен предусматривать финансовое обеспечение в целях восстановления доисторических, исторических и археологических фактов, которые могут быть утрачены при осуществлении проекта. Закон разрешает расходовать на восстановление до 1% стоимости проекта
Дополнен в 1979. Закон об охране археологических ресурсов	Направлен на сохранение археологических ресурсов, имеющих возраст более 100 лет и находящихся на федеральных государственных землях. Проекты подзаконных актов опубликованы 19 января 1981 г.
Закон о создании и охране скоростных дорог. 1965	Призван регулировать размещение наружной рекламы на участках, прилегающих к международным и важнейшим скоростным дорогам с тем, чтобы обеспечить сохранность государственных капиталовложений в скоростные дороги, поддерживать безопасность и рекреационную ценность путешествий по скоростным дорогам, а также сохранить естественную красоту окружающей природы

2.2. Природоохранное законодательство Канады

В праве окружающей среды Канады различают федеральную и провинциальную юрисдикцию. Федеральная юрисдикция в области ООС, определяемая Конституцией Канады, имеет несколько источников. Из них основными являются полномочия, определяемые уголовным правом, и полномочия федерального правительства поддерживать "мир, порядок и хорошее управление". В соответствии с уголовным правом, парламент полномочен применять уголовные санкции к деятелям, вызывающим различные виды загрязнения ОС. Эти полномочия служат основой мер по борьбе с межпровинциальным и трансграничным загрязнением, а также загрязнением типа национальных бедствий таких, как опасное загрязнение атмосферного воздуха радиоактивным выбросом или крупномасштабное отравление национальных источников водоснабжения.

Парламент может воспользоваться и пользуется данной ему специфической властью в области правового регулирования рыбных ресурсов и мест обитания рыбы, загрязнения моря, может заключать международные соглашения.Федеральная юрисдикция распространяется на такие международные и межпровинциальные проблемы правового регулирования как, например, охрана пограничных и трансграничных вод [117]. Характеристика соответствующих общенациональных законов приведена в **табл. 3**. Вне этих областей федеральные предписания носят рекомендательный характер, учитывая относительно широкие права автономии провинций. Тем неменее, федеральная и провинциальная власти активно сотрудничают в области ООС [117].

Основным инструментом борьбы с загрязнением ОС являются нормы ПДК загрязняющих веществ в атмосфере и водной среде. Первые из них основываются на лучшей из

практикуемых технологий очистки и не принимают во внимание конкретное состояние местной ОС в отличие от аналогичных стандартов в США и Японии.

Инструкции и рекомендации федерального правительства в отношении промышленного загрязнения вод также основаны на лучшей из доступных технологий очистки сточных вод, причем новые предприятия обязаны сразу выполнять стандарты, а действующие - в разумные сроки. Канадское законодательство разрешает взимание платежей за загрязнение, однако на практике это редко используется.

Налоговое регулирование и субсидирование борьбы с загрязнением в Канаде и США сходны, хотя большую часть соответствующей деятельности в Канаде осуществляют провинции [117].

Таблица 3

Основные природоохранные законы Канады [1, 3, 9, 24, 37, 46, 61, 71, 76, 94, 98, 113, 117, 166, 208, 223, 249]

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС	
Закон об охране среды (КЕПА). 30 июня 1988	Направлен на обеспечение охраны населения от всех форм загрязнения ОС токсичными веществами. КЕПА объединил ряд действующих законов и наметил новые направления ООС в стране. Объединены 5 действующих статутов о загрязняющих ОС веществах, закон о захоронении отходов в море и др. Закон укрепляет федеральные основы контроля химических веществ, вводит строгие требования к их НИОКР, транспортировке, продаже, применению, хранению и удалению; определяет порядок оценки токсичности известных и новых химических веществ. Требует предоставления властям полной информации о всех производимых и импортируемых токсичных веществах. КЕПА предоставляет гражданам право на свободу доступа к информации; определяет санкции за нарушение закона
Охрана атмосферного воздуха	
Закон о чистом воздухе. 1971	Требует разработки национальных стандартов качества атмосферного воздуха и национальных критериев выбросов, которые могут быть приняты провинциями. Устанавливает конкретные вещества, выбросы которых нормируются
Закон о безопасности автотранспортных средств. 1970	Устанавливает нормы предельно допустимых выбросов (ПДВ) для автотранспорта
Охрана вод	
Закон о водах Канады. 1970	Вводит принципы консультаций и заключение соглашений между федеральным правительством и провинциями
Закон о рыбном хозяйстве. 1971	Обязывает федеральное правительство разрабатывать общие критерии сточных вод, которые могут быть приняты провинциями
Закон о контроле сбросов в морскую среду. 1975	Регулирует сброс некоторых веществ с судов, летательных аппаратов, плавучих платформ и других сооружений

Окончание табл. 3

1	2
Закон о предотвращении загрязнения арктических вод	Вводит строгие нормы борьбы с загрязнением с судов в Канадском арктическом регионе
Закон о судоходстве. 1975	Вводит строгие нормы борьбы с загрязнением с судов в южных морских акваториях Канады
Закон о производстве и сохранении нефти и газа. 1969 Поправка от декабря 1981	Предусматривает контроль загрязнения вод при утечки нефти и газа
Регулирование токсичных химических веществ	
Закон о продукции для борьбы с вредителями. 1970	Контролирует производство и использование пестицидов. Запрещает производство, импорт и продажу пестицидов и других средств борьбы с сельскохозяйственными вредителями, если эти средства не соответствуют установленным нормативам или не прошли регистрацию
Закон о веществах, загрязняющих окружающую среду. 1975 (1976)	Обязывает производителей химических веществ сообщать в соответствующие инстанции сведения о новой продукции в течение трех месяцев после появления ее на рынке. Требует испытаний вредных веществ, наделяет федеральные власти и провинции правом ограничивать и запрещать их использование
Закон о перевозке вредных товаров. 1980	Регулирует обращение с вредными товарами и отходами, их маркировку, упаковку, ведение соответствующей документации и перевозку. Вводит нормативы перевозки различными видами транспорта; учреждает систему оповещения об опасных авариях; требует ликвидации утечек и разливов вредных веществ
Регулирование утилизации и удаления отходов	
Специальное законодательство на федеральном уровне отсутствует, но в значительной части утилизацию и удаление отходов регулирует КЕПА	
Охрана природных комплексов, объектов, видов	
Закон о национальных парках. 1930	
Заповедная охрана природы регулируется также соответствующими законами провинций Канады	

Уголовный кодекс Канады (УК) также включает статьи, которые могут быть применены для природоохранного регулирования, например, ст. 387 - о нанесении ущерба: лицо, виновное в загрязнении ОС, подлежит уголовному преследованию; лицо, сбрасывающее в ОС химические отходы, может быть признано виновным по ст. 174 о недозволенном размещении в общественном месте летучих веществ, способных встревожить или стеснить других, причинить им неудобства или ущерб собственности.

В рабочем документе Комиссии по реформе права Канады "Преступления против окружающей среды" ставится вопрос о возможности рассмотрения ОС в качестве объекта охраны с помощью УК. Комиссия предлагает ввести в УК статью, квалифицирующую загрязнение ОС как преступление на основе пяти принципов:

1) вступление правонарушения в противоречие с фундаментальными ценностями общества;

2) определение серьезности ущерба, нанесенного в результате правонарушения (кроме экологической катастрофы);

3) действие или бездействие рассматриваются как преступление, если это действие или бездействие совершены преднамеренно, по безответственности, халатности;

4) определение, не вступают ли меры по пресечению преступлений против ОС в противоречие с такими фундаментальными ценностями, как гуманность и справедливость, адекватность судопроизводства, презумпция невиновности и т.д.;

5) необходимость оценивать квалификацию правонарушения или преступления с точки зрения ее вклада в дело борьбы с такими правонарушениями, а главное - их предупреждение.

Инициатива Канады - считать загрязнение ОС, не оправдываемое интересами общества, уголовным преступлением наряду с убийством и т.д. - является новшеством в праве ОС [109].

2.3. Природоохранное законодательство Великобритании

В правовой системе Великобритании нет писаной конституции, как нет и кодифицированного ПОС или даже нормативного акта, который может быть положен в его основу. Одна из причин такого положения, по мнению британских правоведов, отсутствие четко очерченной сферы ПОС, хотя в нее, безусловно, включаются проблемы загрязнения и консервативной охраны природы. К примеру, сфера ПОС определяется не на основе какого-либо фундаментального и широко признанного правового принципа (или по его предмету), а скорее общим ощущением того, что в каждый конкретный момент относится к ОС. Например, транспортная политика, вопросы энергетики, жилищного строительства - все эти вопросы могут быть включены в сферу действия ПОС [41].

Основы современного ПОС были заложены в XIX в. В праве этого времени можно выделить три основных направления. В основе первого лежал интерес общественности в сохранении природы сельской местности и доступа к ее красотам. Второе направление выросло из движения за общественное здоровье времен королевы Виктории, главной целью которого было улучшение условий жизни в городах путем борьбы с загрязнением воздуха и воды. Третьим направлением стал государственный контроль за землепользованием. Эти направления стали стержнем современного ПОС. Они обязаны своим быстрым развитием стремительному росту урбанизации, которая, в свою очередь, явилась следствием промышленной революции. Эта причина дополнялась осознанием того, что средства правовой защиты частных прав не могут стать единственным средством управления в области ОС [41].

Великобритания отличается от других западноевропейских стран также и своим подходом к введению экологических стандартов, согласно которому нормирование можно применять к одному или нескольким звеньям цепи загрязнения. Эта цепь начинается у источника загрязнения, проходит по подвергшимся воздействию загрязнения компонентам ОС и заканчивается биологическим объектом, т.е. целью ООС. Природоохранная политика Великобритании направлена на контроль загрязнения вблизи биологического объекта, а экологические цели и нормы выбросов (сбросов) устанавливаются с учетом охраны данного биологического объекта. Нормирование выбросов от источников загрязнения до недавнего времени не было распространено в стране. Только в 1987 г. правительство Великобритании объявило о своем намерении ввести национальные нормы ПДВ и ПДК загрязняющих воздух веществ [41, 66, 118, 179, 227].

Основные природоохранные законы Великобритании приведены в **табл. 4.** Нормативная база регулирования процесса утилизации отходов на земле насчитывает приблизитель-

Таблица 4

Основные природоохранные законы Великобритании

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС [37, 41, 61, 72, 87, 106, 136, 160, 173, 179, 203, 241]	
Закон о борьбе с загрязнением окружающей среды (Закон о контроле загрязнений окружающей среды). 1974	Комплексный закон, базирующийся на концепции предотвращения загрязнения. Состоит из 4 разделов: 1) вводится принципиально новая система сбора и обработки коммунально-бытовых, хозяйственных и промышленных отходов; 2) пересматриваются полномочия водных инспекций по контролю загрязнения вод в сторону повышения полномочий отдельных граждан и общественности, а также наделения министра ОС Великобритании полномочиями по введению налога за сброс неочищенных стоков; 3) трансформируются положения ранее действующего Закона 1960 г. о контроле "шумового" загрязнения в связи с более упрощенной схемой контроля источников шума и созданием зон контроля шумов; 4) вводятся дополнительные аспекты в контроле воздушного загрязнения, в частности, за химическим составом используемого транспортного топлива (особенно по уровню сернистых и свинцовых компонентов)
Охрана атмосферного воздуха [6 - 9, 47, 61, 72, 73, 80, 87, 179, 255]	
Закон о содовых заводах. 1863. Закон о щелочных и других видах производства. 1906	Положили начало регулированию отношений, связанных с загрязнением воздуха, путем использования наилучших практически достижимых средств. Ограничивали выбросы в атмосферу ядовитых и вредных газов химическими предприятиями
Закон о чистом воздухе. 1956 и 1968	Регламентирует деятельность промышленных предприятий любого типа, выбросы которых наносят вред ОС. Вводит ведомственное разделение контроля за загрязнением воздуха в зависимости от видов загрязняющих веществ. Контроль за выбросами ядовитых и вредных газов осуществляет Инспекция по контролю за щелочами; дыма и твердых частиц - местные органы здравоохранения. Дает право местным властям устанавливать зоны, где не разрешается применять виды топлива, сжигание которых приводит к образованию смога
Охрана вод [37, 41, 61, 72, 73, 106, 139, 179, 251]	
Закон о предотвращении загрязнения рек. 1876, 1951	Определяет условия осуществления права на сброс стоков в муниципальные канализационные системы
Закон о загрязнении вод. 1977	Возлагает на местные органы власти разработку планов контроля качества водных ресурсов, контроль за расходованием воды и сбросом сточных вод, осуществление мониторинга качества воды и др.

Продолжение табл. 4

1	2
Закон о предотвращении загрязнения окружающей среды. 1985	Предусматривает юридический запрет на сброс сельскохозяйственных сточных вод в реки и водоемы, а также в случаях угрозы загрязнения грунтовых вод
Регулирование токсичных химических веществ [9, 37, 41, 47, 61, 71, 79, 113, 163, 171]	
Закон о здоровье и безопасности на рабочем месте. 1974	Направлен на установление нормальных условий труда в рабочих помещениях, содержит требование не подвергать опасности здоровье населения. Закон распространяется и на владельцев установок по утилизации отходов. Предусматривает обязанность инспектора по безопасности предоставлять рабочим или их представителям информацию, касающуюся их здоровья и безопасности
Закон об охране пищевых продуктов и окружающей среды. 1985	Придает контролю за пестицидами обязательный характер. Министр сельского хозяйства наделен правом устанавливать порядок обнародования информации о токсичности пестицидов, списки которых представляются на рассмотрение и утверждение
Закон об охране интересов потребителей. 1987	Дает право каждому потребителю на компенсацию ущерба, нанесенного ему производителем вредной продукции. Предполагается обеспечение упрощенной процедуры получения такой компенсации потребителем. Закон разработан во исполнение соответствующей директивы ЕЭС от 25 июля 1985 г. Одобрен 15 мая 1987 г.
Регулирование утилизации и удаления отходов [9, 37, 41, 61, 62, 71, 84, 113, 140, 163, 227, 231, 254, 256]	
Закон о здравоохранении. 1936	Возлагает на местные органы здравоохранения, владельцев жилых и промышленных помещений обязанности по подготовке и удалению скапливающихся у них отходов
Закон о хранении (об утилизации) ядовитых отходов. 1972	Запрещает удаление на свалки и бесконтрольное хранение ядовитых веществ, вредных и загрязняющих отходов в том случае, если это приводит к нанесению ущерба ОС. Устанавливает процедуру контроля местных властей за утилизацией и перевозками специальных видов отходов. В частности, уведомление об утилизации должно содержать данные об отходах: источник происхождения и место удаления; характер и химический состав; количество, намечаемое для удаления с указанием числа, размера и особенностей контейнеров
Закон об охране здоровья населения. 1975	Содержит правовые основы природоохранных действий местных органов власти
Охрана природных комплексов, объектов, видов [24, 37, 41, 61, 69, 77, 128, 130, 137, 157, 173, 229, 234, 242, 250, 257]	
Закон о городском и сельском планировании. 1947. Дополнен	Основополагающий правовой акт; впервые предпринята попытка ввести эффективную и рациональную систему управления земельными ресурсами на всей территории страны. Одно из важнейших положений закона - правовое обоснование перехода фу-

Окончание табл. 4

1	2
законодательными актами по охране ландшафтов, флоры и фауны, архитектурных сооружений и культурных ценностей	нкции землепользования от собственников и наследников земли к государству и наделение центральных и местных органов власти функцией контроля за использованием земельных ресурсов
Закон о национальных парках и доступе к природе. 1949	Юридически оформлена процедура защиты охраняемых природных комплексов
Закон о новых городах. 1956 и 1968	Требует учета экологического аспекта при разработке генерального и детального планов градостроительства, создании зеленых зон, проведении землеустроительных мероприятий
Закон о лесном хозяйстве. 1967	Предусматривает меры регулирования рубок леса и охраны деревьев
Закон о планировании городов и сельского развития. 1971	Требует получения разрешения планирующих органов на освоение земель в хозяйственных целях; дается определение национальных парков, особо живописных районов, мест специального научного интереса, экологически уязвимых районов, заказников и порядок их охраны
Законодательство о городском планировании. 1984	Наряду с прежними аспектами Закона 1971 г. более подробно регулирует вопросы рекламной деятельности (размещение рекламных щитов и др.) применительно к экологическим требованиям
Закон об охране дикой природы и природы сельской местности. 1981	Призван охранять территории особого научного интереса, предусматривает создание заповедников, в том числе морских. Ужесточил меры по охране природы
Закон о животном мире и сельской местности	Предусматривает процедуру установления статуса "специального научного интереса", правила землепользования и меры пресечения нарушений в отношении охраняемых территорий

но 48 нормативных актов, из них основную роль играют четыре самостоятельных, но взаимосвязанных направления в законодательстве. Английское законодательство не проводит принципиального различия между опасными и неопасными отходами на том основании, что утилизация любых видов отходов - потенциально опасный процесс. И наоборот, со всеми отходами надо обращаться как с потенциально опасными, принимая во внимание условия утилизации [41, 140, 231].

Предупреждение правонарушений в области ОС заняло важное место в законодательстве недавнего времени. Закон о городском и сельском планировании 1947 г. обеспечивал регулирование использования земель в городской и сельской местности, однако вопросы ООС занимали в нем незначительное место [62, 77, 130, 257]. В 1951 г. была введена система лицензирования сброса сточных вод коммерческих предприятий. 5 лет спустя было установлено общее полномочие запрещать использование определенных видов топлив в специальных "бездымных" зонах. Закон о контроле за загрязнением 1974 г. установил полномочия по планированию и лицензированию в области утилизации отходов. Тот же закон предусмотрел проведение превентивных мероприятий по борьбе с шумом. Даль-

нейшим развитием метода предупреждения в законодательстве стало введение в 1982 г. правил, обеспечивающих тестирование новых химических веществ, поступающих в продажу [41].

Наибольшее развитие меры предупреждения загрязнения получили в сфере использования земли, вод, воздуха [41, 62]. В 1975 г. Королевская комиссия по загрязнению ОС в своем докладе по проблеме загрязнения атмосферного воздуха отметила ряд трудностей, которые могут возникнуть в результате фрагментарных и некоординированных действий. Комиссия ввела в оборот термин "наилучший, практически осуществимый природоохранительный вариант" (НППВ), который выступает в роли критерия в процессе принятия решений. Его следует понимать следующим образом: экологические последствия всех предлагаемых вариантов деятельности должны быть сравнимы между собой, с тем чтобы обеспечить выбор наиболее эффективного варианта. Концепция НППВ получила значительную поддержку в правительственных кругах, однако ее точный смысл и нормативное значение остаются на протяжении последних лет не вполне ясными [173].

Английское правительство никогда не исходило из того, что деяния, которые могут быть классифицированы как преступления, в обязательном порядке подлежат уголовному наказанию. Государственные органы обладают практически неограниченным усмотрением в выборе мер ответственности в каждом конкретном случае. Подобным же образом дело обстоит и с нарушением условий лицензирования. В этом случае власти имеют право лишить виновное лицо лицензии, но закон не требует этого в обязательном порядке [41].

2.4. Природоохранное законодательство Франции

Во Франции законодательством охвачены практически все аспекты ООС (**табл. 5**), хотя обобщенного комплексного закона пока нет. Несмотря на традиционное пристрастие французского законодательства к кодификации это законодательство официально не кодифицировано. В настоящее время во Франции существует только частное издание Кодекса окружающей среды [61]. В целом в этой стране действует около 100 законов, регулирующих охрану природы и ОС, и трудно найти какую-либо сферу хозяйственной жизни Франции, которая была бы не охвачена экологической нормой [91, 117, 186].

Современное экологическое законодательство Франции развивалось не на пустом месте. Так, еще в Законе от 8 апреля 1898 г. на собственников прибрежных земельных участков возлагалась обязанность получать разрешение у соответствующих административных органов на использование вод судоходных рек и каналов с условием не загрязнять последние [61]. За последние 25 лет во Франции принят целый ряд юридических актов, направленных на сохранение и рациональное использование водных ресурсов.

Национальное законодательство Франции в области охраны воды и воздуха имеет в своей основе три принципа: 1) разработка стандартов качества; 2) налогообложение, выдача прав на загрязнение; 3) организация "торговли правами на загрязнение".

Налоги за загрязнение используются в управлении водными ресурсами в соответствии с Законом о бассейновых управлениях 1964 г. Охрану вод обеспечивают 17 законов, охрану воздуха - 3 [91, 186].

В области загрязнения атмосферного воздуха основное внимание направлено на кислотные осадки и отработанные газы автомобильных двигателей. Получили дальнейшее развитие НИОКР, касающиеся кислотных осадков и фотохимического загрязнения атмосферы, расширена сеть станций мониторинга качества атмосферного воздуха и совершенствуются методы десульфурации выбросов и топлива. Продолжается проведение программы улучшения санитарно-гигиенических условий прибрежных районов, на которую затрачивается ежегодно около 1 млрд франков, и исследования по разработке эффектив-

Таблица 5

Основные природоохранные законы Франции [6, 9, 10, 16, 19, 24, 37, 61, 71, 91, 113, 117, 124,'148 - 150, 163, 186, 224, 256]

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС	
Закон об охране природы. 1976	Посвящен всесторонней охране ОС. Провозглашает долгом каждого человека, всех государственных и частных организаций охранять естественную среду. Содержит положения о проведении экологической оценки проектов промышленной и хозяйственной деятельности. Устанавливает правила консерваций природных территорий, охраны диких животных и растений, санкции за их нарушение
Закон о развитии и размещении промышленных объектов.19 июля 1976	Устанавливает определенные нормы в отношении экологической чистоты хозяйственных объектов, которые своей деятельностью повышают опасность для здоровья и благополучия людей, наносят ущерб сельскому хозяйству и природному равновесию. Предусматривает необходимость получения разрешения на этапе проектирования от органов государственного, центрального и местного управления (в зависимости от расположения будущего предприятия). Ст. 2 закона закрепляет положение об оценке воздействия на ОС хозяйственных проектов. Предусматривает постоянный контроль за деятельностью этих предприятий и порядок возмещения наносимого ОС ущерба
Закон о зарегистрированных предприятиях. 19 июля 1976	Предусматривает обязательную регистрацию новых предприятий. Наделяет префектов (комиссар республики) правом контроля выполнения природоохранных требований на стадии проектирования и эксплуатации предприятия с учетом тех загрязняющих веществ, источником которых является зарегистрированное предприятие
Декрет от 7 июля 1977 (вступил в силу 1 января 1978 г.)	Обязывает учитывать экологические факторы при планировании землепользования, экономического развития, городской застройки и т.п. Устанавливает процедуру подготовки заключения ЭЭ. Содержит список проектов, для которых ЭЭ необязательна. Запрещает всякие изменения пользования земель, подрывающие охрану лесов
Закон об охране окружающей среды. 1985	Вносит изменения в Закон 1976 г.: вводит ответственность за эксплуатацию промышленных установок
Охрана атмосферного воздуха	
Закон о вредных, антигигиенических и беспокойных предприятиях. 1917	Предусматривает меры по предупреждению вредного влияния промышленных предприятий на состояние воздушного бассейна населенных мест.Подразделяет предприятия на 3 класса в зависимости от степени возможного загрязнения воздуха. Предприятия, потенциально способные нанести ущерб здоровью людей своей деятельностью, должны располагаться вне жилой зоны

Продолжение табл. 5

1	2
Закон 1961	Регулирует выбросы загрязняющих веществ из отопительных систем, промышленных предприятий, автотранспорта. Наделяет правительство правом контроля строительства новых жилых и промышленных объектов, использования "грязного" оборудования и высокосернистых сортов топлива. Предусматривает создание специальных зон, в пределах которых предполагается более жесткое ограничение выбросов вредных веществ в атмосферу. Предоставляет местным органам власти чрезвычайное право в отношении предприятий, выбросы которых создают угрозу населению
Декрет от 17 сентября 1963	Регулирует выбросы загрязняющих веществ из отопительных систем. Устанавливает специальные зоны охраны Парижа, Лиона и промышленного района на севере страны, где введены особые ограничения в отношении строительства и эксплуатации отопительных систем
Декрет от 19 августа 1964	Предусматривает классификацию всех отопительных систем, разработку правил их эксплуатации и установление норм выбросов для каждого класса
Декрет от 17 июня 1967	Предписывает меры борьбы с загрязнением воздуха от ТЭС
Декрет от 5 февраля 1969	Содержит общие меры по борьбе с загрязнением воздуха выхлопными газами автомобилей; административный акт от 30 июня 1970 г. устанавливает их ПДК
Декрет от 13 мая 1974 о контроле за выбросами загрязняющих веществ в атмосферу	Создает 2 режима охраны воздуха: общий и специальный. Первый - для всей территории страны, второй - для крупных городов с высокой степенью загрязнения воздуха. Наделяет правительство правом ограничивать и приостанавливать работу предприятий в случае критического загрязнения воздушного бассейна
Декрет о введении налога на загрязнение воздуха 7 июня 1975	
	Охрана вод
Закон о мероприятиях по контролю загрязнения вод от 16 декабря 1964. (Хартия в защиту воды)	Регулирует вопросы охраны и защиты вод от загрязняющих веществ. Предусматривает предупреждение загрязнения вод, борьбу с выявленными источниками загрязнения и возмещение убытков в случае загрязнения вод. Запрещает сброс во все внутренние воды и коллекторы отходов промышленных предприятий
Декрет 15 декабря 1967	Предусматривает уголовное наказание и возмещение убытков в случае загрязнения вод при ведении промышленного рыболовства и сельского хозяйства

Продолжение табл. 5

1	2
Регулирование токсических химических веществ	
Декрет от 1 августа 1974	Регулирует применение ядохимикатов, утверждает номенклатуру инсектицидных средств, используемых в сельском хозяйстве, разрешение на их продажу и применение. Вводит требование о чередовании посевов различных культур, которые утверждает сельская земельная комиссия
Закон о контроле за химическими веществами. 12 июля 1977. Дополнен и изменен в 1982	Предусматривает необходимость экологической оценки всех новых химических веществ до их поступления на рынок. Ст. 1 предписывает извещать о всех химических веществах до их производства или импортирования и о всех уже существующих веществах в случае, когда может возникнуть опасность из-за увеличения производства или изменений в технологическом процессе. Ст. 5 содержит положения о запрете производства, транспортирования, продажи или использования ряда химических веществ, включенных в список опасных веществ
Регулирование утилизации и удаления отходов	
Закон от 30 октября 1964	Предусматривает ответственность за эксплуатацию термоядерных установок
Декреты от 11 января 1963 и 21 марта 1976	Устанавливает специфический режим для предприятий, использующих ядерное топливо
Декрет от 23 февраля 1973	Наделяет комиссаров республики правом выдачи разрешений на вывоз и захоронение отходов, исключая отходы, относящиеся к категории вредных
Закон об удалении и утилизации вредных отходов. 15 июля 1975	Требует от компетентных государственных органов обеспечения контроля отходов, в том числе промышленных, на разных стадиях производственного процесса, их транспортировки и удаления (ст. 5). Ввел принцип юридической ответственности государства и частных лиц за несоблюдение правовых норм и необеспечение условий удаления отходов, удовлетворяющих экологическим требованиям (ст. 6). Наделяет местные органы власти правом требовать от виновника загрязнения принятия всех необходимых мер к устранению последствий, вызванных неконтролируемым сбросом отходов, и удалению этих отходов за счет собственных средств
Постановление от 19 августа 1977 о перечне токсичных и опасных отходов	Наделяет административные органы правом требовать от лиц, ответственных за производство, транспортировку и удаление отходов, полную информацию об условиях их удаления
Декрет от 21 сентября 1977	Предусматривает обязательную регистрацию предприятий по переработке отходов и ставит эти предприятия под контроль комиссаров республики

Окончание табл. 5

1	2
	Борьба с шумом
Постановление Министерства охраны окружающей среды, Министерства транспорта, Министерства здравоохранения от 13 апреля 1972	Регулирует предельно допустимый уровень шума, производимого городским автотранспортом
Постановление правительства от 30 июня 1973	Устанавливает нормы по строительству жилых зданий в районах аэропортов
	Охрана природных комплексов, объектов и видов
Закон о национальных парках от 22 июля 1960. Декреты от 1961, 1967, и 1975, 1977	Устанавливает правовой режим трех видов охраняемых природных территорий: национальных парков (во Франции их 6), региональных парков (19), природных резерватов (63). Декреты устанавливают систему управления национальными парками на государственном и местном уровне
Закон 1964	Посвящен вопросам регламентирования охоты
Декрет от 7 мая 1976	Вводит дополнительные меры регламентирования охоты, начиная от сдачи экзаменов на знание всех видов птиц и животных, разрешенных к отлову или отстрелу, кончая вопросами безопасности на охоте и взимания единовременных и лицензионных сборов
Декрет от 9 февраля 1968	Ограничивает "дикий" туризм в определенных зонах и предусматривает необходимость получения разрешения от администрации на любое туристическое строительство
Декрет об охране природных ресурсов в сельской местности от 8 августа 1970	Регулирует все вопросы, связанные с территориальным устройством и землепользованием при жилищном и коммунальном строительстве в городах и сельской местности, в прибрежных и горных районах
Закон о создании зеленых зон отдыха. 10 июня 1973	
Декрет об охране районов гор и предгорий. 10 июля 1975	

ных методов предотвращения и ликвидации аварийных разливов нефти и утечки вредных химических веществ.

Большое внимание уделяется проблеме отходов. Утилизация и удаление отходов осуществляются на основе соглашений между заинтересованными сторонами. Соглашения, в свою очередь, включаются в план, разработанный правительством и Национальным

управлением по утилизации и удалению отходов в сотрудничестве с региональными органами. Эти соглашения распространяются на большую часть территории Франции, широко заключаются с фирмами с целью снижения объема удаляемых отходов, особенно бумаги и картона, а также стеклянной и пластмассовой тары для пищевых продуктов и напитков [224]. Предполагается выбрать опытные земельные участки с целью проведения на них долговременных наблюдений за изменением качества почв и выявления тенденций их загрязнения [117].

2.5. Природоохранное законодательство ФРГ

В ФРГ федеральная юрисдикция распространяется на большинство сфер ООС, в том числе на охрану качества воздуха, борьбу с шумом, вредными веществами и твердыми отходами. Власти земель имеют право вводить только более жесткие стандарты, чем федеральные нормы. В отношении водной среды и землепользования федеральное правительство принимает законы только самого общего характера, конкретные меры разрабатываются на уровне земель [117].

Политика в области ООС, проводимая ФРГ с начала 70-х гг. (со времени Стокгольмской конференции по проблемам охраны окружающей человека среды, 1972 г.), позволила существенно улучшить качество ОС по ряду показателей, благодаря серии природоохранных мероприятий в соответствии с законами по ООС (**табл. 6**). Это в первую очередь касается охраны атмосферного воздуха.

Охрана воздуха в ФРГ регулируется Федеральным законом о защите от вредных воздействий загрязнения воздуха, шума, вибрации и т.п. (новая редакция 1985 г.) и дополняющими его Техническими предписаниями об охране воздуха (TA-Luft) от 1986 г., Предписаниями о больших котлоагрегатах (1983), Предписаниями о малых котлоагрегатах (1988) и другими актами (всего около 13 актов) [15, 162, 165, 167, 220, 221].

Вступление в силу 13-го распоряжения к Закону способствовало усилению оснащения ТЭС общего пользования установками по обессериванию отработанных газов, пылеулавливающими устройствами, сооружениями по сокращению выбросов оксидов азота [220, 221]. Технические предписания-86 значительно ужесточили нормы выбросов токсических веществ, особенно канцерогенных. По сравнению с 1974 г. нормы ПДВ бензола ужесточены в 4 раза, мышьяка - в 20 раз, кадмия - в 100 раз. Суммированный выброс пыли предписано сократить (по сравнению с уровнем 1982 г.) на 40%, тяжелых металлов - на 40%, диоксида серы - на 1/3, NO - на 100 тыс. т/год. Поставлена задача реконструкции старых ТЭС. Западные специалисты отмечают, что новые нормы ПДВ для ТЭС в ФРГ не имеют равных в мировой практике ООС. Вводится положение об обязательности мониторинга выбросов, которое разрабатывалось с учетом требований прежнего законодательства, возможностей контрольно-измерительной техники и результатов анализа затрат - выгод [167].

Следует отметить, что в ФРГ предъявляются четкие законодательные требования к приборам и методам контроля промышленных выбросов и отработанных газов [164].

Технические предписания-86 распространяются практически на все категории промышленных предприятий, в том числе на мусоросжигательные предприятия, что должно сделать операции по снижению отходов практически безопасными для ОС [15, 167].

Предписания о малых котлоагрегатах (мощностью менее 59 МВт), вступившие в силу в 1988 г., вводят нормы ПДВ загрязняющих веществ от названных объектов, которые должны быть выполнены к 1993 г. Допустимое содержание серы в топливе для ТЭС указанной мощности установлено в 1%. В предписаниях содержится норма ПДВ SO_2, NO_x, CO от ТЭС, работающих на разных видах топлива (угле, торфе, мазуте) [15, 165, 221].

Таблица 6

Основные природоохранные законы ФРГ

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС [15, 39, 61, 117, 125, 225, 230]	
Закон об охране природы и заботе о ландшафтах. 1976	Комплексный закон охватывает основной круг вопросов ООС. Значительное место занимают нормы, регулирующие вопросы охраны природных комплексов, в частности, заповедных территорий национальных парков (в ФРГ их 2), природных парков (66), ландшафтных заказников, памятников природы
Охрана атмосферного воздуха [6, 15, 37, 61, 117, 162, 164, 165, 167, 220, 221, 230]	
Закон о борьбе с загрязнением воздуха. 1971	Устанавливает в качестве наказания за тяжелые случаи отравления ОС штраф на виновника в размере 100 тыс. марок или тюремное заключение до 10 лет
Федеральный закон о защите от вредных воздействий загрязнения воздуха, шума, вибрации и т.п. (Закон о выбросах, Закон о чистом воздухе). Вступил в силу 15 марта 1974. Дополнен поправками в 1976, 1978 и 1985	Основной законодательный акт, регулирующий охрану атмосферного воздуха в ФРГ. Направлен на охрану людей, животных, растений, материальных ценностей от загрязнения воздуха, шума, вибрации. Устанавливает понятие "источник загрязнения". Определяет меры по предупреждению загрязнений воздуха, которые вызывают кислотные дожди. Дает федеральному правительству право устанавливать стандарты качества атмосферного воздуха и нормы ПДВ на основе лучшей из доступных технологий очистки. Устанавливает процедуру ЭЭ. На основе закона издано примерно 13 подзаконных актов. Наиболее важные: Предписания о больших котлоагрегатах (1983), Технические предписания об охране воздуха (1986) и Предписания о малых котлоагрегатах (1988)
Охрана вод [15, 61, 117, 219, 230]	
Федеральный закон о водных ресурсах. 1976	Устанавливает нормы предельно допустимого сброса сточных вод. Обязывает власти земель разрабатывать планы водопользования. Вводит плату за сброс сточных вод в зависимости от объема сброса
Закон о плате за сброс сточных вод в водную среду. 1976. Вступил в силу в 1981, поправки в 1987	Ввел экономические стимулы сокращения загрязнения вод в водохозяйственном секторе, плату за сброс сточных вод коммунального хозяйства и 45 категорий промышленных предприятий и технологических процессов. Ранее эти вопросы частично регулировались Законом о федеральных водных путях 1968 г., Законом о водных ресурсах 1976 г. и Законом об отчислениях на сброс сточных вод 1975 г.
Регулирование токсичных химических веществ [9, 61, 71, 113, 117, 122, 163, 230]	
Закон о перевозках пищевых продуктов, табачных изделий, ко-	Регулирует использование химикатов в быту

Продолжение табл. 6

1	2
сметики и других потребительских товаров. 1974	
Закон о детергентах. 1975. Дополнен в 1984	Предусматривает постоянное сокращение фосфатов в моющих средствах
Закон о защите растений. 1975	Регулирует использование пестицидов
Закон о химикалиях. 1982	Устанавливает разрешительный порядок в отношении производства, использования или распространения определенных категорий опасных веществ. Обязывает изготовителей химических веществ осуществлять контроль за их свойствами и качеством путем представления этих веществ на экспертизу в специальное бюро и получения от него соответствующего разрешения. Применяется дифференцированный подход к испытаниям новых химических веществ, основанный на учете количественных характеристик веществ. Предусматривает штраф в размере до 100 тыс. марок за нарушение правил регистрации новых химических веществ и наказания в виде лишения свободы сроком до 5 лет за нарушение требований при производстве, транспортировании и использовании веществ, указанных в статьях закона, если в результате возникает опасность для здоровья людей или наносится значительный материальный ущерб
Регулирование утилизации и удаления отходов [15, 19, 61, 71, 103, 113, 117, 143, 163, 187, 194, 230, 256]	
Закон об отработанных маслах. 1968	Регулирует удаление отработанных и остаточных масел
Закон об удалении отходов. 1972	Устанавливает разрешительный порядок удаления отходов. Запрещает удаление отходов, способное нанести ущерб здоровью населения. Наделяет муниципалитеты ответственностью за проведение программ ликвидации отходов и выполнение правовых норм в этой области
4-я поправка - Закон о предотвращении образования и удалении твердых отходов. 1986	Предотвращение образования отходов объявляется задачей национальной политики. Федеральному правительству вменяется в обязанность разработать регулятивные материалы для выполнения требований закона. На основании Закона разработаны: 1) Техническое предписание об устранении отходов (1986), определяющее порядок сбора, удаления и утилизации твердых отходов, в том числе опасных; 2) Предписание о ликвидации и переработке отходов (1989) - завершившие в ФРГ создание системы контроля за производством, хранением, утилизацией, обработкой, захоронением отходов всех категорий, а также за их импортом, экспортом и перевозками

Окончание табл. 6

1	2
Борьба с шумом [15, 61, 117, 230]	
Закон о защите от авиационного шума. 1971. Закон о защите от дорожного шума. 1979	Устанавливают предельно допустимые уровни шума для различных категорий территорий страны
Охрана природных комплексов, объектов, видов [61, 97, 117, 134, 172, 178, 221, 225, 230]	
Закон о лесах. 1975	
Закон о растительности. 1975	
Закон о борьбе с преступлениями против окружающей среды	Усиливает административную ответственность за "порчу среды" и упорядочивает систему штрафов в этой области

С 1983 г. ФРГ последовательно выступает за сокращение вредных выбросов автотранспорта. С 1 января 1986 г. здесь действует правило об оснащении автомобилей каталитическими нейтрализаторами отработанных газов и переходе на неэтилированный бензин. К 1995 г. в ФРГ намечено добиться сокращения автомобильных выбросов на 57% и выйти на уровень нормативов США и ЕЭС [117, 143, 230].

Основной причиной ужесточения правового контроля охраны атмосферного воздуха в ФРГ послужила гибель лесов. Согласно результатам инвентаризации лесов ФРГ в 1986 г., на площади около 4 млн га (54% всех лесов ФРГ) деревья находятся в ослабленном или поврежденном состоянии. В случае сохранения современных тенденций социально-экологического развития суммарный ущерб от этого на ближайшие 80 лет может составить примерно 180 млрд марок. В качестве одной из причин гибели лесов власти ФРГ считают трансграничное загрязнение воздуха, регулируемое в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и рядом директив ЕЭС. Считается, что без принятия природоохранных мер в стране к 2030 г. осталось бы только 15% современных пихтовых лесов по сравнению с 46% сохранности леса при действии названных мер [15].

В ФРГ нет национальных стандартов качества воды. Федеральное правительство учредило нормы сброса сточных вод для новых источников загрязнения. Ответственность за качество воды несут власти земель. Последние могут передавать ответственность и полномочия в сфере управления водными ресурсами так называемым водным ассоциациям, основная задача которых заключается в финансировании водоохранных мероприятий и управлении качеством водной среды [117, 219].

В одном из регионов ФРГ (бассейн р. Рура), где имеется несколько водных ассоциаций, разработана система налогов на сброс сточных вод. Она основана на экономических показателях - объем производства и степень занятости. Доходы, получаемые от сбора налогов, идут на финансирование водоочистных работ и управление водоохранными программами.

В 70-х гг. федеральное водоохранное законодательство ФРГ было пересмотрено с учетом соответствующих директив ЕЭС и международных договоров, принят ряд законов, регулирующих охрану вод. Наиболее важен Закон о плате за сброс сточных вод в водную

среду 1976 г., вступивший в силу с 1981 г. Он впервые ввел экономические стимулы сокращения загрязнения вод в водохозяйственном секторе [15, 102].

Правовую основу управления отходами составляет Закон об отходах 1972 г. с дополнениями. 4-я поправка (1986 г.) получила название Закона о предотвращении образования и удалении отходов, в ней предотвращение образования отходов объявляется задачей национальной политики, а на федеральное правительство возлагается ответственность за проведение исследований и разработок в области малоотходных и безотходных технологий [15, 117, 221].

Законодательными органами ФРГ намечено пересмотреть концепцию охраны почв и грунта, улучшения охраны биотипов, меры по ликвидации старых свалок промышленных отходов, действовавших до вступления в силу Закона об отходах, т.е. до 11 июля 1976 г., меры по предотвращению вредного воздействия химической промышленности на ОС.

Возмещение экологического ущерба очень важный, но еще недостаточно хорошо разработанный раздел природоохранного законодательства ФРГ. До сих пор среди правоведов нет единства даже в определении самого понятия "экологический ущерб", не установлены четкие разграничения между экологическим и имущественным ущербом, не отработаны вопросы возмещения ущерба в тех случаях, когда объект повреждения не является частной собственностью [212].

После аварии на химическом предприятии компании "Сандоз" в ноябре 1986 г. межведомственная рабочая группа в ФРГ подготовила проект нового закона об ответственности за нанесение ущерба ОС. В ходе его разработки был детально обсужден ряд дискуссионных проблем, в том числе определение ущерба, вопросы доказательства причинной связи ущерба и выбросов из определенного источника, проблемы введения системы обязательного страхования. Формы ответственности зависят от вида ущерба, который может возникнуть в результате аварий, выбросов при нормальном функционировании предприятий, совместных выбросов нескольких предприятий. Первые два случая практически не вызывают неоднозначных толкований и требуют применения мер гражданской ответственности. Для третьего случая имеются возможные варианты решения: 1) не вводить никаких мер ответственности; 2) переложить решение проблемы на налогоплательщиков; 3) определять специальные зоны и разрабатывать меры ответственности для предприятий, включенных в эти зоны; 4) самое распространенное - создавать специальные фонды за счет отчислений предприятий, загрязняющих ОС [122].

На примере ФРГ можно показать новое направление в экологическом законодательстве западных стран. Оно знаменует тенденцию к гуманизации современного общества, выражающуюся в данном случае в защите прав животных. В ФРГ принят новый закон, регулирующий проведение опытов на животных. Его основные положения касаются различных предпосылок (стимулов, целей) таких опытов, разрешений на эти опыты, уведомлений о них, взаимоотношений с уполномоченными по охране животных, проведения самих опытов, разведения и содержания подопытных животных, вопросов комплексной проверки соблюдения этих правил. Полностью запрещаются подобные эксперименты при испытании нового оружия, боеприпасов, табачных изделий, моющих средств и декоративной косметики [172].

Слабость экологической политики ФРГ немецкие специалисты видят в ее направленности на отдельные компоненты ОС, некомплексности, что находит отражение в нормировании загрязнений. Вносятся предложения шире внедрять комплексный подход к ООС, обеспечивать ЭЭ всех проектов хозяйственной деятельности, ввести единый стандарт качества ОС [230].

Среди недостатков природоохранного законодательства ФРГ называют также отсутствие гармоничной связи между отдельными предписаниями и законами [219]. Согласно Конституции ФРГ сохранение здоровья граждан является задачей государства, однако эта обязанность до сих пор не подкреплена действенными правовыми актами [225]. Наи-

большего развития положения об охране здоровья достигли лишь в полицейском праве, а также в многочисленных законах и предписаниях природоохранного права [178, 225].

2.6. Природоохранное законодательство Швеции

В Швеции действует свыше 40 правовых актов, прямо или косвенно регулирующих вопросы ООС и природопользования (**табл. 7**). Из них три: Закон об охране и рациональ-

Таблица 7

Основные природоохранные законы Швеции [9, 35, 37, 44, 61, 71, 96, 110, 112, 113, 116]

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
	Общие законы об ООС
Закон об охране и рациональном использовании природы. 1964	Устанавливает, что природная среда является национальным достоянием; общедоступность пользования; заповедование природных объектов осуществляется государственными и местными органами власти. Содержит положения: 1) об охране животного и растительного мира; 2) регулирование вопросов рекреационной деятельности; 3) специальные предписания относительно бытовых отходов. Устанавливает общие правовые стандарты для выбросов загрязняющих веществ в ОС
Указ об охране природы. 1976	Детализирует процессуальные нормы охраны природы в соответствии с законом
Закон об охране окружающей среды и Указ об охране окружающей среды. 1969	Направлены на урегулирование вопроса о видах отрицательного воздействия на ОС. Закон применяется в следующих случаях: 1) загрязнение рек, озер и других водоемов сточными водами, твердыми и газообразными отходами, источниками которых является поверхностный сток, предприятия и сооружения; 2) использование земель, предприятий и сооружений (кроме гидротехнических), которое может привести к загрязнению перечисленных выше водоемов; 3) использование земель, предприятий и сооружений, которое может нанести ущерб ОС выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, шумовыми, вибрационными и световыми нагрузками. Требует использования лучшей из доступных технологий очистки в применяемых мерах борьбы с загрязнением, предусматривает проведение мониторинга источников загрязнения, природоохранных мероприятий. Указ содержит перечень типов предприятий, на строительство, реконструкцию и расширение которых требуются разрешения, и предусматривает получение разрешения на сброс сточных вод. Определяет процедуру подачи заявлений на разрешение и выдачи разрешений на деятельность, связанную с загрязнением ОС
Закон 1974 относительно выполнения конвенции об ООС, заключенной 17 февраля 1974 между Данией, Норвегией и Швецией Указ 1976 о применении данного Закона	Требует соблюдения ряда статей Конвенции как закона Швеции, содержит положения о совместном расследовании допустимости деятельности, отрицательно воздействующей на ОС

1	2
Дополнения к Закону об охране окружающей среды. 1975	Подчеркивает необходимость проведения экологической оценки планов лесозаготовок и последствий вырубки лесов
Дополнения к Закону об охране окружающей среды. 1981. (Закон об ООС 1981)	Вносят коррективы в списки типов предприятий, которые должны получать разрешения на деятельность, связанную с загрязнением ОС. Усилена ответственность за действия, способные принести существенный вред здоровью граждан и состоянию животного и растительного мира: загрязнение в результате выбросов, складирования и хранения отходов; шумовое загрязнение; вибрация и радиация. Дает возможность привлекать виновных к ответственности, если негативные последствия той или иной деятельности обнаруживаются спустя длительное время (генетический ущерб, последствия захоронения отходов и др.). Предусмотрено ужесточение системы получения разрешений на реализацию хозяйственных проектов, которые могут нанести ущерб ОС, и расширение объема информации о проектах с целью участия местных властей и общественности в обсуждении вопроса о целесообразности выдачи разрешения на такую деятельность
	Охрана атмосферного воздуха
Королевский указ об отработанных газах автомобилей. 1972	Содержит требования к конструкции автомобилей, направленные на сокращение выброса в атмосферу токсичных веществ с отработанными газами. Предусмотрены нормы ПДВ токсичных веществ на 1 км пробега
Указ об автомобильном транспорте. 1972	Содержит указания о специальном техническом оснащении автомобилей для снижения шума и токсичности отработанных газов
Закон и указ о содержании серы в нефтетопливе 1976 (вступили в силу с 1 окт. 1977)	Направлены на сокращение выбросов сернистого ангидрида в атмосферу. Дают право местным органам власти ужесточать нормы, регулирующие использование нефтетоплива с различным содержанием серы
	Охрана вод
Водный закон 1918. Закон о водной ассоциации. 1976	Имеет положения об ООС при строительстве гидротехнических сооружений, использовании подземных вод, водоснабжении и др.
Королевский указ о государственных субсидиях муниципальным предприятиям очистки. 1968	Обеспечивает финансирование строительства, реконструкции и расширения предприятий, проводящих глубокую очистку воды

Продолжение табл. 7

1	2
Закон о сбросах в морскую среду. 1971	Запрещает сброс в территориальные воды Швеции твердых, жидких и газообразных отходов с судов, летательных аппаратов и других транспортных средств. Запрещается и вывоз перечисленных отходов из страны с целью сброса в международных водах
Указ о сбросах в морскую среду. 1971	Наделяет Национальное управление по ООС полномочиями изымать из-под действия закона некоторые случаи, если они не нанесут ущерба ОС
Закон и Указ о мерах по борьбе с загрязнением моря с судов. 1980	Запрещает сброс нефтепродуктов в территориальные воды Швеции и прилежащие воды Балтийского моря. Наделяют правительство и Национальное управление судоходства и навигации правом вводить запрет на сброс нефтепродуктов в других акваториях и на сброс иных, чем нефть, веществ
	Регулирование токсичных химических веществ
Закон о продукции, вредной для здоровья человека и окружающей среды. Наз. также: Закон о контроле опасных для ОС химических веществ. 1973 (заменил прежние акты: Указ о ядовитых веществах, Указ о пестицидах и Закон о полихлорированных бифенилах)	Устанавливает нормы контроля товаров, которые в силу своих химических или физико-химических свойств, способны нанести вред человеку и экосистемам. Содержит 2 главных принципа по предотвращению вреда: 1) предохранительные меры при производстве, обработке, упаковке, продаже и т.д. со стороны производителей, импортеров, продавцов; 2) право контроля и надзора за продукцией со стороны Национального управления профессиональной безопасности и здравоохранения, Управления по контролю за продукцией, администрации ленов. Предусматривает разрешительный порядок на обращение с полихлорбифенилами (ПХБ) и предметами, их содержащими (ст. 40, 41)
Указ о продукции, вредной для здоровья человека и окружающей среды. 1973	Детализирует положения соответствующих статей закона. С 1977 г. в сборнике инструкций Национального управления по ООС издаются отдельные распоряжения на основе этого Указа
Королевский указ о международных перевозках вредных веществ. 1974	Обеспечивает применение на территории Швеции аналогичного европейского законодательства
Закон о взрывоопасных и воспламеняющихся товарах 1975.	Содержат природоохранные нормы

Продолжение табл. 7

1	2
Указ о воспламеняющихся товарах. 1961	
Закон о защите от вредных веществ. Принят 25 сентября 1980. Вступил в силу с 1 января 1982	Определяет: 1) виды вредных веществ (ядовитые, едкие, возбуждающие, взрывчатые, легковоспламеняющиеся, канцерогенные и др.); 2) правила передачи информации об опасных веществах их производителями ведомствам по контролю; 3) санкции (штраф или лишение свободы) за нанесение материального ущерба и/или ущерба для здоровья людей в результате нарушения правил при производстве, транспортировке, использовании
Регулирование утилизации и удаления отходов	
Указ о вредных отходах. 1975	Определяет порядок обращения с вредными отходами, не подпадающими под действие Указа о продукции, вредной для здоровья человека и ОС. Вводит 10 категорий вредных отходов, устанавливает правила их перевозки, удаления и экспорта
Указ о государственных дотациях предприятиям по переработке отходов. 1975	Предусматривает государственную финансовую поддержку предприятиям по переработке отходов, осуществляющим рециклизацию, в размере 50% расходов предприятий, 25% расходов может быть компенсировано предприятию, гарантирующему проведение рециклизации в будущем
Закон и Указ об автомобильном скрапе. 1975	Направлены на улучшение операций по ликвидации отслуживших свой срок автомобилей. Владельцы автомобилей, сдаваемых в скрап, получают вознаграждение в 300 крон
Закон и Указ о бытовых отходах. 1979	Направлены на проведение операций по удалению бытовых отходов без нанесения ущерба здоровью людей и ОС. Указ о бытовых отходах детализирует обязанности муниципалитетов в отношении обработки и удаления отходов
Охрана природных комплексов, объектов, видов	
Закон и статут об охоте. 1938	Объявляют охрану диких млекопитающих и птиц одной из главных задач. Королевский указ об охоте ввел сезонные принципы охоты на некоторые виды диких животных
Закон о памятниках старины. 1942	Обеспечивает охрану природы вблизи памятников старины и накладывает соответствующие обязательства на землевладельцев
Закон (1950) и статут (1954) о рыболовстве	Содержат положения об охране рыбных ресурсов; запрещают лов некоторых видов рыб в определенные периоды
Закон об отчуждении земель. 1972	Предусматривает порядок изъятия территорий в интересах ОС с целью создания национальных парков, заповедников или памятников природы, а также для развития спортивно-рекреационной деятельности
Указ о государственном фина-	

Продолжение табл. 7

1	2
нсировании мероприятий по охране и рациональному использованию лесов в Северной Швеции. 1974	
Закон и Указ об охране буковых лесов. 1974	Устанавливают запрет на проведение рубок в буковых лесах без соответствующего разрешения; содержат положение о предоставлении государственных субсидий на лесовосстановительные работы и уход за буковыми лесами
Указ о применении Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. 1975	Оговаривает условия импорта и экспорта животных и растений, перечисленных в приложении к Конвенции 1973 г. Возлагает ответственность за исполнение Указа на Министерство сельского хозяйства, а выполнение научных разработок, связанных с Конвенцией, - на Национальное управление по ООС
Закон об охране и рациональном использовании лесов. 1979. Указ об охране и рациональном использовании лесов. 1979	Устанавливают порядок лесоповала и санитарных рубок, учитывающий экономические и экологические факторы. Особое внимание уделяется восстановлению лесов, в частности, заболоченных
Указ о компенсации ущерба, нанесенного дикими животными. 1980	Определяет условия возмещения ущерба в результате потравы сельскохозяйственных угодий, садов и т.д. лосями, благородными оленями, ланями
Указ о компенсации за ущерб, причиненный хищниками	Имеет целью охрану от истребления медведя, росомахи, рыси, волка, орла
	Природоохранный аспект других законов
Уголовный кодекс. 1962	Предусматривает наказание за нанесение ущерба природе: порчу деревьев, сбор коры, листьев и орехов в определенных случаях, а также за халатное отношение к использованию ядохимикатов, приводящее к вредному воздействию на животных и растения
Дорожное законодательство. 1971	Наделяет Национальное управление по ООС правом обжалования решений о дорожном строительстве, если последнее противоречит природоохранным нормам

Окончание табл. 7

1	2
Положение о национальном физико-географическом планировании. 1972. Статут службы здравоохранения. 1958	Содержат руководящие принципы управления водными и земельными ресурсами страны. Статут, кроме того, регулирует очистку воды, сточных вод, предотвращает загрязнения воды и воздуха, борьбу с шумом и прочими отрицательными воздействиями на ОС. Ответственность за исполнение возложена на муниципальные службы здравоохранения
Закон о строительстве. 1974. Строительный статут. 1959	Обеспечивают ООС через планирующие организации страны. В процессе планирования должны учитываться: необходимость охраны живописных ландшафтов, памятников природы, атмосферного воздуха, воды. Закон определяет категории промышленных предприятий и других объектов, на строительство которых требуется правительственное разрешение. Выявляются территории, не подлежащие крупномасштабной застройке в силу их рекреационного и природоохранного значения
Специальные статуты о некоторых типах строительства	Обеспечивают ООС при строительстве аэропортов и атомных электростанций
Закон об использовании вездеходов.1975 Указ об использовании вездеходов, 1972 и 1978	Запрещает передвижение автомобилей повышенной проходимости (АПП) и других автотранспортных средств по бездорожным территориям при отсутствии снежного покрова, на выделенных государством снежных участках высокогорных районов и земель, на которых проводится лесовосстановление. В Указах перечислены горные районы, в которых действует запрещение, и требования к конструкции АПП и мастерству водителей
"Право общего доступа" - часть обычного права Швеции	Неписаный закон, согласно которому любое частное лицо имеет право на свободное передвижение в сельской местности и на временное пребывание на землях, принадлежащих другому лицу, при условии, что эти действия не наносят ущерба природе. Однако "право общего доступа" не применяется в отношении частных площадок для отдыха или парков, а также к посадкам сельскохозяйственных культур и плантациям

ном использовании природы, Закон об охране окружающей среды и Закон о продукции, вредной для здоровья человека и окружающей среды - считаются ядром природоохранного законодательства страны [116].

Экологическая политика Швеции берет начало в заповедной охране природы. Первый природоохранный закон страны был принят в 1909 г. и регулировал заповедный режим памятников природы и культуры, включая уникальные природные достопримечательности. В этом же законе (впервые в Европе) появилось положение о создании и охране национальных парков Швеции [61].

Учреждение в 1963 г. Национального управления Швеции по ООС повлекло за собой интенсивную разработку соответствующего законодательства, поставив на повестку дня вопрос об эффективности природоохранительного регулирования, До недавнего времени основное внимание уделялось совершенствованию средств "максимального извлечения прибыли" в процессах природопользования, и лишь в последние годы государство обратилось к природоохранным мероприятиям [110].

В настоящее время в Швеции проводится в жизнь принцип включения в национальное комплексное планирование интересов ООС [61].

Так, с охраной природы связано примерно 6 основных направлений социально-экономического развития Швеции: 1) развитие и строительство гидроэлектростанций; 2) использование различных биоцидных видов воздействия на природное окружение (например, пестицидов); 3) антропогенное загрязнение ОС; 4) экологические аспекты "кислотных осадков"; 5) проблемы охраны лесов; 6) развитие энергетики.

Комплексный характер взаимодействия природных и социальных факторов развития с учетом состояния экологического равновесия положил конец частным спорам по отдельным проблемам сохранения флоры и фауны Швеции, которые велись в прошедшие десятилетия. Например, один из таких "споров", превратившийся в широкую общенациональную программу, был связан с организованной кампанией против правительственной политики государственных субсидий на осушение болот. Многие мелиоративные мероприятия были действительно успешными, но в подавляющем большинстве они привели к разрушению важнейших водно-болотных угодий, к существенному экономическому ущербу, вызванному значительным понижением уровня грунтовых вод, что сказалось на уровне влажности прилежащих аграрно-зерновых угодий и усилило эрозию почв.

Другой "спор" шведских природоохранителей с государством порожден законодательством об охоте и рыболовстве. Шведская Ассоциация спортивной охоты была полноправным хозяином дичи и рыбы в озерах, реках и лесах страны, нисколько не заботясь о природоохранительных мероприятиях, игнорируя экологические и биологические закономерности развития флоры и фауны. Правительство вынуждено было под давлением общественности встать на защиту природы, утвердив целый ряд законодательных актов, ограничивающих "вольный режим охоты".

Признавая необходимость заповедной охраны как важного фактора оптимизации экологического равновесия, многие шведские ученые считают необходимым запретить все виды хозяйственного использования заповедных территорий, какими бы экономическими соображениями они не обосновывались. Сейчас в Швеции действуют 18 национальных парков и более 1100 других природных резерватов, а общая площадь территорий под различными заповедными режимами составляет около 900 тыс. га [61].

Современная экополитика Швеции ориентирована на разработку экологически чистых мало- и безотходных производственно-технологических процессов и оборудования, которые не только способствуют предотвращению, но и гарантируют элиминацию антропогенных воздействий и загрязнений атмосферы, вод, почв и других природных объектов. Такие стандарты получили название "наилучшей имеющейся технологии контроля загрязнений".

Основная цель экополитики Швеции - остановить дальнейшую деградацию качества ОС, восстановить ее естественное состояние. В достижении этой цели учитываются и экономические показатели национального развития через механизм эффективности капиталовложений в экологические мероприятия. Так, загрязняющие производства (если при существующем уровне развития техники предотвратить загрязнения нельзя) должны располагаться только в тех районах страны, где отрицательные воздействия на природную среду будут наименьшими, а затраты и капиталовложения - наиболее эффективными [37, 44, 116].

В 1989 г. в Швеции были введены существующие сейчас в США федеральные требования к автомобильным выхлопам. Федеральные требования 1990 г. к грузовым автомобилям и автобусам, также используемые в США, будут введены в Швеции в 1992 г. для легковых машин и в 1994 г. для тяжелых [112].

2.7. Природоохранное законодательство Японии

Анализ состояния японского природоохранного права позволяет сделать вывод о существенном укреплении правового обеспечения ООС в стране на рубеже 60 - 70 гг., когда

был совершен интенсивный переход от частичной и ограниченной регламентации к расширенному до общенациональных масштабов объему правового регулирования в этой области [27, 114]. Особенно важное значение имело принятие в 1967 г. Основного закона о борьбе с загрязнением окружающей среды, который обеспечил концептуальную однородность законодательной практики в данной области (**табл. 8**).

Таблица 8

Основные природоохранные законы Японии

Закон, год принятия	Основное содержание закона
1	2
Общие законы об ООС [26, 27, 37, 61, 114, 117]	
Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды. 1967	Устанавливает общие принципы борьбы с загрязнением всех объектов ОС, определяет юрисдикцию и обязанности правительства, требует комплексной разработки природоохранных программ. Устанавливает 5 национальных стандартов качества атмосферного воздуха (в 1970, 1973, 1978 гг.)
Закон о наказании за преступления против ОС. 1970	Предусматривает уголовную ответственность за нарушение требований о контроле выбросов загрязняющих веществ, которые создают угрозу жизни и здоровью людей
Закон о регулировании разногласий, возникающих в связи с предупреждением загрязнений. 1970	
Закон об охране природы. 1974	Содержит принципы природоохранного регулирования в использовании земель
Охрана атмосферного воздуха [6, 26, 27, 61, 114, 117, 185, 210]	
Закон о контроле за выбросами дыма и сажи. 1962	
Закон о контроле загрязнения воздуха. 1968 и 1974 (Закон о частичном улучшении Основного закона. 1967)	Недостаток закона 1968 г. в том, что объектом контроля были только оксиды серы и пыль, выбрасываемые в атмосферу определенными сооружениями. Закон 1974 г. вводит в действие нормы предельно допустимого объема выбросов в общегосударственном масштабе
Закон о борьбе с загрязнением воздуха. 1970	Устанавливает национальные стандарты качества атмосферного воздуха и нормы ПДВ для стационарных и передвижных источников
Охрана вод [26, 27, 37, 61, 114, 117, 147, 151, 258]	
Закон о сточных водах. 1958	Вводит стандарты для предприятий водоочистки и нормы предварительной очистки сточных вод
Закон о борьбе с загрязнением воды. 1971 (1972)	Устанавливает 2 группы стандартов качества воды и нормы сброса сточных вод. К I группе относятся стандарты, определяющие в воде ПДК опасных для здоровья человека веществ. Контроль за выполнением этих стандартов обязателен для всех водоемов страны. Ко II группе относятся стандарты, направленные на защиту ОС. Предусматривается контроль за сточными водами предприятий

Продолжение табл. 8

1	2
Поправки к Закону. 1978	Вводят понятие общей нагрузки по загрязнению; предписывают контроль воды в замкнутых водоемах по показателю химической потребности в кислороде (ХПК); для Токийского залива, залива Исе и Японского внутреннего моря. Возлагают на губернаторов префектур обязанности разработать план снижения общей нагрузки по загрязнению к 1984 г., предусматривающий ужесточение норм предельно допустимых стоков (ПДС) сточных вод промышленными предприятиями и учреждениями и улучшение канализационных сетей
Закон о предотвращении загрязнения морской среды. 1976	Регулирует утечки нефти с танкеров и других судов
Закон о специальных мерах охраны воды озер. 1984, вступил в силу в 1985	Согласно закону осуществляется охрана воды в специально выделяемых озерах и водохранилищах путем соблюдения стандартов качества ОС. Для каждого охраняемого водного объекта составляется план мероприятий: строительство коллекторов сточных вод, контроль сброса стоков, охрана природы в прилегающих районах
Регулирование токсичных химических веществ [9, 71, 113, 114, 117, 151, 209, 210, 244, 253]	
Закон о регулировании сельскохозяйственных химикатов. 1971	Ограничивает использование токсикантов в сельском хозяйстве. Требует тестирования их на персистентность, токсичность и поведение в водной среде
Закон о контроле химических веществ. 1971	Вводит процедуру извещения о новых химических веществах и их тестирования на устойчивость к биодеградации, способность к биоаккумуляции, хроническую токсичность. Регулирует сбыт и использование химических веществ промышленностью. Может ограничивать или запрещать производство новых химических веществ по результатам тестирования. Устанавливает особый режим использования "специфических" веществ (ПХВ)
Поправки к Закону. 1987	Вводят новые правила контроля за производством и использованием новых химических веществ (экспертиза химических веществ с точки зрения их безопасности)
Закон о безопасности труда и санитарии. 1972 Дополнен подзаконными актами 1979	Требует охраны работающих от вредного воздействия новых химических веществ, прежде всего канцерогенов, регулирования химических веществ в производственной среде. Устанавливает нормативы производственной среды
Закон о контроле ядовитых и вредных материалов	Регулирует ядовитые и вредные товары в рамках охраны здоровья и гигиены, бытовые химические товары, внесенные в список особо опасных токсических веществ Министерства здравоохранения и социального обеспечения

Продолжение табл. 8

1	2
Закон о пожарной охране	Регулирование токсических веществ (воспламеняющихся и окисляющихся)
Закон о контроле газов под высоким давлением	Регулирует обращение с 32 горючими, 19 токсичными газами, кислородом и углекислым газом
Закон о производственной безопасности и охране здоровья	Контролирует содержание асбеста в производственной среде
Регулирование удаления и утилизации отходов [9, 71, 113, 114, 117, 151, 159, 209, 210, 244, 253]	
Закон об управлении отходами. 1970	Вводит общие положения о порядке удаления отходов на местном уровне. Устанавливает разрешительный порядок и процедуру получения разрешений на перевозку ОО, порядок транспортирования и учета операций по перевозке ОО
Закон о предотвращении загрязнения сельскохозяйственных земель. 1970	Регулирует удаление кадмийсодержащих и других токсичных отходов
Борьба с шумом [27, 64, 240]	
Закон об ограничении шума. 1968. Пересмотрен в 1972	
Охрана природных комплексов, объектов, видов [24, 37, 61, 101, 138, 176, 217]	
Закон о национальных парках. 1932. Дополнен в 1949	Устанавливает правовой режим охраняемых природных территорий. Введено положение о квазинациональных парках (объявляемых центральным правительством, но управляемых префектуральными властями)
Закон о национальных парках. 1957	Содержит принципы природоохранного регулирования в использовании земель. Ввел систему зонирования природных территорий страны. Предусмотрел 3 категории охраняемых территорий: 1) специальная; 2) общая; 3) обычная
Закон об охране природы. 1962	Предусмотрел классификацию и "инвентаризацию" зон охраны природы в стране. Такие зоны должны быть полностью изъяты из хозяйственного оборота, в том числе рекреационного и научного
Закон об охране исторических памятников	Устанавливает способы оценки исторических зданий и районов и виды охраны исторической и культурной среды: охрана отдельных исторических зданий; охрана исторических улиц вместе со всеми зданиями; сохранение отдельных исторических районов

Окончание табл. 8

1	2
Закон о городском планировании	
Закон о размещении промышленных предприятий. 1974	Ограничивает размещение промышленных предприятий в густонаселенных районах
	Компенсация пострадавшим от загрязнения [26, 27, 61, 117, 141, 154, 239, 258]
Закон о возмещении ущерба здоровью людей в результате загрязнения. 1969	Предусмотрел специальные меры по оказанию помощи пострадавшим от загрязнения (в связи с массовым отравлением соединениями ртути и кадмия в заливе Минамата)
Закон о компенсации ущерба, нанесенного загрязнением здоровью населения. 1973	Обеспечивает компенсацию ущерба жертвам загрязнения в установленных районах. Устанавливает 7 видов компенсации и 4 вида расходов предприятий по компенсациям от загрязнений

В практике японского природоохранного законодательства прослеживается влияние системного подхода к регулированию отношений по ООС. Решение проблем идет от принятия законодательных норм к развивающим их специальным законам, направленным на предупреждение и устранение нарушений качества отдельных элементов ОС (охрана воздуха, вод, почв, предупреждение оседания грунта, борьба с шумом и вибрацией и др.), а затем к конкретным административным правилам и нормативным актам [26, 27, 61, 64].

Стандарты качества ОС и нормы ПДВ в Японии учреждаются на национальном уровне, а контролируются на местном. Природоохранные стандарты не увязаны с определенными сроками выполнения, а являются лишь целевыми установками. Префектуральные власти наделены правом изменять ПДВ для выполнения ПДК в регионе, поэтому могут устанавливать для новых источников загрязнения более жесткие нормы ПДВ по сравнению с национальными стандартами.

К природоохранным стандартам государственные органы в Японии подходят более гибко, чем в США. Установленные нормы служат скорее ориентирами, для ряда предприятий они могут быть ужесточены, а для других, напротив, ослаблены, с тем чтобы добиться общего улучшения качества ОС. Временами в Японии производится замена жестких стандартов менее жесткими, при этом не меняется законодательная основа, а издается исполнительный приказ [117].

Местные власти наделены правом разрабатывать комплексные планы борьбы с загрязнением, где оно достигло высокого уровня, и руководить экономическим развитием этих районов. В указанных планах учитываются такие факторы, как градостроительство, размещение промышленных предприятий, даже перемещение предприятий из густонаселенных районов в менее населенные, капиталовложения в коммунальное хозяйство (например, в предприятия водоочистки и др.) [101, 117, 138, 210].

Разработан комплексный подход к борьбе с трансграничными загрязнениями воздуха, а также с загрязнением ОС, шумом и вибрацией, источниками которых служат предприятия и различные виды транспорта [27, 64, 114, 240]. Особенно серьезной считается проблема загрязнения воздуха отработанными газами автомобилей. В 1984 г. большая часть станций мониторинга качества воздуха в трех основных городских агломерациях зафиксировала

превышение нормы ПДК диоксида азота от отработанных газов автомобилей (в Токио, Йокогаме, Осаке). Для снижения выбросов оксидов азота от автотранспорта предпочтение будет отдаваться моделям автомобилей, отвечающим нормам ПДВ, а также менее загрязняющим атмосферный воздух двигателям (дизельным с дополнительной камерой сгорания). Расширится применение электромобилей в отраслях деятельности, наиболее полно обеспечивающих эксплуатацию всех их характеристик, например, в качестве средств сбора отходов. Будут внедряться грузовые машины и автобусы, работающие на метаноле, способные заменить собой автомобили с дизельными двигателями [210].

В водном законодательстве Японии особое внимание уделяется охране качества вод в замкнутых водоемах; внутренних морях, заливах, озерах и водохранилищах, принимающих загрязнение из источников, расположенных в глубинных районах страны и способных накапливать их. Качество воды в них не отвечает национальным стандартам и продолжает ухудшаться. [151, 258]. Для борьбы с загрязнением водоемов поправками 1978 г. к Закону о борьбе с загрязнением воды введено понятие общей нагрузки по загрязнению и предписан ее контроль по показателю ХПК для перечисленных водоемов. Префектуральную администрацию закон обязывал разработать планы снижения общей нагрузки по загрязнению к 1984 г. и в них предусмотреть ужесточение норм ПДС сточных вод промышленными предприятиямии, а также улучшение качества канализационных сетей.

Ввиду неадекватности Закона о борьбе с загрязнением воды в части его положений об охране озер и водохранилищ был принят Закон о специальных мерах охраны воды озер в 1984 г., вступивший в силу 6 марта 1985 г. [151].

Япония стала первой страной, принявшей общий закон о контроле химических веществ (1974), согласно которому все новые химические вещества подлежат проверке и регистрации, а известные химические вещества - включению в общий список и контролю в ОС. [71, 113, 114, 244, 253].

Своеобразие системы заповедной охраны природы нашло отражение в законодательстве Японии. В условиях хозяйственного "давления" на и без того ограниченные уголки дикой природы японские экологи обратились к зонированию территории страны и "категоризации" заповедных территорий по степени сохранности в них природных объектов, ландшафтов, представителей фауны и флоры. Так, первая самая высшая категория охраняемости - специальная, составляет 11% общей площади национальных парков страны. В специальных зонах запрещены все виды хозяйственной деятельности, хотя, по мнению японских специалистов, принципам специальной охраны природы не противоречит строительство небольшого гостиничного комплекса и соответствующей инфраструктуры.

И, наконец, еще одна особенность природоохранного законодательства - широкое использование системы компенсаций за ущерб здоровью людей и ОС от загрязнения, закрепленное в законах 1969 и 1973 гг. [27, 37, 114]

Глава 3. УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Под управлением ООС понимают "обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие процессов производства и выпускаемой продукции на ОС, и рациональное использование природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство" [54], или "поддержание оптимального количества природных объектов, сохранение равновесия в параметрах биосферы" [37].

Деятельность по управлению ООС направлена [54]:

на формирование и соблюдение гигиенически и экономически обоснованных требований к выпускаемой продукции;

рациональное использование или расход природных ресурсов, в том числе на предотвращение их разрушения или гибели;

функционирование системы контроля элементов ОС и ее взаимодействие со службами промышленных предприятий;

снижение норм расхода воды и уменьшение до или ниже регламентируемого уровня или полную ликвидацию загрязнения почвы и недр;

уменьшение до или ниже регламентированного уровня или полную ликвидацию воздействия шумов, излучений и других физических факторов;

организацию работ по утилизации попутных и побочных продуктов и вторичных материалов.

Комплексность таких задач предполагает и адекватную комплексную систему управления социально-природными взаимосвязями, т.е. систему регулирования общественных отношений [37].

В 60 - начале 70-х гг. во многих развитых странах, столкнувшихся с необходимостью решения экологических проблем в государственном масштабе, были предприняты организационные меры по ООС. С этой целью в административных системах были расширены функции существующих законодательных и судебных органов и образованы новые исполнительные и координирующие учреждения для проведения в жизнь законодательных требований природоохранного характера и контроля за состоянием ОС [256]. В некоторых странах были пересмотрены соотношения компетенций федерации и ее субъектов, разработаны новые методы регулирования частно-предпринимательской деятельности [39]. На решение задач по ООС были сориентированы (или переориентированы) и некоторые "старые" государственные органы [68]. В результате в рассматриваемых нами странах сложились системы управления ООС.

Административные системы представлены в этих странах тремя ветвями и, соответственно, тремя организационными структурами - законодательной, исполнительной и судебной.

3.1. Законодательная власть в области ООС

Законодательная власть - это полномочия высших государственных органов издавать законы. В соответствии с принципом "разделения властей" законодательная власть может осуществляться только парламентом [5]. В **табл. 9** представлены экологические функции законодательных органов в рассматриваемых нами странах.

Таблица 9

Экологические функции законодательных органов
[26, 37, 41, 88, 101, 112, 116, 235]

Законодательные органы	Функции и задачи в области ООС
	I. США
Конгресс	1. Выступление с законодательной инициативой и утверждение законопроектов 2. Проведение слушаний и назначение расследований по отдельным аспектам контроля выполнения экологического законодательства 3. Анализ и утверждение программы финансирования деятельности федеральных ведомств по ООС 4. Контроль деятельности правительственных органов и ведомств
Законодательные власти штатов	1. Выступление с законодательной инициативой и утверждение законопроектов штатов
	2. Канада
Парламент	1. Утверждение общенациональных законов 2. Борьба с межпровинциальными и трансграничными загрязнениями, национальными бедствиями 3. Регулирование рыбных ресурсов и мест обитания рыбы; борьба с загрязнением моря 4. Охрана пограничных и трансграничных вод
Провинциальные власти	1. Издание собственных законов по ООС 2. Разработка мер по ООС в рамках своих территорий 3. Правовое регулирование работы водоочистных сооружений и операций по удалению отходов
	3. Великобритания
Парламент, правительство	1. Формирование законодательных основ ООС 2. Издание законов, нормативов и инструкций 3. Рассмотрение жалоб в порядке административной апелляции 4. Ведение междугородных переговоров
	4. Франция
Парламент (Национальное собрание)	1. Выступление с законодательной инициативой и утверждение законопроектов 2. Контроль деятельности Министерства по защите природы и ОС
	5. ФРГ
Парламент (бундестаг)	1. Издание природоохранных законов и подзаконных актов
Власти земель	1. Введение собственных законов и норм
	6. Швеция
Риксдаг	1. Издание законов и подзаконных актов 2. Утверждение экологической политики
	7. Япония
Парламент	1. Издание законов и подзаконных актов

Для решения экологических проблем в парламентах стран были сформированы комитеты по ООС, например, в Великобритании, Японии [41, 238]. Через их работу законодательная власть обеспечивает формирование национальной политики в области ООС, оп-

ределение общегосударственного бюджета и мероприятий по охране и рациональному и комплексному использованию природных ресурсов и, the last but not the least [Последние по месту, но не последние по значению (англ. пословица)], разработку (и пересмотр) законодательных актов [61].

Отметим, однако, что в анализе и подготовке предложений по экологическому регулированию участвуют и другие комитеты парламентов. В США, например, этой работой заняты более 20 комитетов конгресса [39]. Помимо принятия природоохранных законов деятельность парламентов связана с контролем за их выполнением, определением путей реализации природоохранных требований [61]. Так, деятельность комитета по ООС палаты общин Великобритании направлена на усовершенствование системы разрешений на сброс загрязненных сточных вод, внедрение системы компенсаций за загрязнение водных ресурсов, введение штрафных санкций за нарушение водной среды, включая уголовную ответственность [39].

К настоящему моменту в этих странах сложилась определенная последовательность этапов формирования законодательства по ООС (**рис. 8**).

На всех указанных этапах одновременно осуществляется законодательное решение финансирования экологических мероприятий на каждый финансовый год на все время действия правовой нормы. Объем выделяемых средств указывается в тексте закона [65].

Эти процессы были особенно характерны для США в 70-е гг., когда формирование природоохранного законодательства США шло очень бурными темпами (см., например, табл. 2). Но с начала 80-х гг. с приходом к власти республиканского правительства, свернувшего субсидирование большого количества социальных программ [33], этот процесс пошел на убыль. С 1981 по 1987 гг. Конгресс США оказался не в состоянии пересмотреть ни один из природоохранных законодательных актов, регулирующих ООС, что вызывало недовольство как сторонников ООС, так и представителей бизнеса. Только в 1987 г. 99-й Конгресс нарушил сложившееся положение и принял значительные поправки к Закону о безопасности питьевой воды, Закону о суперфонде и Федеральному закону об инсектицидах, фунгицидах и родентицидах, а 100-й Конгресс рассмотрел поправки к Законам о контроле токсичных веществ и о чистом воздухе [206].

В ФРГ, напротив, к середине 80-х гг. экологическая деятельность бундестага активизировалась: члены образовавшейся партии "зеленых" к концу 1982 г. вошли в парламенты 6 земель ФРГ, а на национальных выборах в марте 1983 г. они впервые стали членами парламента страны и начали борьбу за включение положений об ООС в Конституцию ФРГ [15].

В федеративных государствах (США, Канаде, ФРГ) законодательной властью облечены и правительства штатов, земель, провинций. Например, ряд штатов США включил в свои конституции или в дополнения и поправки к ним положение о сохранении качества ОС. Они, как правило, помещаются либо в преамбуле конституции, либо в разделе об экономических отношениях. Так, в конституциях штатов Иллинойс, Луизиана, Мичиган, Монтана, Нью-Йорк и других зафиксировано право граждан на проживание в здоровой ОС [35]. Конституции некоторых штатов не содержат указаний на ООС в целом, а лишь положения об охране отдельных объектов ОС [39].

В земельных конституциях ФРГ положения об ООС имеются с 70 - начала 80-х гг. [15].

3.2. Исполнительная власть в области ООС

Появление новой области государственного регулирования заметно отразилось на организационной структуре государств. Были образованы органы общей и специальной компетенции, ведомства (министерства) и подразделения, функционирующие на общенациональном, региональном (штатном, земельном, префектуральном и т.п.) и местном (муниципальном) уровнях [39, 61].

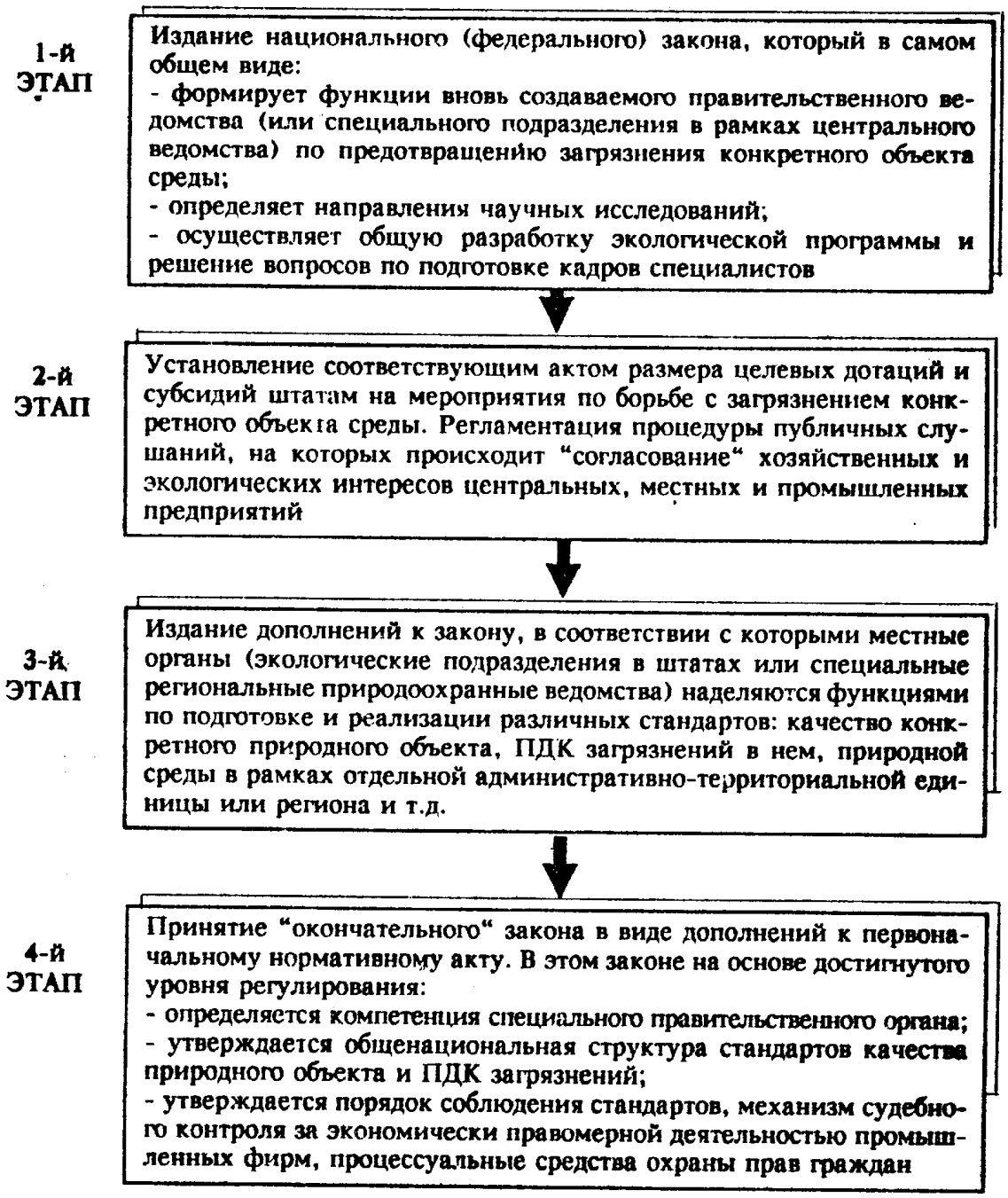


Рис. 8. Этапы формирования законодательства по охране ОС в США [39]

Государственное регулирование ООС в принципе ничем не отличается от процедуры решения многих других внутренних проблем в этих странах, поскольку оно складывалось в организационных рамках уже существовавших структур. Реорганизация структуры государственного управления ООС пошла в направлении создания на высшем уровне специализированных органов, занимающихся только проблемами, связанными с ОС. Это ЭПА в США, министерства по ООС в Канаде, Великобритании, ФРГ; Агентство ОС (АОС) в Японии и т.п. Они отличаются как по числу входящих в них функциональных подразделений, так и по объему полномочий [7]. В целом деятельность таких органов направлена:

на разработку стратегии общенациональной экологической политики;

координацию соответствующих программ и планов по ООС на всех уровнях государственного механизма;

обеспечение финансовой и технической помощи местным органам в области ООС;

организацию и координацию научно-исследовательских работ по проблемам ООС [26, 32, 256].

В процессе формирования структуры государственных органов произошла значительная централизация: вновь созданным органам были переданы функции, которые ранее выполнялись многочисленными подразделениями различных министерств и ведомств [68].

Особенность системы управления ООС, в отличие от систем управления другими объектами, выражена в появлении большого числа консультативных органов, основное назначение которых - информирование своего правительства о состоянии ОС, прогнозирование воздействий на среду в процессе разработки и внедрения проектов развития [37, 61].

Особенности систем управления ООС в различных странах определяются многими факторами. Например, вертикальные управленческие связи между ЭПА, Министерством ОС в ФРГ, региональными и муниципальными органами имеют сложную юридическую и организационную структуру, обусловленную либо федерализмом (США, ФРГ) [32, 126], либо сложным экономико-географическим районированием при унитарном устройстве (Франция) [10]. Земля, ее недра, воды, леса, животный мир на территории стран могут находиться либо в собственности государства, региона, муниципалитета, либо частного лица. В силу этого управление, связанное с использованием и охраной этих объектов, может сочетать централизацию в проведении национальной политики и главных задач в области ООС и децентрализацию в исполнении этих решений, учитывая при этом местные особенности [68]. В качестве специфических факторов можно также назвать масштабы исполнительно-распорядительной компетенции органов управления ООС, экономическое, социальное и экологическое значение природоохранительных проблем для каждой страны [61].

Системы исполнительной власти ООС имеют, как правило, свою иерархическую структуру: это общегосударственные (федеральные), региональные (штатные, земельные, провинциальные и т.п.) и местные (муниципальные) органы, между которыми разделена исполнительно-распорядительная компетенция по вертикальным (иерархия взаимосвязи) и горизонтальным уровням (координационные связи без организационной подчиненности). Общая характеристика этих органов приведена в **табл. 10.**

В свою очередь функционирующие на различных уровнях органы могут быть следующего вида [26, 32, 116, 256]:

специализированные правительственные органы общей компетенции в области ООС;

подразделения правительственных учреждений, призванные осуществлять вспомогательную по отношению к специализированным органам природоохранную деятельность в рамках своего профиля;

специализированные региональные органы;

подразделения органов местной власти.

Правовые основы взаимодействия центральных, отраслевых, региональных, местных органов по природоохранной деятельности определяются конституционными нормами. В 1987 г. в ФРГ, Великобритании, Франции учрежден статус советников по экологии, ответственных за контакты в области ООС между населением, местными органами власти и предпринимателями [200].

В различных странах объем природоохранных функций на всех уровнях исполнительной власти неодинаков. В Канаде, например, основные функции принадлежат провинциям [117]. И в ФРГ природоохранительные ведомства земель обладают достаточно широкими полномочиями контроля за состоянием ОС [57]. В Великобритании, наряду с сильной и стройной системой местных органов экологического управления, имеется и небольшая централизованная система государственных инспекторов, сочетающих в едином

Таблица 10

Иерархия исполнительных природоохранных органов [37, 61]

Уровень	Основные функции органов этого уровня
Общегосударственный (национальный)	1. Разработка стратегии общенациональной экологической политики 2. Координация соответствующих программ и планов на всех уровнях государственного механизма 3. Обеспечение финансовой и технической помощи местным органам 4. Организация и координация научно-исследовательских работ
Отраслевой	Решение экологических проблем в рамках своей отрасли
Региональный	Координация и унификация всей природоохранной деятельности в пределах своей территории
Местный	Осуществление непосредственного природоохранительного контроля за качеством ОС, особенно за загрязнением ОС в результате сельскохозяйственной деятельности

лице механизм контроля за выполнением экологических законов [41]. Тем не менее считается, что именно в ФРГ и Великобритании большая доля ответственности за состояние ОС возложена на местные власти, в то время как в других странах Западной Европы главный акцент делается на национальные природоохранные органы [68]. В США в 70-е гг. основные природоохранные функции принадлежали федеральным органам, но с 80-х гг. началась децентрализация управления, и в значительной части работа по ООС в стране была передана штатам [33].

На региональном и местном уровнях управления различия между охраной природы и ООС в какой-то степени стираются. Например, в актах управления местных органов Франции состояние таких объектов, как вода, воздух и другие, регулируются и нормами об охране природы и об ООС [237]. В названиях соответствующих подразделений в штатах США обычно встречаются и термин "природа", и термин "окружающая среда" [39]. Однако в последние годы все более проявляется различие в подходах к объектам охраны, и больший упор делается на "средоохранную" деятельность. Например, в шт. Иллинойс создано сразу три ведомства: Совет по борьбе с загрязнением среды, Агентство по защите окружающей среды и Научно-исследовательский институт качества ОС [33].

Многие функции по ООС выполняют полицейские органы, особенно в маленьких городах и населенных пунктах [37].

Значительное место в системе органов управления занимают и органы отраслевой компетенции. Практически каждое министерство выполняет специфические для своей отрасли природоохранные функции. Кроме министерств это администрации промышленных, строительных и сельскохозяйственных предприятий, фирм, компаний.

Примером может служить компания 3М (США), которая с 1975 г. проводит программу "Предотвращение загрязнения - выгодно", направленную на улучшение качества ОС при одновременном снижении капитальных и эксплуатационных затрат на опытное оборудование. Эта компания преследует цель не только внедрить мало- и безотходную технологию, но и увеличить выпуск продукции, незначительно загрязняющей ОС. За первые шесть лет реализация 545 проектов в 20 странах, выразившаяся в изменении характера выпускаемой продукции, модификации процессов производства, рециклизации отходов для их повторного использования и другие мероприятия, дали компании экономию в 97 млн дол., включая 76,5 млн дол. от операций в самих США, где впервые эта программа

была введена. Реализация программы позволила корпорации 3М добиться снижения нагрузки на ОС, оцениваемой за год в 130 тыс. т загрязняющих воздух веществ, 4,5 тыс. т загрязняющих воду веществ, свыше 3,8 млрд л сточных вод и 13,5 тыс. т осадка и твердых отходов. В дополнение к этому была достигнута экономия энергии, эквивалентная потреблению 228 тыс. баррелей нефти за год [111].

Многосторонний характер проблем ОС создает определенные трудности на пути создания единого организационного аппарата. Во многих странах функции в области ООС не сосредоточены в одном министерстве. Специфика "экологических" правоотношений не способствует индивидуализации функциональных обязанностей таких министерств [61].

В последнее время в связи с недостатками в экологической политике, в правовой и иных мерах одним из основных направлений деятельности государства является введение организационно-правовых новшеств в управлении ОС и, в частности, максимальное усиление координации правительственного аппарата [68].

В целом же организационные структуры рассматриваемых стран в данной области не устоялись, а становление аппарата управления и контроля в некоторых из них происходит неравномерно и страдает отсутствием комплексного подхода к решению углубляющихся экологических проблем [37].

3.3. Судебная власть в области ООС

Судебная власть - это система органов, на которые законом возлагается осуществление правосудия [5]. Возрастание проблем, связанных с регулированием ООС, не привело к изменению сложившихся в странах структур судебных органов[1], однако вызвало значительные изменения в их функционировании.

До принятия законов об ООС судебные споры такого содержания решались в соответствии с принципами общего и уголовного права, или так называемого права справедливости (США), причем в этой стране по мере принятия природоохранных законов накопился наибольший, по сравнению с другими странами, опыт рассмотрения дел в суде, связанных с ООС.

По мере обострения проблем ОС наметилась тенденция постепенного перехода от защиты частных интересов, осуществляемых на основе общего и гражданского права, к защите публичных интересов [182]. У новой категории дел оказалась своя специфика, отчетливее всего проявляющаяся в следующих моментах:

трудно измерить практический ущерб от загрязнения в общенациональном масштабе [39];

трудно определить ущерб ОС, нанесенный конкретным промышленным предприятием [39];

трудно оценить отдаленный вероятный ущерб здоровью и общественному благосостоянию от имеющего место ныне загрязнения или разрушения ОС или ее отдельных компонентов [61];

при рассмотрении дел по охране отдельных объектов ОС приходится выходить за рамки существа охраны только этих объектов и обосновывать свои решения, анализируя весь комплекс вопросов ООС [39];

субъектом нарушения природоохранного законодательства оказывается, как правило, не частное, а юридическое лицо: компания, фирма, должностное лицо и т.д. [2];

иски могут затрагивать интересы ряда производителей, и ущерб должен возмещаться группой ответчиков, виновных в нарушении экологического равновесия и причинения ущерба [61].

---

[1] Юристы США предлагают создать специальную группу судов по образцу административных, которые рассматривали бы иски, касающиеся только ООС от загрязнений [39].

Что же касается главной особенности судов в решении природоохранных проблем, в частности в США, то есть два прямо противоположных мнения:

1) принятие природоохранных законов, расширение процессуального права гарантируют, что принуждение через суды к исполнению права ОС может осуществляться независимо от правительственных органов [58];

2) роль судов в решении природоохранных проблем является производной, дополняющей решения исполнительных ведомств, которые наделены соответствующими юридическими полномочиями [245].

В Великобритании, например, должностные лица органов государственного контроля ОС предпочитают не прибегать к судебной системе. Именно поэтому суды в этой стране играют относительно малую роль в большинстве областей права ОС [41][2]. В США, напротив, рост числа исков, связанных с загрязнением ОС, в значительной степени усилил роль судов. Это объясняется следующими факторами [39].

1. До самого последнего времени суды играли второстепенную роль в борьбе с загрязнением ОС на общенациональном уровне, так как они рассматривали, главным образом, иски частных лиц. С принятием специальных законов и с созданием учреждений по охране среды от загрязнений стала расти роль юридических средств воздействия на фирмы и корпорации, виновные в загрязнении среды, а также на административные органы и правительство.

2. На протяжении столетий американские суды рассматривали споры о материальном праве в основном между отдельными собственниками. Однако по мере роста "экологических" движений возникают не только принципиально новые виды санкций (запретительные, обязывающие и др.), но и новые виды исков к правительственным органам, иски общественных "экологических" организаций, коллективные иски. Два последних вида исков - новация в американском судопроизводстве.

3. Суды, принимая во внимание актуальность и большое социальное значение рассматриваемых вопросов, заново пересмотрели и расширили объем соответствующих процессуальных прав.

Для осуществления экологического правосудия решаются проблемы, связанные: 1) с выбором суда; 2) определением права на иск; 3) выполнением определенных требований к искам. Решение этих проблем наиболее четко просматривается в судопроизводстве США.

3.3.1. Выбор суда

Выбор суда - первый и основной этап судопроизводства. Он состоит в правильном выборе суда по подведомственности или подсудимости. В зависимости от обстоятельств дела прокурор или адвокат вправе выбрать, где будет рассматриваться дело по существу (в суде штата, общем суде, федеральном суде), какова процедура обжалования, в каком апелляционном суде.

При решении вопроса о выборе суда большое внимание обращается на следующие процессуальные требования [39]:

представление доказательств и их квалификация;

личное присутствие свидетелей;

подсудность большинства исков, связанных с охраной окружающей природной среды на территории данного штата.

Как правило, большая часть исков о неправомерном загрязнении ОС подпадает под юрисдикцию и федеральных, и штатных судов. Федеральные суды принимают к рассмотрению иски, в которых конкретный спор о праве относится к компетенции федерации и

---

[2] Исключение - область планирования использования земель, в основе которой лежат законы о городском и сельском планировании. Здесь судебное право получило значительное развитие и судебное толкование закона играет важную роль [41].

урегулирован федеральным (общенациональным) законодательством. При определении подсудности таких исков действуют следующие правила:

иски рассматриваются в суде по месту нахождения истца и ответчика, либо по месту возбуждения иска;

иски к юридическим лицам рассматриваются по месту нахождения основного имущества ответчика, если иное не предусмотрено в регламенте суда;

иски к иностранцам рассматриваются в любом суде;

иски, где стороной по делу является государственный орган или государственный служащий, рассматриваются по месту возбуждения иска или по месту совершения загрязнения.

Одним из существенных ограничений в вопросе подсудности является финансовое содержание спора о праве. Если сумма иска не превышает 10 тыс. дол. и речь идет только о денежном выражении конкретного нарушения прав в связи с загрязнением среды, то такой спор решается в суде штата первой инстанции [39].

В Великобритании все дела о нарушении природоохранного законодательства рассматриваются в суде низшей инстанции, и только затем дело может быть рассмотрено в магистральном суде. Но они не обладают полномочиями по проведению дознания, а только на основе устных свидетельских показаний должностного лица и обвиняемого решают вопрос о факте совершения противоправного деяния и определяют меру наказания, либо передают дело в магистральные суды [41].

В мировой юридической практике можно выделить четыре системы представительства общественных интересов в области ООС [158]:

1) во Франции принята система, согласно которой интересы государства перед судом представляют одно или несколько центральных, подчиненных единому управлению учреждений, а общественные интересы - независимый от любых ведомств представитель;

2) в США, Великобритании, Италии, Испании и других странах действует система, по которой интересы как государства, так и общественности представляет относительно независимая от администрации государственная адвокатура;

3) в Скандинавских странах действует система представительства государства конкретным ведомством с одной стороны, и общественных интересов независимым юридическим органом (представительство судебного канцлера или парламентского уполномоченного), осуществляющего надзор за законностью, с другой стороны;

4) в СССР и других странах Восточной Европы государственные интересы представляют сами ведомства или учреждения и прокуратура.

3.3.2. Право на иск

В США право обращения за судебной защитой или для разрешения экологических споров вытекает из норм общего права, конституций и экологических законов и двух основных решений Верховного суда 1972 - 1973 гг. [39]. Право ОС, законы о контроле за загрязнением предусматривают право частных лиц или организаций возбуждать гражданские дела в федеральном суде против любой стороны, обвиняемой в нарушении этих законов. Такой стороной могут выступать органы федерального, штатного или местного правительства, корпорация либо частное лицо [58].В Канаде, согласно федеральному закону об ООС, частные лица также наделены правом возбуждать иски против виновников загрязнения [166].

Для возбуждения искового производства истец обязан доказать [39]:

возможность, вероятность потенциального или реального нанесения ущерба самому истцу либо группе лиц, членом которой он является;

в том случае, когда отрицательные последствия грозят всем гражданам, каждый из них имеет право на иск. К рассмотрению принимаются иски, вытекающие не только из нарушений прав собственности и экологических интересов потерпевших, но и из нарушений эстетических или рекреационных свойств природных объектов.

В шт. Нью-Йорк критерием искового права граждан, связанного с Законом об экологической экспертизе, стало решение суда по делу Douglas Civic Association V. Glavin, вынесенное еще до принятия самого закона. И хотя, по свидетельству самих судов, указанный критерий искового права не всегда соблюдается, все же нью-йоркская модель, следуя федеральной, исходит из принципа достаточной значимости экологического, нехозяйственного интереса при решении вопроса о предоставлении искового права граждан, требующих соблюдения Закона об экологической экспертизе шт. Нью-Йорк [57].

3.3.3. Требования к иску

В большинстве случаев правомерность возникновения гражданского искового производства в судах не вызывает проблем. Сложности возникают при формулировании самого иска, установлении объема исковых требований, конкретизации спора о праве и т.д. [17, 39]. Закон может определить форму иска, объем доказательств, которые должны быть представлены, конкретных лиц, несущих бремя доказывания и др. [6].

В США для возбуждения искового производства к частным предпринимателям, загрязняющим ОС, истец обязан указать на существующий объем понесенного ущерба и установить:

какая конкретно из нескольких фирм-загрязнителей среды является основным виновником вреда:

что ответчик действовал небрежно, с очевидным умыслом или сознательно допускал возможность наступления отрицательных последствий.

Найти соответствующие доказательства истцу довольно сложно [39].

Имеется определенная категория дел, где стороной по делу выступает служащий государственного учреждения, правительственный орган или федеральное правительство в целом [21, 39]:

Иски к государственным учреждениям

Иски к правительству США и к отдельным министерствам	**Могут подаваться только с согласия правительственных органов. Принимаются судами к рассмотрению только в тех случаях, если действия должностного лица неконституционны либо связаны с нарушениями должностных полномочий. С принятием Закона 1969 г. основы "суверенного иммунитета" значительно ослаблены**
Иски к правительствам штатов и муниципальным органам	**Предъявляются с меньшим соблюдением процессуальных формальностей. Доктрина иммунитета здесь практически не упоминается. Это объясняется прежде всего наличием в целом ряде штатов конституционных поправок о праве граждан на проживание в благоприятной ОС**
Иски к правительственным и государственным органам по ООС (ведомства штатов по охране от загрязнений воды и воздуха, органы здравоохранения, сельскохозяйственные, рекреационные, лесные службы)	**Не всегда являются предметом судебного разбирательства в гражданском суде. Если иск затрагивает вопросы специальной компетенции этих ведомств, то он рассматривается административными агентствами как квазисудебными органами, поскольку истец, как правило, не может обжаловать в судебном порядке те действия администрации, исполнение которых возложено законом или статутом на учреждение (на этом основании Верховный суд "заморозил" большое число исков, направленных против ЭПА)**

Обращение за судебной защитой с исками "справедливости"[3] или с исками о возмещении ущерба далеко не всегда выигрывается истцом. Дело в том, что суд в процессе рассмотрения дела по существу может обосновать свое решение доктриной "баланса справедливых интересов" двух сторон. В этом случае выносят решения, в которых указывается, что экономическая необходимость разработки природных ресурсов имеет более значительную общественную важность, чем тот ущерб, который может понести сосед. Если потенциальный или реальный загрязнитель ОС изготовляет общественно-полезную продукцию и тем самым способствует занятости трудоспособного населения, то суды обычно указывают в своих решениях, что тот незначительный ущерб, который могут понести окружающие, ничтожен по сравнению с экономическими преимуществами для большинства населения [53]. Таким образом, по замечанию У.О. Дугласа, "обращение в суд - это еще не решение проблемы" [20, с. 218].

В случае положительного решения по делу ответчик возмещает истцу всю сумму ущерба. Он также несет и все судебные издержки [39].

3.3.4. Влияние судебной практики на развитие природоохранного законодательства

Судебная практика во многих развитых странах в последние десятилетия оказала довольно сильное влияние на развитие законодательства об ООС.

До середины XX в. право в этой области развивалось, главным образом, судами и носило процессуальный характер. Главным для заинтересованных лиц было найти формулу иска - предписания, при помощи которого можно обратиться в суд за защитой нарушенных прав [19].

Судебная практика зачастую первой обнаруживает те новые факторы, тенденции, условия, которые требуют внесения изменений в право. Нередко именно в судебной практике вырабатываются решения и правила, которые потом закрепляются в законодательном порядке [63]. Так, в развитии системы выплаты за ущерб (компенсации), нанесенный здоровью населения загрязнением ОС, важную роль сыграли суды. Особую известность получили четыре судебных процесса Японии [115]. Это дело 1971 г. (о заболевании "минамата") в префектуре Ниигата вследствие ряда случаев загрязнения реки Агако алкилртутью, содержащейся в сточных водах предприятия химической компании "Showa Denco". Окружной суд вынес решение о выплате этой компанией пострадавшим 530 млн йен в качестве компенсации. Второе дело также 1971 г. касалось заболевания "итаи-итаи" в результате загрязнения реки Дзинцу кадмием. По решению окружного суда и верховного суда виновник загрязнения выплатил 31 пострадавшему компенсацию в размере 62 млн иен. Два других дела имели аналогичный исход.

Решения судебных органов имели два важных последствия: основанием для обвинения предпринимателей были признаны результаты эпидемиологических исследований. На предприятия, сбрасывающие токсические вещества в воды и воздушное пространство, возлагалась обязанность принимать все меры, которые гарантировали бы, что их сточные

---

* Тем не менее 85% вводимых ЭПА нормативов оспариваются в судах по инициативе различных категорий истцов. Основанием для судебного пересмотра обычно служит принятие постановлений или совершение действий, противоречащих Конституции, другим нормативным актам, либо злоупотребление дискреционным правом. Закон о сохранении и восстановлении ресурсов предусматривает, в частности, возможность судебного пересмотра действий ЭПА в федеральном апелляционном суде в округе Колумбия, а в случае неправильной выдачи либо отмены разрешения - федеральном суде по месту жительства истца. Право на судебный пересмотр решений, принимаемых агентством, - важная гарантия надлежащего выполнения им своих функций [65].

[3] В исках "справедливости" истец не обосновывает факт возмещения ущерба ответчиком, но требует юридического признания определенных изменений в действиях ответчика. Суд может вынести решение, которое обяжет загрязнителя прекратить производственную деятельность, ведущую к загрязнению ОС, либо обработать отхода производства до уровня требуемой чистоты [41]

воды не нанесут ущерба жизни и здоровью местных жителей. Судебное решение о загрязнении ОС в г. Йоккаити способствовало разработке и принятию Закона 1973 г. о компенсации за ущерб здоровью, вызванный загрязнением окружающей среды [52].

В настоящий период значительно возросла роль гражданского процессуального права, так как в порядке гражданского процесса разрешаются любые споры, специфические для массового производства. В подобных спорах одной стороной обычно является предприниматель - причинитель вреда, другой - потребители или жители прилегающих к данному предприятию района, которым продукцией или деятельностью указанного предприятия наносится ущерб. Особенностью такого рода споров является то, что, в отличие от обычных споров между частными лицами, число пострадавших в данном случае значительно. В законодательстве пока отсутствует тенденция к принятию особого процессуального порядка разрешения таких споров, хотя в юридической науке обсуждается проблема введения института коллективного иска по американскому образцу [52].

Особенно важна роль судов в решении проблем ООС в странах прецедентного права, например в США [39]. В частности, в шт. Калифорния был принят закон о практике ведения лесного хозяйства, установивший контроль за заготовкой древесины на частных землях (в США 90% площади лесов принадлежат частным лицам). Однако функции контроля были возложены на комитеты, состоящие исключительно из лиц "стригущих купоны" в деревообрабатывающей промышленности, т.е. из владельцев и управляющих предприятий. Принимая или отклоняя предлагаемые предпринимателями правила эксплуатации лесов, совет штата, однако, не вправе устанавливать нормы ООС при лесозаготовках. Правила же, предложенные предпринимателями, обретают силу закона. Но закон о практике ведения лесного хозяйства не содержит принципиальных положений и стандартов для предотвращения злоупотреблений, хотя это и является его целью [61]. В заключении суда по делу компании "Bayside Timber V. Board" от 16 сентября 1971 г. было сказано, что "решения по важнейшим вопросам могут приниматься исключительно органами законодательной власти". Правовая охрана ОС штата и населения от ущерба, наносимого деятельностью лесозаготовительной и деревообрабатывающей промышленности, является одной из самых животрепещущих проблем. Суд определил калифорнийский закон как неконституционный, так как в соответствии с американскими традициями принятие нормативных актов является прерогативой общества и не может быть передано "частным группам" [20].

Судебная практика в целом играет весьма существенную роль в выявлении и сокращении того разрыва, который может возникнуть между ранее установленными нормами и социально-экономической реальностью. Эта ее роль особенно важна в странах, где действует система процессуального права, но она весома и в других правовых системах. Более того, процесс эволюции правовой доктрины по вопросу о роли судебной практики в нормотворчестве завершился четким и определенным признанием судебной практики самостоятельным источником права [25]. Так, требование пересмотреть отношения между человеком и ОС с целью сохранения в чистоте воздуха и воды нашло конкретное отражение в деятельности судебных органов и в странах Западной Европы [61].

Во Франции ст. 552 Гражданского кодекса разрешает собственнику земельного участка распоряжаться им по своему усмотрению, но с соблюдением ограничений, вытекающих из законов и регламентов. Собственник имеет право использовать водные источники, находящиеся на его участке, таким образом, чтобы это использование не носило противозаконного характера. Принципы гражданской ответственности запрещают собственнику подземного источника (или пользователю) ухудшать его, делать непригодным для других потребителей. В противном случае собственник обязан возмещать ущерб. Судебная практика последних десятилетий, широко используя этот принцип, распространила его и на другие водные источники (реки и другие водоемы), что впоследствии было закреплено законодательством, в частности Законом от 16 декабря 1964 г. о борьбе с загрязнением вод, а также последующими декретами [17, 100].

3.4. Управление ООС в США

Федеративный характер государственного устройства США предопределил создание и функционирование сложной системы органов власти и управления по ООС. Эту систему образуют органы общей и специальной компетенции, а также ведомства и подразделения, функционирующие на общенациональном, штатном и местном муниципальном уровнях (**рис. 9**) [8, 32, 33, 36, 37, 39, 51, 52, 55, 64, 68].

3.4.1. Структура и функции основных природоохранных ведомств

Предотвращение дальнейшего загрязнения ОС является функцией (если не основной, то дополнительной) большого числа правительственных ведомств, общественных и частных организаций, профессиональных союзов и т.д. (**табл. 11**).

До формирования этой системы решение проблем ООС было децентрализовано и находилось в компетенции различных ведомств. Например, Национальная администрация по контролю загрязнения воздуха была в структуре Министерства образования, здравоохранения и социального обеспечения, а охрана вод от загрязнений - в Министерстве внутренних дел. Большая же часть природоохранных проблем решалась в США на уровне штатов и местных органов власти и управления: эти проблемы в США традиционно считались локальными. Однако с середины XX в. местные органы власти США начали испытывать объективные трудности в предотвращении загрязнений, установлении жестких стандартов качества природных объектов, изыскании необходимых финансовых средств на природоохранную деятельность.

Для решения нарастающих экологических проблем были созданы специальные органы общенациональной компетенции - Совет по качеству ОС, ЭПА и некоторые другие ведомства, уточнены природоохранные функции неэкологических (неспециализированных) федеральных министерств (**рис. 10, 11**).

Создание ЭПА не означало объединения в рамках одного органа всех функций по ООС. В его обязанности вначале входили лишь охрана атмосферы и водоемов, включая моря и океаны, борьба с загрязнениями воздуха и вод, контроль за удалением отходов и устранением всякого рода негативных воздействий на окружающую природную среду. Земля, ее недра, леса, животный мир, достопримечательные природные объекты оставались вне его прямых охранительных функций. Это в определенной степени нарушает принцип единства руководства ООС, исходящий из единства и взаимосвязанности всех компонентов природы.

Чтобы ослабить негативный эффект такого положения, на ЭПА была возложена обязанность координировать всю деятельность по ООС в стране, сотрудничать с федеральными министерствами и ведомствами, на которые возложены функции охраны земли, ее недр, лесов и дикой растительности, животного мира, достопримечательных природных объектов и некоторых других элементов природной среды, а также помогать в решении задач ООС правительствам штатов и местным властям.

Система ЭПА состоит из центрального аппарата (г. Вашингтон) и 10 региональных управлений (см. табл. 11). При центральном аппарате имеются научно-вспомогательные и экспертные организации. Кроме того ЭПА имеет национальный исследовательский центр административных мер в г. Денвере, 15 научно-исследовательских лабораторий и 14 полевых станций наблюдения в составе Управления по исследованиям и разработкам.

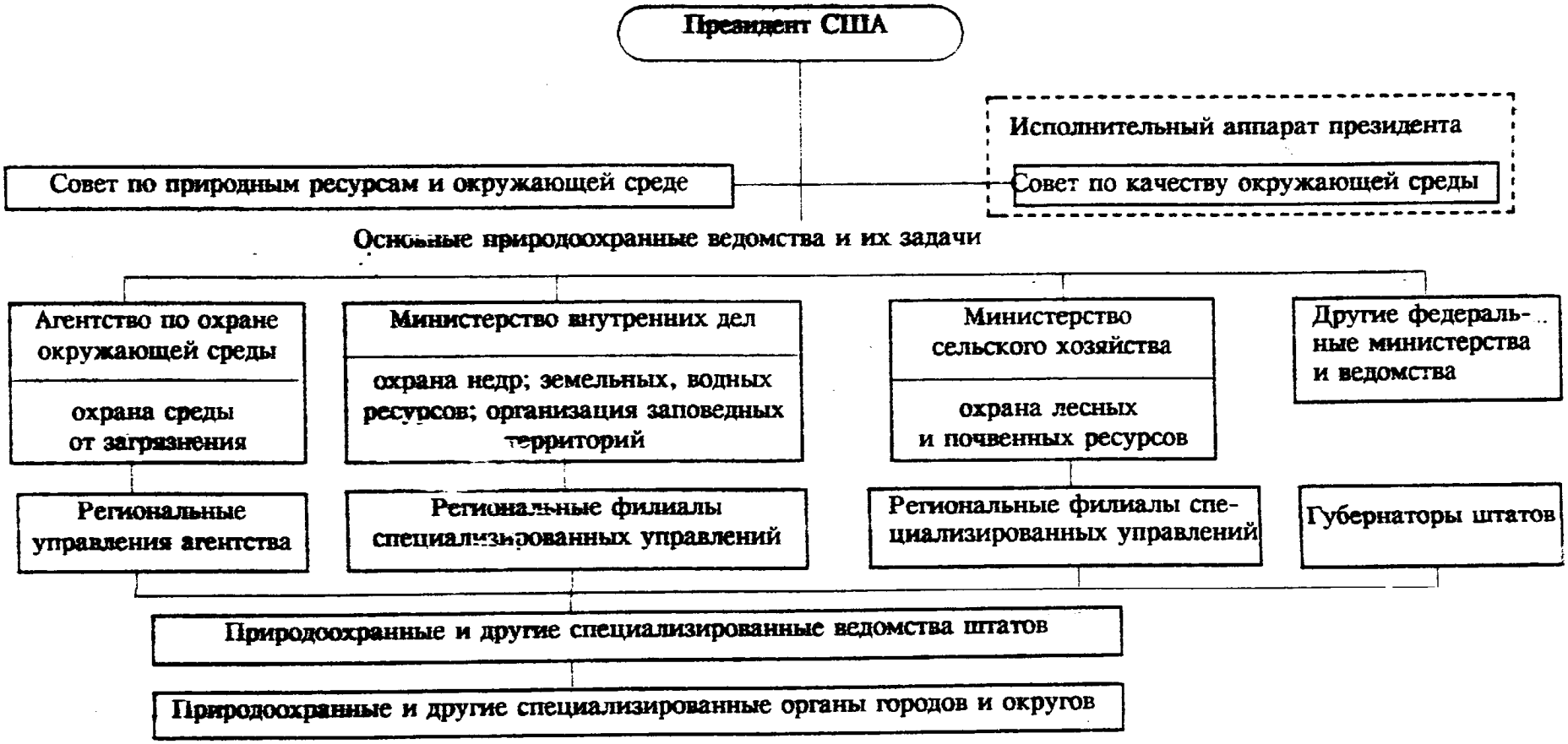


Рис. 9. Структура управления природоохранными программами в США [52]

Примечания: 1. В исполнительном аппарате президента в принятии природоохранных решений принимают участие Административно-бюджетное управление *(межведомственная координация, экологическая экспертиза правительственных решений)* и Управление Белого дома (также имеет координационные функции).
2. Совет - временный орган, определяет общую стратегию правительства в области природопользования. В Совет входят главы министерств внутренних дел (председатель), сельского хозяйства, энергетики, жилищного и городского развития, а также Совета экономических консультантов и Совета по качеству окружающей среды

Таблица 11

Система исполнительных, координирующих и консультативных органов США в области ООС [32, 33, 36, 39, 52, 55, 65, 215]

Орган	Статус	Основные экологические функции и задачи	Примечания
1	2	3	4
Совет по качеству ОС 1970 г.	Консультативный	1. Разработка предложений по определению общей национальной политики в области ООС; оценка существующих и предполагаемых направлений деятельности правительства в области контроля загрязнения и улучшения качества ОС 2. Представление президенту ежегодного доклада о состоянии ОС в стране и рекомендаций по различным аспектам улучшения качества среды и последующая передача его в конгресс 3. Сбор и анализ информации об условиях и направлениях изменения качества ОС, получение от всех федеральных ведомств заключений о возможном воздействии на качество ОС своих программ развития 4. Проведение ЭЭ 5. Координация планов федеральных ведомств, оказывающих влияние на состояние природных объектов 6. Контроль деятельности всех существующих в стране систем наблюдения и контроля за состоянием ОС, проведение научных исследований 7. Разработка средств предотвращения вредных воздействий на ОС 8. Сбор сведений о влиянии планов работ и развития техники на состояние ОС 9. Контроль за выполнением Закона о национальной политике в области ООС 10. Сбор данных об изменениях в растительном и животном мире, изучение и анализ этих данных 11. Ежегодное представление отчетов президенту	Независим от всех остальных ведомств, может выступать с законодательной инициативой, входит в систему президентского политического руководства ООС, т.е. в исполнительный аппарат президента. Состоит из трех членов. Рабочий орган - Бюро Совета. В штатах и на местах подразделений не имеет. Председателем и членами Совета являются специалисты, компетентные в вопросах политики и практики ООС, но не представляющие правительственные учреждения: биологи, химики, экономисты, высококвалифицированный юрист, из приданных Совету сотрудников (Отдел по качеству ОС) образованы группы, отвечающие за выполнение Советом присущих ему функций. Количество сотрудников - 15 специалистов (ранее - около 50) Законодательные основы деятельности: Закон о национальной политике в области ООС (НЭПА); Закон об улучшении качества ОС; исполнительный приказ N 11514 (от 5 марта 1979 г.)

Продолжение табл. 11

1	2	3	4
Административно-бюджетное управление	Исполнительный	1. Определение финансирования национальных и отраслевых экологических программ 2. Установление объема бюджетного финансирования для правительственных ведомств с учетом рекомендаций президента 3. Контроль осуществления всех межведомственных программ федеральных органов	Является вторым по значению ведомством в исполнительном аппарате президента. Наделено полномочиями требовать пересмотра или даже аннулирования природоохранных правил, если их выполнение связано со значительными затратами
Агентство по охране ОС (ЭПА) 1970 г.	То же	1. Стратегическое управление природопользованием на общенациональном уровне: определение приоритетов природоохранной деятельности, разработка целевых программ для решения экологических проблем 2. Координация всей деятельности по ООС, сотрудничество с федеральными министерствами, занимающимися охраной земли, недр, лесов и дикой растительности, животного мира, достопримечательных природных объектов 3. Регулирование пользования атмосферным воздухом и водоемами для производственных нужд 4. Установление и применение экологических стандартов (нормативы сбросов и выбросов) 5. Применение законодательных требований по ООС 6. Выдача разрешений на сбросы и выбросы от имени федерального правительства 7. Организация профилактических мер по охране водоемов и атмосферы, проведение необходимых для этого научных исследований и изысканий 8. ЭЭ проектов на федеральном уровне 9. Текущий контроль за соблюдением требований и предложений по ООС 10. Борьба с правонарушениями, включая применение мер юридической ответственности 11. Контрольно-надзорная деятельность области удаления и утилизации твердых отходов, производства и использования	Основной государственный орган, ответственный за разработку и выполнение программ по борьбе с различными видами загрязнений независимо от среды их распространения. Имеет 10 региональных управлений (см. ниже). Работает около 10 тыс. человек. Годовой бюджет около 1 млрд дол. Образован путем объединения природоохранных подразделений 15 других министерств, ведомств и правительственных программ. Действует на правах министерства. По отношению к министерствам и ведомствам, имеющим природоохранные функции, выполняет координирующую роль. Законодательная основа деятельности: Закон о национальной политике в области ООС (НЭПА) 1969. Структура ЭПА представлена на рис. 10

Продолжение табл. 11

1	2	3	4
		пестицидов, токсических веществ 12. Регулирование воздействий на ОС радиации и шума 13. Помощь правительствам штатов и местным властям в решении задач ООС	
Региональные управления ЭПА	Исполнительный	1. Контроль и регулирование мероприятий по ООС на всей территории	Расположены в городах: Нью-Йорк, Филадельфия, Сан-Франциско, Канзас-Сити, Бостон, Чикаго, Даллас, Атланта, Денвер, Сиэтл. Каждое Управление ведет наблюдение за положением дел на территории группы штатов. Имеет широкие полномочия и подчиняется только директору ЭПА
Национальное управление стандартов	То же	1. Нормирование качества среды	Подчиняется Министерству торговли
Национальное управление по освоению океана и атмосферы	- " -	1. Организация изучения океана и атмосферы Океанографические метеорологические наблюдения 2. Исследование влияния различных загрязнителей на морскую среду, использование спутников для изучения ОС 3. Установление мест сброса отходов в морские воды по разрешениям, выданным ЭПА 4. Содействие штатам в регулировании использования природных богатств береговой зоны, обеспечение охраны заповедных территорий в эстуариях рек, впадающих в прибрежные моря и Великие озера 5. Контроль разработки нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе, за строительством и содержанием гидротехнических сооружений в прибрежной зоне	Подчиняется Министерству торговли. Имеет в своем составе: Национальную службу рыбных ресурсов моря; Службу океанов и атмосферы; Отдел по управлению береговой зоны; Отдел научных исследований и разработок; Службу космических спутников. Имеет флотилию судов для океанографических наблюдений
Управление по вопросам океана, междуна-	- " -		Подчиняется Госдепартаменту США

Продолжение табл. 11

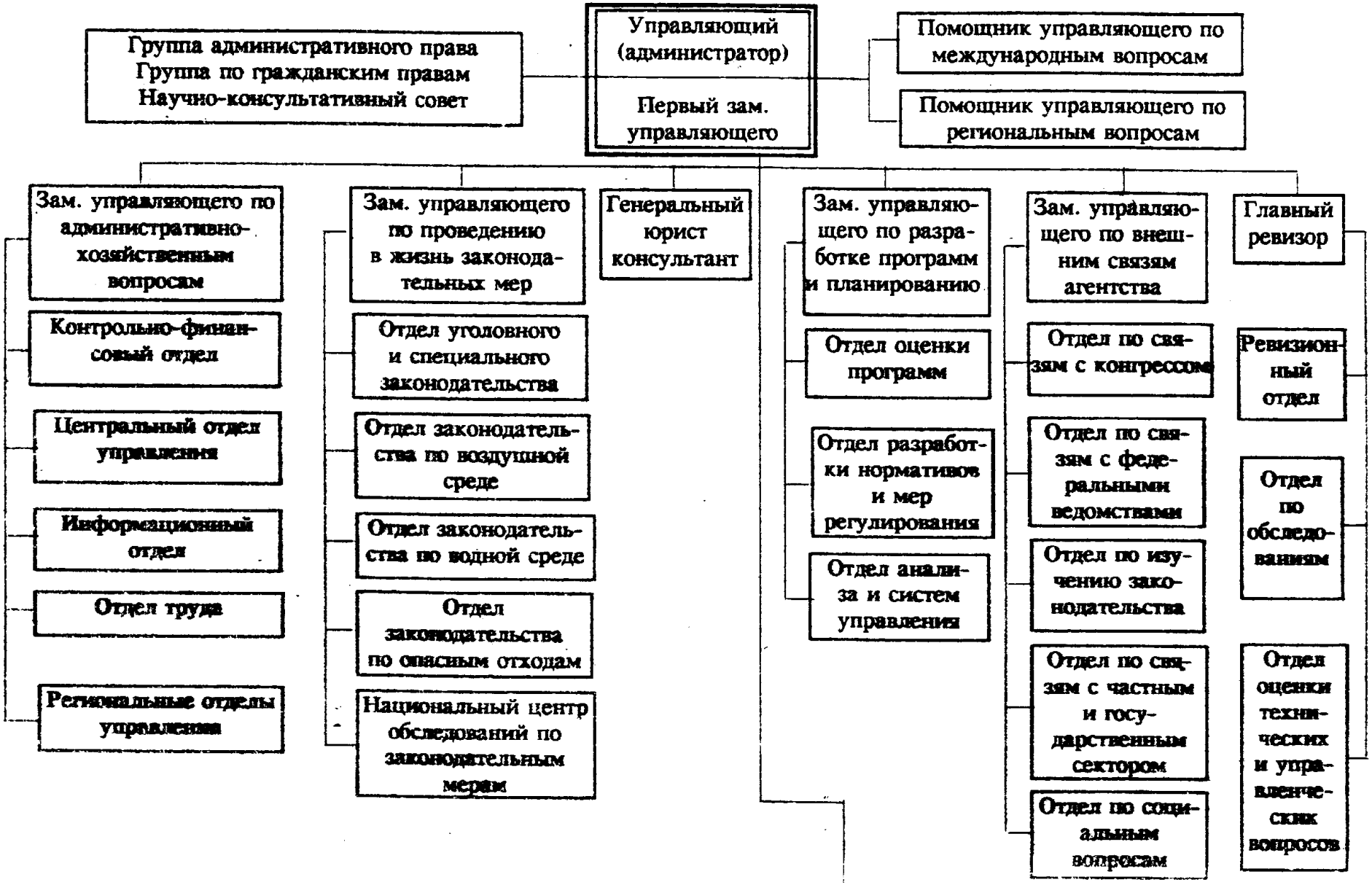
1	2	3	4
родным экологическим проблемам			
Министерство сельского хозяйства	Исполнительный	1. Регламентация использования и охраны почв и лесов, охоты, рыболовства, экспорта и импорта растений, животных 2. Распространение почвоохранной информации, техническая помощь землевладельцам, финансирование и организация реализации крупных почвоохранных проектов 3. Предупреждение деградации земель 4. Регулирование использования пестицидов 5. Участие в реализации научно-исследовательской программы в области подземных вод	Имеет в своем составе: Службу лесов, Службу охраны почв. Структура министерства представлена на рис. 11б
Национальная служба леса	То же	1. Управление лесным хозяйством на территории 155 национальных лесов в 40 штатах 2. Сохранение промыслового запаса - достижение и сохранение высокого ежегодного уровня выпуска продукции различных возобновляемых ресурсов национальных лесов без ухудшения продуктивности земель	Входит в состав Министерства сельского хозяйства
Министерство внутренних дел	- " -	1. Управление большей частью федеральных земель, включая охрану всего природного комплекса 2. Деятельность по охране мигрирующих птиц, некоторых видов млекопитающих и рыб, редких и исчезающих видов животных и растений 3. Обеспечение государственного управления в области регулирования использования и охраны недр, начиная от геологических изысканий и кончая контролем за рекультивацией земли 4. Деятельность по консервативной охране природы. Составление перечня видов растений, находящихся под угрозой исчезновения	Имеет в своем составе: Отдел земельных и водных ресурсов (или Бюро по управлению землями); Отдел рыб, диких животных и парков (или служба рыб и диких животных); Федеральную службу национальных парков, 1916 г.; Федеральную службу рыб и диких животных; Структура министерства представлена на рис. 11а

Продолжение табл. 11

1	2	3	4
		5. Участие в реализации научно-исследовательской программы в области подземных вод (оценка подземных вод в стране, создание центра информации по подземным водам)	
Служба национальных парков	Исполнительный	Охрана пейзажей и обеспечение наслаждений ими таким образом и такими средствами, которые позволяют оставить их неухудшенными для будущих поколений	Входит в состав Министерства внутренних дел
Служба рыбных ресурсов и диких животных	То же	1. Ответственность за 350 федеральных заказников, расположенных на площади более 30 млн акров 2. Ответственность за охрану рыбных ресурсов и животного мира, управление и охрану их естественных мест обитания	То же
Бюро управления землями	-"-	1. Контроль большей части федеральных земель 2. Пересмотрение (при необходимости) существующего порядка владения землей, особенно участков девственной природы 3. Выдача разрешений частным лицам и компаниям на эксплуатацию лесных, минеральных и других природных ресурсов, а также пастбищ	- " -
Береговая служба Министерства транспорта	-"-	1. Охрана прибрежных морских вод 2. Охрана морской среды от загрязнений с судов и различной плавтехники	В своей деятельности руководствуется положениями национальных и международных договоров
Министерство труда. Управление профессиональной безопасности	-"-	1. Борьба с шумом, вибрациями, излучением и т.п. на производстве 2. Охрана производственной среды	
Министерство жилищного строительства	-"-	Ответственность за решение экологических проблем при благоустройстве жилых помещений	

Окончание табл. 11

1	2	3	4
Министерство юстиции		Всесторонний контроль за соблюдением законодательства об ООС	
Комиссия по атомной энергетике	Консультативный		
Министерство обороны США (Корпус военных инженеров в системе сухопутных войск)	Исполнительный	1. Охрана вод и регулирование водопользования на межштатных реках (главным образом судоходных); ответственность за судоходные пути 2. Контроль гидротехнического строительства на этих реках 3. Выдача разрешений на сброс сточных вод в эти реки 4. Выдача разрешений на трансформацию водно-болотных угодий	
Федеральное министерство энергетики (1977 г.) (Отдел по ОС, безопасности и здравоохранению)	То же	1. Контроль за соответствием экологическим требованиям законодательства при создании и эксплуатации энергетических объектов 2. Выдача разрешений на строительство и эксплуатацию электростанций	
Министерство здравоохранения	- " -	Контроль за качеством продуктов питания	Имеет в своем составе Институт исследований по санитарии ОС
Национальное научное общество	Консультативный	Разработка научно-технических проблем ООС	


Группа административного права
Группа по гражданским правам
Научно-консультативный совет
Управляющий (администратор)
Первый зам. управляющего
Помощник управляющего по международным вопросам
Помощник управляющего по региональным вопросам
Зам. управляющего по административно-хозяйственным вопросам
Контрольно-финансовый отдел
Центральный отдел управления
Информационный отдел
Отдел труда
Региональные отделы управления
Зам. управляющего по проведению в жизнь законодательных мер
Отдел уголовного и специального законодательства
Отдел законодательства по воздушной среде
Отдел законодательства по водной среде
Отдел законодательства по опасным отходам
Национальный центр обследований по законодательным мерам
Генеральный юрист консультант
Зам. управляющего по разработке программ и планированию
Отдел оценки программ
Отдел разработки нормативов и мер регулирования
Отдел анализа и систем управления
Зам. управляющего по внешним связям агентства
Отдел по связям с конгрессом
Отдел по связям с федеральными ведомствами
Отдел по изучению законодательства
Отдел по связям с частным и государственным сектором
Отдел по социальным вопросам
Главный ревизор
Ревизионный отдел
Отдел по обследованиям
Отдел оценки технических и управленческих вопросов

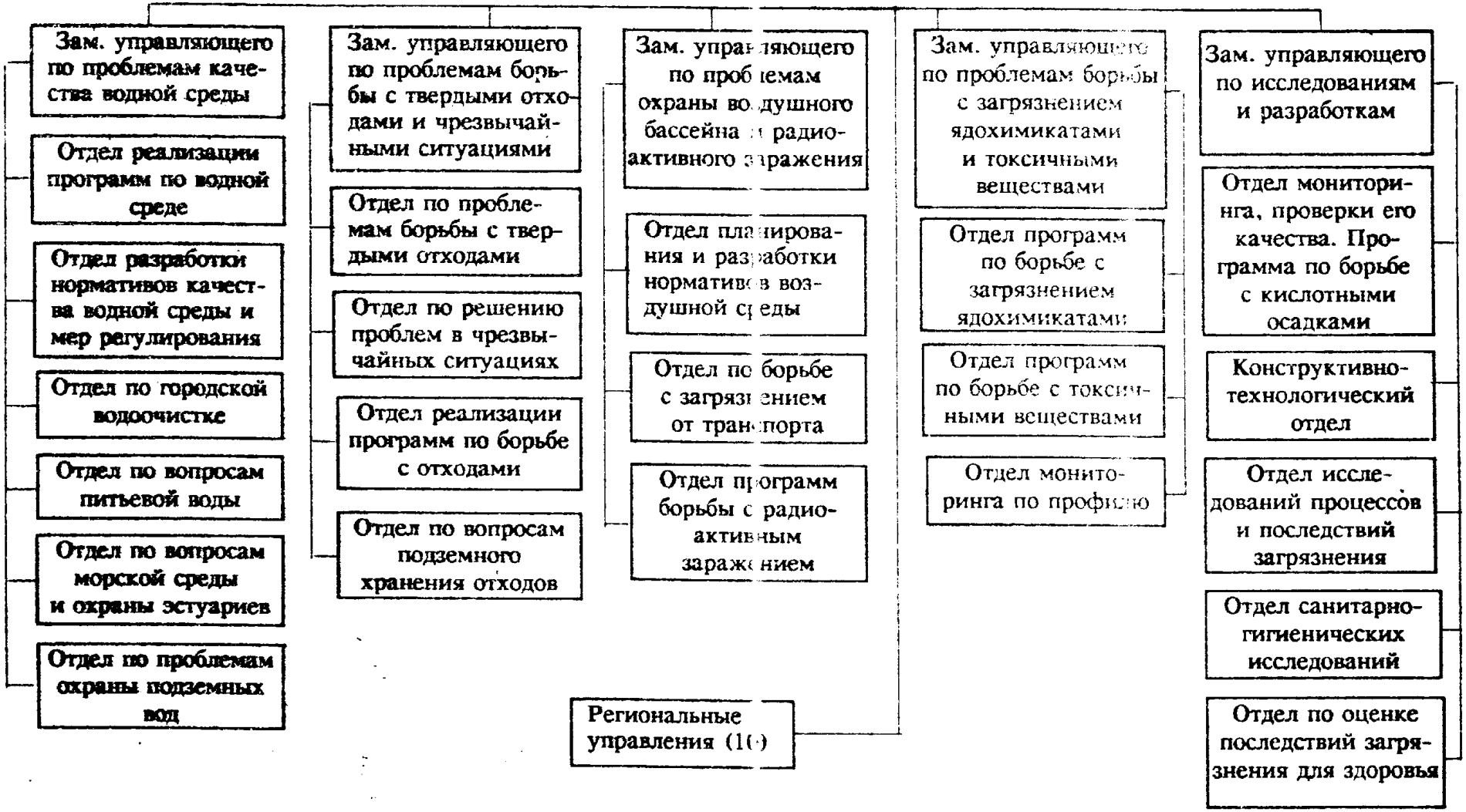


Рис. 10. Структура федерального Агентства по охране окружающей среды (по состоянию на 1987 г.) [52]

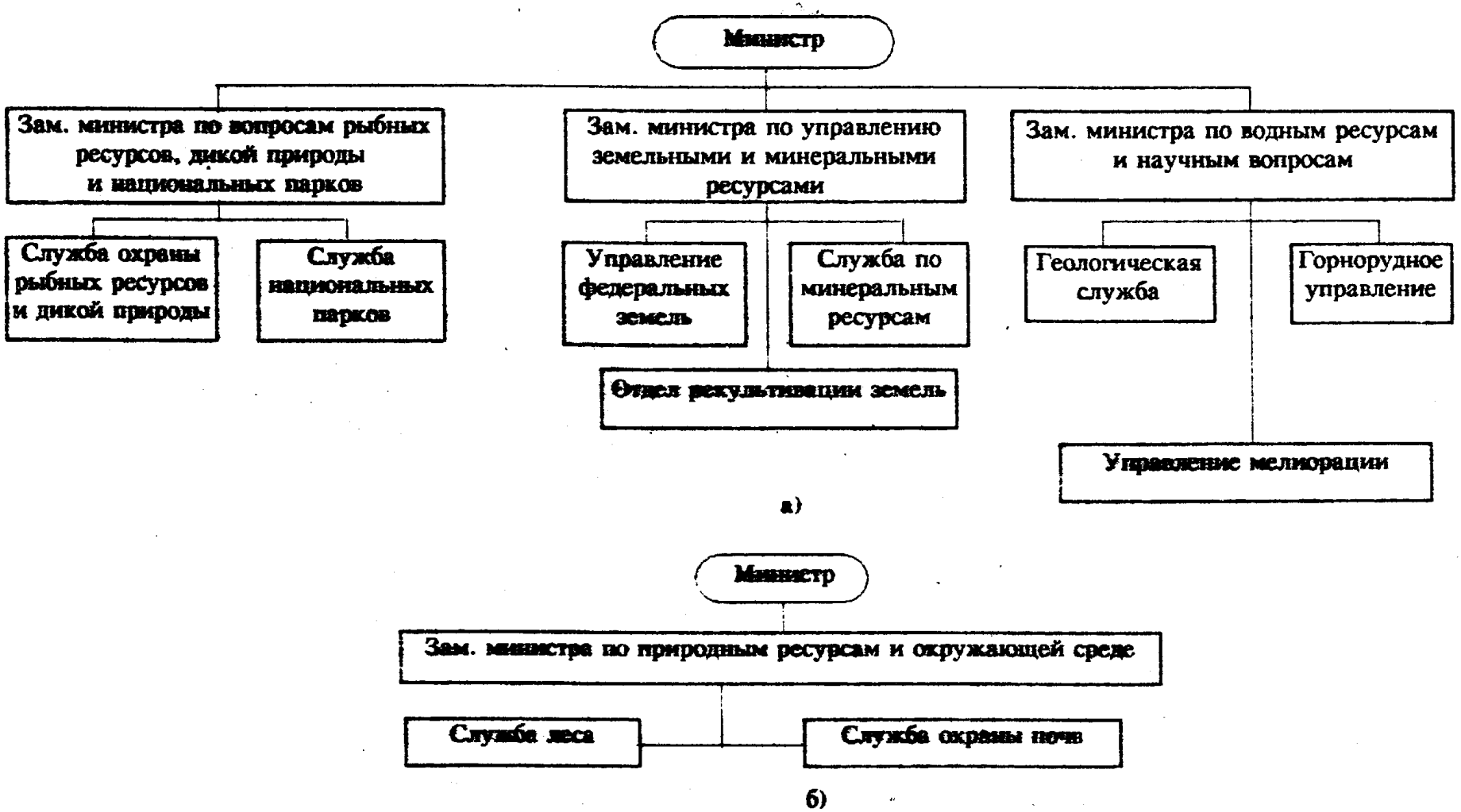


Рис. 11. Структура природоохранных органов США: Министерства внутренних дел (а) и Министерства сельского хозяйства (б) [52]

Во главе ЭПА стоит администратор, руководящий всей системой. У него имеются заместитель и три помощника, каждый из которых по существу является руководителем главка внутри центрального аппарата. Каждый такой главк объединяет несколько функциональных служб и оперативных отделов. Внутри этих служб и отделов имеются свои подразделения (см. рис. 10).

Права и полномочия ЭПА в области охраны вод и атмосферного воздуха, удаления и утилизации отходов, регулирования использования пестицидов и токсических веществ являются достаточно широкими и в административном отношении конструктивными. Так, в соответствии с федеральным Законом о контроле над пестицидами (1972 г.) ЭПА выдает разрешения на производство и использование пестицидов, ведет регистрацию этих веществ, издает правила и стандарты, может запрещать продажу и использование пестицидов, изымает незарегистрированные пестициды, а также ведет судебные дела и производит взимание штрафов с правонарушителей во исполнение соответствующих судебных решений.

Полномочия ЭПА по предотвращению химического загрязнения ОС были существенно расширены федеральным Законом о контроле над химическими веществами (1976 г.). На агентство возложена обязанность вести список токсических веществ, производимых в США. По этому закону производство любого нового вида таких веществ может быть начато только после уведомления об этом администратора ЭПА. Последнему принадлежит право давать экологическую оценку этому веществу и при необходимости регламентировать его производство, хранение, транспортировку, использование, устанавливая запреты и дозволения.

Одной из задач ЭПА является разработка экологических стандартов и подготовка их к законодательному утверждению конгрессом. Стандарты загрязнения разрабатываются ЭПА по критериям влияния на здоровье человека (основной критерий), а также на фауну и флору. Через каждые пять лет стандарты должны пересматриваться с учетом изменения состояния среды и размеров ущерба. Для определенных штатов и населенных пунктов, они могут изменяться только в сторону ужесточения.

ЭПА разрабатывает и организует осуществление крупных федеральных программ по удалению и использованию твердых отходов в соответствии с Законом (1976 г.) об охране и вторичной переработке ресурсов. Ему принадлежит не только право всесторонней регламентации отношений в этой области, но и право материального стимулирования инициативы по переработке отходов путем выделения денежных ссуд штатам и муниципалитетам, которые активно решают проблему целесообразного использования отходов.

Наряду с ЭЭ проектов и осуществлением контрольно-надзорных полномочий в области регулирования использования и охраны вод, атмосферного воздуха и всего природного комплекса, в арсенале управленческих средств, которыми пользуется аппарат ЭПА, большое значение имеет система мониторинга качества ОС [36].

Из общего годового бюджета ЭПА в размере 850 млн дол. более чем 20% (180 млн дол.) затрачиваются на научные исследования и разработки. Их проводят в Вашингтоне Управление по исследованиям и разработкам ЭПА, все его научно-исследовательские лаборатории, расположенные в различных пунктах США, а также подразделения ЭПА совместно с университетами и исследовательскими центрами на договорной основе.

Юридическое управление ЭПА отвечает за подготовку нормативных актов, ведет судебные дела, разрабатывает планы принудительных мер и организует их осуществление, а также выполняет другие функции, обычно присущие юридическим отделам министерств и ведомств.

Приоритетные направления деятельности ЭПА:

Охрана атмосферного воздуха	**Снижение загрязнения озоном, оксидом углерода, диоксидом серы, свинцом, токсичными веществами, решение проблем кислотных осадков, загрязнения воздуха помещений**
Охрана вод	**Контроль неточечных источников, охрана подземных вод, решение проблем загрязнения токсичными веществами, гибели водно-болотных угодий, загрязнения сточными водами**
Борьба с отходами	**Расчистка неконтролируемых свалок вредных отходов (программа суперфонда), контроль вредных отходов, удаление осадка сточных вод с муниципальных станций водоочистки**

Приоритетами природоохранной политики ЭПА является на ближайшее время соблюдение природоохранных норм и правил в процессе эксплуатации промышленных и муниципальных предприятий. В области природоохранных исследований одна из главных задач ЭПА состоит в разработке системного подхода к определению всех основных факторов, требующих учета в процессе принятия решений. В этой связи подчеркивается важность постоянной оценки потенциального воздействия на ОС демографического и технологического факторов.

Таким образом, ЭПА занимает стержневое положение в аппарате управления ООС, выполняя наиболее существенные контрольно-надзорные экологические функции государства и обеспечивая координацию природоохранной деятельности других государственных органов.

24 января 1990 г. Д. Буш объявил о своем намерении придать Агентству по ООС статус Министерства ОС. Соответствующее законодательство рассматривается в конгрессе. Новое ведомство станет 15-м министерством США, представленным в кабинете министров. Глава ЭПА У. Рейли получит пост министра ОС [70].

3.4.2. Проблемы взаимодействия федерального и штатного уровней управления

Постепенно в связи с созданием специальных органов общенациональной компетенции - Совета по качеству ОС, ЭПА и некоторых других ведомств - произошла централизация природоохранных функций в рамках федерального правительства[4]. Данная тенденция привела к потере соответствующими органами власти штатов монополии на осуществление ряда функций по ООС и использованию природных ресурсов (борьба с загрязнением вод, регулирование размещения твердых отходов, борьба с шумом) [33, 39, 65].

Основные направления борьбы с загрязнением ОС в 70-е гг. определяются федеральным правительством. Его основными экологическими функциями стали [39, 52]:

ответственность за установление стандартов качества атмосферного воздуха и водных ресурсов (функция местных органов и штатов - утверждение стандартов на ПДВ в атмосферу и на слив в воду загрязняющих веществ);

оказание финансовой, технической и другой помощи штатам и стимулирование их самостоятельной деятельности;

определение направлений научных исследований, которые должны были служить основой для разработки системы приоритетов и стандартов качества главных компонентов ОС.

Начавшаяся в 80-х гг. политика децентрализации управления привела к тому, что с 1981 г. администрация США расширяет "сотрудничество" между федеральными и штатными правительствами, штатам передаются функции по выполнению природоохранных программ. В частности, в рамках Закона о чистом воздухе в ведение штатных и местных

[4] В этот период произошло усиление роли федерального правительства в целом ряде сфер социально-экономического регулирования и управления [33].

органов к концу 1982 г. было передано 88% объема работ по контролю выполнения норм ПДВ новых источников загрязнения воздуха, 94% - национальных норм ПДВ вредных загрязняющих воздух веществ. 41 штат и 3 местных органа получили право руководить программой выдачи разрешений на хозяйственную деятельность в регионах в целях предотвращения серьезной деградации качества воздуха [33].

В результате за короткий срок федеральное правительство фактически перестало заниматься проблемами ООС. Одновременно сократились федеральные субсидии на выполнение большинства штатных экологических программ и обязанностей штатов, вытекающих из федерального законодательства. Лишившись федеральной поддержки, штаты стали испытывать серьезные трудности в осуществлении природоохранительных функций. Возник дисбаланс между возросшим объемом обязанностей штатов по федеральному законодательству и низким уровнем их компенсации (финансовой, технической, научно-информационной).

Снижению возможностей штатов эффективно решать экологические проблемы способствовало также чрезмерное расширение круга областей, на которые распространялись мероприятия по децентрализации. Помимо передачи штатам своих обязанностей по обеспечению необходимого качества воздуха, водоемов, борьбы с вредным воздействием шума, радиации и т.п. федеральное правительство свело к минимуму и свою деятельность по сбору и распространению информации, ведению мониторинга, снизило активность в координации природоохранной деятельности [33, 65].

По мнению ряда американских специалистов, политика рационализации федеральных отношений путем крупномасштабной децентрализации нанесла значительный ущерб ООС в стране. Вместе с тем было бы несправедливо полностью отказать администрации президента Р. Рейгана в стремлении найти оптимальное соотношение всех звеньев государственной системы управления ООС, определить надлежащее место в ней штатов. Политика "нового федерализма" была объявлена в момент кризисной ситуации в экономическом управлении. Консолидация полномочий по ООС на федеральном уровне лишила штаты достаточной инициативы и традиционного, экономически и исторически оправданного права в решении экологических проблем на местном уровне. Действующее в то время федеральное законодательство злоупотребляло методами администрирования по отношению к штатам. Это послужило главной причиной хронического нарушения штатами своих обязанностей по обеспечению выполнения федерального законодательства и не могло не побудить руководящие органы государства к поискам выхода из создавшегося положения. В этом смысле децентрализация в определенной степени отвечала объективным требованиям. Однако та форма, которую она приняла, не могла не привести к негативным последствиям в ООС. К данному выводу в середине 80-х гг. пришел Совет по качеству ОС при президенте США. Одновременно он выступил с предложениями по изменению национальной экологической политики в самом широком смысле, в том числе отношений между различными уровнями управления.

Признавая неправильным отступление федерального правительства от участия в управлении ООС, Совет в то же время подтверждает и ошибочность излишней централизации природоохранных обязанностей, принятой в 70-х гг. По его мнению, следует развивать методы стимулирования добровольного участия штатов в общенациональной природоохранной деятельности, отказавшись от администрирования. Федеральному правительству необходимо усиливать координационные функции, заниматься сбором и распространением информации, решением крупных региональных проблем, ведением мониторинга и научными исследованиями. Должны быть сокращены функции по контролю за деятельностью штатов и усилены обязанности по разработке общих установок, принципов и глобальных направлений природоохранной деятельности в стране. Штатам, по мнению Совета по качеству ОС, целесообразно предоставить возможность выбора, самостоятельность в принятии решений.

Как видно, в федеральной природоохранной системе США региональные и местные уровни управления начинают играть существенную роль в реализации экополитики государства. Правовое определение сферы и объема полномочий, а также функций штатных органов, представляет сегодня сложный аспект американской деятельности по совершенствованию экологического управления [33]. Каждый штат создал свою собственную систему природоохранных органов, различающихся по структуре, сферам и объему полномочий. Но в целом можно выделить четыре типа органов управления:

1. Управление сориентировано преимущественно на решение хозяйственно-ресурсных проблем. Здесь ключевая позиция принадлежит департаменту природных ресурсов.

2. Управление, занимающееся преимущественно охраной здоровья населения, которое возглавляет департамент здравоохранения.

3. Управление в высшей степени консолидировано, существует суперагентство по ООС и регулированию природопользования, другие экологические органы координируются агентством или их нет совсем.

4. Управление в высшей степени рассредоточено, экологических органов более десятка и ни один из них не занимает лидирующего положения.

Структура всех природоохранных департаментов штатов в целом одинакова. Обычно ее возглавляет секретарь (министр) или координатор, назначенный и подчиняющийся губернатору. В отдельных штатах руководство осуществляется коллегиально, причем соответствующие лица избираются населением или назначаются губернатором из представителей различных слоев населения. Руководители департаментов обычно имеют несколько заместителей, возглавляющих одновременно управления или отдельные функциональные отделы. На уровне кабинета работает несколько советников. В большинстве своем департаменты включают региональные отделы [32, 33, 68].

Сильно развиты и юридические службы штатов. Для защиты своих природоохранных интересов в судах некоторые штаты создали специальные отделы при департаментах юстиции, в других эти обязанности выполняют уже действующие отделы. Кроме того, во всех департаментах имеются юридические отделы, в задачу которых входит обеспечение выполнения требований законодательства, а также решение других правовых вопросов.

Координацией деятельности органов экологического управления занимаются специальные отделы или соответствующие должностные лица, находящиеся в исполнительном аппарате губернатора. Например, в шт. Аляска внутриштатная координация деятельности по ООС осуществляется отделом политики развития и планирования, обязанности по координации деятельности между штатом и федеральным правительством возлагаются на специального координатора, состоящего при губернаторе. Деятельность органов по ООС шт. Калифорния координирует непосредственно офис губернатора.

Немаловажную роль в экологическом управлении штатов играют общественные организации, объединяющие представителей различных слоев населения, профессий. регионов. В большинстве штатов таких организаций насчитывается до 50. Они привлекаются к управлению как наиболее полно знающие территориальные и социальные особенности представляемых регионов. На **рис. 12** в качестве примера приведена организация департамента шт. Нью-Йорк по ООС и природных ресурсов.

Управление ООС и регулирование природопользования в каждом штате - сложнейший процесс, протекающий с учетом как общих тенденций государственного управления, так и исторических, экономических и других особенностей штатов.

Участие штатов в общенациональной системе управления ООС во многом определяет нынешние успехи экополитики. Это объясняется прежде всего положением штатов как субъектов союза в федеральной системе США, обладающих определенной независимостью и автономией в законотворческой деятельности, а также в осуществлении мероприятий по обеспечению выполнения штатного, а иногда и федерального законодательства. Таким образом, самостоятельная деятельность штатов по ООС в пределах своей

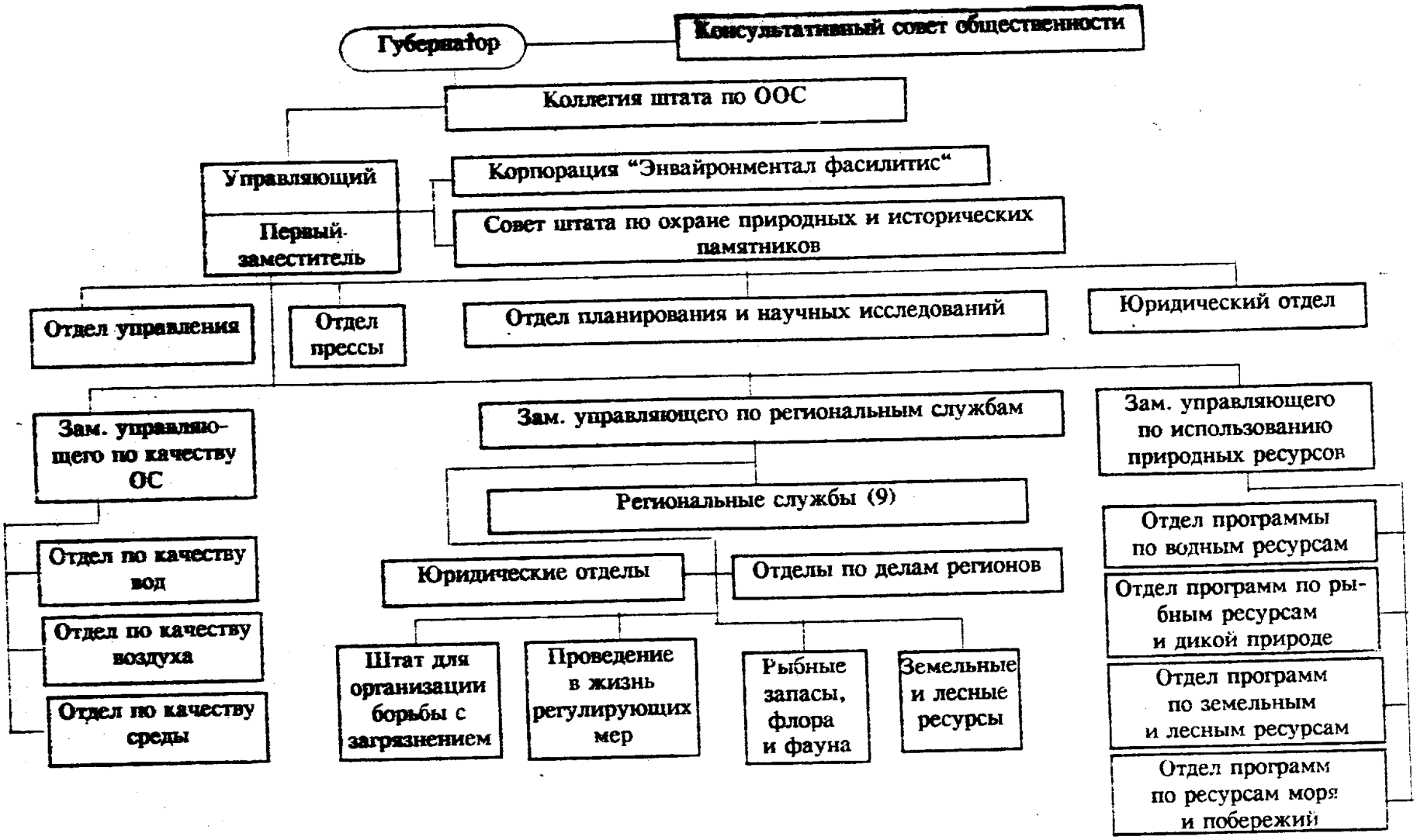


Рис. 12. Организация департамента шт. Нью-Йорк по охране окружающей среды и природных ресурсов [52]

юрисдикции - необходимое звено единого комплекса мероприятий по ООС в США. Штаты проявляют значительную заинтересованность в решении экологических проблем, в ряде случаев занимая более прогрессивные и перспективные позиции, чем федеральное правительство. Они пользуются, в частности, приоритетом в установлении экологических стандартов, регулировании и управлении деятельностью по размещению твердых отходов, мероприятиях по снижению опасного воздействия шума.

Несмотря на переливы основных объемов работы по ООС с уровня штатов на федеральный и вновь на штатный, основная природоохранная деятельность, начиная с 1979 г., выполняется ЭПА.

3.5. Управление ООС в Канаде

3.5.1. Распределение сфер управления. Основные природоохранные органы

Особенность системы управления ООС Канады состоит в том, что основная роль в осуществлении природоохранного законодательства принадлежит провинциям [37]. Это обусловлено тем, что за провинциями закреплена собственность на природные ресурсы. Под юрисдикцию провинций попадают [235]:

регулирование охоты, лесного хозяйства, рыболовства;

регулирование землепользования и разработки полезных ископаемых;

охрана почвенных ресурсов.

Поскольку в юрисдикции провинций находятся муниципальные учреждения, местные заводы и другие предприятия, то провинциальные власти осуществляют правовое регулирование работы водоочистных сооружений и операций по удалению отходов.

Юрисдикция провинций в сфере собственности и гражданских прав обязывает провинциальные власти в рамках гражданского права регулировать промышленное загрязнение ОС и другие экологически вредные воздействия. Они выдают разрешения на различные виды промышленной деятельности и контролируют сельское хозяйство. Провинции имеют право привлекать нарушителей своих законов к уголовной ответственности [37].

Федеральное правительство Канады не вмешивается в природоохранную деятельность провинций за исключением сферы борьбы с загрязнением атмосферы отработанными газами автомобилей и выбросами от предприятий федерального подчинения, трансграничного загрязнения и случаев опасности загрязнения для здоровья людей [117].

Федеральные ведомства сохраняют за собой полномочия по проведению в жизнь некоторых положений законов о рыболовстве, Северных территориях, по решению международных и межправительственных вопросов, использованию земель, загрязнению моря. А специальный правительственный орган - Министерство ОС - выступает в основном как координатор природоохранной деятельности [207], хотя имеет и ряд других функций: проведение научных исследований, разработка мер по ООС и пропаганда среди населения идей защиты природы; подготовка проектов законодательных актов [22]. Структура этого министерства приведена на **рис. 13.**

Федеральное министерство ОС Канады выделяет в своей деятельности следующие приоритетные направления в области ООС [235]:

токсические химические вещества;

управление ликвидацией отходов;

кислотные дожди;

землепользование;

ОС Севера;

Великие озера;

охрана природных территорий.

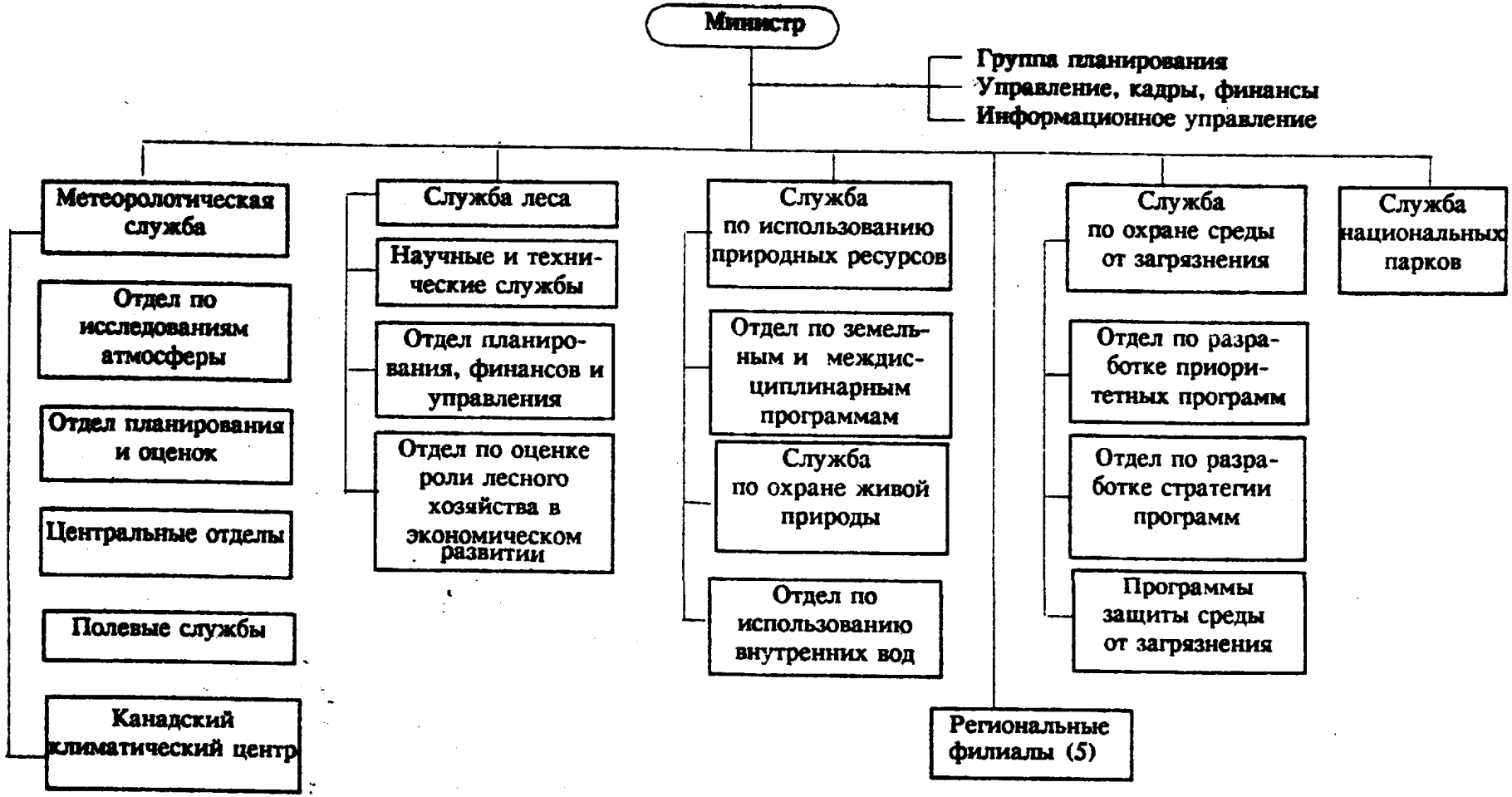


Рис. 13. Структура федерального Министерства окружающей среды Канады [52]

По каждой проблеме им разработаны специальные программы или инициативы. В осуществлении этих программ принимают участие провинциальные министерства ОС, которые предпринимают шаги по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. В марте 1984 г. принято решение сократить нагрузку по выбросам диоксида серы в Канаде до 20 кг/га в год. Соглашение между федеральным и провинциальными министерствами об этапах реализации данного проекта было достигнуто в феврале 1985 г. Соглашением предусматривается федеральная помощь промышленным компаниям для проведения мероприятий по сокращению выбросов и разработки соответствующих технологий.

В июне 1984 г. Министерство ОС заключило соглашение с Министерством транспорта об ужесточении норм ПДВ загрязняющих веществ от автомобильных двигателей. Эти нормы вступили в действие с 1 сентября 1987 г.

При подготовке проектов законодательных актов и предложений Министерство ОС придает большое значение консультациям с представителями промышленности, населения, общественных организаций. Наблюдается четкая тенденция к изменению подхода, используемого в деятельности по ООС: от устранения ущерба к его предотвращению [39].

Министерство ОС произвело оценку всех территорий "свободных" земель с тем, чтобы еще задолго до какого-либо антропогенного воздействия определить социальную значимость каждого района и предполагаемых в них видов деятельности. Такую предстроительную проверку специалисты считают весьма эффективным средством для тех стран, где значительные территории земель находятся еще в естественном состоянии, а бюджетные средства позволяют проводить столь дорогостоящие проверки [37].

В программе по охране природных территорий большая роль отводится Службе парков и Службе дикой природы. В ведении первой находится 31 национальный парк, 83 национальных природно-исторических объектов и 10 каналов. Цель ее - представить в системе парков страны все 48 природных региона. Служба дикой природы управляет более чем 115 тыс. км местообитаний мигрирующих птиц, заповедников.

В целях координации деятельности по охране дикой природы в условиях оскудения видового разнообразия экосистем в 1977 г. был создан Комитет по делам видов флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения. Он рассматривает отчеты о состоянии видов и классифицирует последние в соответствии с четырьмя категориями: угрожаемые (способные подвергнуться угрозе исчезновения в Канаде в отсутствие охранных мер); исчезающие (находящиеся под угрозой исчезновения уже в недалеком будущем); истребленные (виды, которые уничтожены на территории Канады, но имеются в других странах); вымершие (ранее обитавшие, но полностью исчезнувшие с лица Земли) [89].

3.5.2. Управление ООС Канадского Севера. Гибкое управление ресурсами

Одна из серьезных проблем Канады, требующих особого внимания, - это проблема Канадского Севера. Вовлечение в хозяйственный оборот ранее недоступных северных районов в связи с развитием горнодобывающей и нефтедобывающей промышленности стало приводить к полному уничтожению естественных ландшафтов.

В конце 60 - начале 70-х гг. правительство Канады приняло специальные законодательные акты, направленные на борьбу с загрязнением естественных ландшафтов в результате разработки нефтяных и газовых месторождений и добычи других полезных ископаемых на севере страны. В 1972 г. были введены Правила по использованию земель северных территорий [156].

В большинстве районов Канадского Севера вопросы охраны природной среды находятся в компетенции федерального правительства. Только небольшие по площади территории контролируются правительством Северо-Западных территорий и местными органами власти. Состояние ресурсов диких растений и животных находится под контролем местных правительственных органов. Кроме того, имеются многочисленные традиционно за-

интересованные в сохранении и восстановлении нарушенных естественных ландшафтов группы населения, представленные канадским Комитетом по арктическим ресурсам, обществом охраны природы пров. Юкон и др. По многим вопросам охраны естественных ландшафтов и их восстановления у заинтересованных групп и правительственных органов существуют альтернативные точки зрения [153].

Для рационального использования и регулирования воспроизводства ресурсов дикой природы необходимо учитывать изменчивость экологических систем, которые находятся в состоянии развития. В связи с этим закономерно появление в Канаде нового метода регулирования использования ресурсов дикой природы, так называемого гибкого управления, учитывающего постоянную изменчивость экологических систем. Введение гибкого управления ресурсами дикой природы явилось следствием необходимости решения практических вопросов регулирования рыбных и земельных ресурсов, а также ресурсов диких животных. Регулирование использования возобновляемых ресурсов предполагает их оптимальную организацию на благо человека, поэтому гибкое управление касается прежде всего связей в пределах популяции, между популяцией и ее местообитанием, между популяцией и ее потребителями, т. е. основной предпосылкой гибкого управления природными ресурсами является необходимость учета их антропогенного использования. Кроме того, в основу нового метода управления положено утверждение о том, что, хотя все в природе взаимосвязано, нет необходимости изучать все компоненты экологической системы для оценки ее поведения при реализации мероприятий по регулированию использования ресурсов [46].

Авторы методики выделяют три этапа в разработке гибкого управления ресурсами дикой природы:

1) структурный анализ и синтез для определения стратегического ряда альтернативных решений;

2) регулярное составление прогнозов развития экосистем на основании учета индикаторов изменения природных ресурсов, использования альтернативных моделей и наиболее пригодных способов регулирования, выявленных на первом этапе;

3) определение целей и возможностей выполнения программ мониторинга для оценки реагирования экосистем в ответ на регулирование использования ресурсов [177].

В настоящее время на Аляске и на севере Канады используются две системы управления ресурсами дикой природы и их охраны: правительственная (на уровне федерального правительства или органов управления штатов и провинций) и местная, которая имеет ограниченное применение.

В правительственной системе управления основное место отводится законам и правилам. Эта система возникла из необходимости охранять популяции диких животных и распределять природные ресурсы между различными группами пользователей, сформировавшимися при освоении северных районов. На Крайнем Севере власти при проведении в жизнь такой системы управления ресурсами дикой природы сталкиваются с большими трудностями, так как она, предусматривая консультации с группами потребителей, не допускает их активного вмешательства в процесс управления [156].

Местная система регулирования использования ресурсов дикой природы представляет собой свод неписанных правил и социальных норм, контролирующих охоту, рыболовство и отлов диких животных аборигенами, передающихся от поколения к поколению [155].

Большое число проблем возникает в результате столкновений этих двух систем управления, так как первая система нередко неприемлема для местных жителей северных районов. Она связана с обременительными для них процедурами (уплатой членских взносов, приобретением охотничьих билетов, лицензий и т.д.) . Система регулирования использования ресурсов дикой природы штатов или провинций придает особое значение ограничениям на добычу индивидуальным охотникам. Введение этих ограничений препятствует нормальному процессу удовлетворения потребностей местных общин. Нарушение правил,

разработанных властями штата или провинции, влечет за собой штрафы, конфискацию охотничьих трофеев и даже тюремное заключение. Тем не менее, местные охотники обычно не подчиняются формальным правилам. По оценкам, только 15 - 20 % активных охотников на северо-западе Аляски имеют охотничьи лицензии. В связи с этим необходимо, чтобы государственная система регулирования использования ресурсов дикой природы была приспособлена к местным условиям и обычаям коренного населения [46].

Таким образом, для рационального использования и воспроизводства ресурсов дикой природы Крайнего Севера необходимо согласованное применение этих двух систем управления. Практическим решением вопроса является установление режима совместного управления, при котором правительственные органы вместе со всеми заинтересованными общественными группами разрабатывают систему правил, обязательных для всех участвующих в использовании данного ресурса групп населения [193]. Методическую основу для совместного регулирования использования природных ресурсов Арктики может обеспечить метод гибкого управления [129].

3.6. Управление ООС в Великобритании

Великобритания является одним из наиболее централизованных государств в Западной Европе. Политическая партия, обладающая большинством в палате общин, контролирует всю правительственную систему. По этой причине не существует фундаментального различия между исполнительной и законодательной властью [5]. В результате законодательные инициативы в области ООС чаще всего исходят от исполнительных органов. Из этого однако не следует, что исполнительная власть имеет полную свободу определять, какая проблема ООС займет основное место. Тем не менее она в большинстве случаев контролирует ситуацию, когда дело доходит до детальной разработки административных и правовых установлений. Положения законодательства, которые с административной точки зрения сочтены слишком жесткими или чрезмерно амбициозными, встречают сопротивление и редко вступают в силу [41]. Структура исполнительной власти Великобритании в области ООС приведена в **табл. 12.**

Центральное правительство (см. табл. 9) оставляет за собой полномочия в области применения права (например, сбросы отходов в морскую среду, выдача лицензий на использование и захоронение радиоактивных отходов, регулирование решений в области планирования землепользования). Однако прямое регулирование центральными органами является скорее исключением, чем правилом, так как государственная политика ориентирована на то, чтобы управлением в сфере ООС и реализацией права занимались какие угодно органы, но только не органы центрального правительства [41].

Поэтому основная ответственность за выполнение законодательства об ООС лежит на местных и региональных органах, в частности, на муниципалитетах и речных управлениях [51]. Свой статус и полномочия в сфере действий по ООС они получили на основе обычных законов, принятых центральным правительством [41].

В Великобритании, учитывая, что административно-территориальное деление страны не совпадает с бассейнами основных рек, в 1977 г. был принят закон, предусматривающий, что местные органы, состоящие из советов графств и окружных советов [173], должны координировать свою деятельность с бассейновыми инспекциями, путем консультаций и сотрудничества подготавливать совместные планы использования и управления качеством воды в бассейнах рек. Контроль загрязнения проводится с учетом местных условий и приоритетов, перспектив землепользования данной территории и способности ОС к ассимиляции отходов [37].

В Великобритании возрастает популярность идей необходимости ООС в ходе градостроительства. Все большая часть населения осознает, что охрана растений и животных

Таблица 12

Система исполнительных, координирующих и консультативных органов Великобритании в области ООС [37, 51, 69, 95, 173, 204, 227, 242, 256]

Орган	Статус	Основные экологические функции и задачи	Примечания
1	2	3	4
Совет по охране природы	Консультативный	1. Консультирование правительства, министерств и ведомств 2. Создание и управление национальным заповедным фондом 3. Организация и проведение научных исследований 4. Ответственность за охрану прибрежных морских вод 5. Ежегодная подготовка обзора о состоянии речных систем	Учрежден актом Парламента в 1973 г., считается самой бюрократической из всех экологических организаций в стране
Королевская комиссия по борьбе с загрязнением ОС 1972 г.	То же	1. Консультирование различных правительственных учреждений по внутренним и внешним аспектам экологических проблем 2. Подготовка экологических прогнозов	
Королевская комиссия по ООС 1970 г.	- " -	1. Исследования в области охраны природы 2. Публикация доклада (каждые 18 месяцев): с позиции науки, права и административного управления анализируются актуальные и перспективные проблемы ОС, выдача рекомендаций для формирования направлений экополитики	Рекомендации не обязательны для правительства, но, так как оно должно реагировать на эти доклады, то выводы не могут быть игнорированы. Комиссия сама определяет сферы интереса
Министерство окружающей среды	Исполнительный	1. Обеспечение координации работы правительства в области ООС, контроля за загрязнением 2. Управление охраной воздуха от загрязнения (включая борьбу с шумом), удалением отходов на санитарные свалки, сбросом сточных вод в реки и эстуарии, удалением радиоактивных отходов, использованием водных ресурсов 3. Природоохранный контроль хозяйственной деятельности при землеустройстве, строительстве, благоустройстве территорий 4. Издание экологических стандартов, ПДК и ПДВ загрязнений, информирование министерств и ведомств о наилучших технических средствах борьбы с загрязнением природных объектов 5. Планирование развития национальных парков	Имеет в подчинении инспекцию промышленного воздуха, которая отвечает за контроль выбросов загрязняющих веществ в атмосферу при различных производственных процессах. Их число достигает 3400 в химической и металлургической промышленности, производстве стекла и цемента, энергетике

Продолжение табл. 12

1	2	3	4
		6. Представление консультативных заключений о воздействии на ОС проектов хозяйственной деятельности	
Министерство сельского хозяйства и пищевых продуктов	Исполнительный	1. Выполнение программ по поддержанию производства, использованию пестицидов, помощи лесному и рыбному хозяйствам 2. Разработка правил хозяйствования, соблюдение которых должно обеспечивать достаточную защиту водоисточников от загрязнения нитратами в результате сельскохозяйственной деятельности	
Министерство транспорта	То же	1. Планирование и строительство дорог с учетом задач ООС 2. Контроль экологических аспектов морского и воздушного транспорта	
Королевская инспекция по борьбе с загрязнением (с 1987 г.)	- " -	1. Координация действия министерств и ведомств для борьбы с загрязнением ОС 2. Контроль выполнения законодательства о борьбе с загрязнением воздуха, опасных отходах, радиоактивных веществах и о качестве воды 3. Ежегодная регистрация газоочистного оборудования 4. Предварительное одобрение проектов установки соответствующего оборудования для борьбы с загрязнением ОС 5. Регулярные инспекции без предварительного уведомления 6. Постоянный мониторинг и регистрация выбросов предприятий	
Министерство энергетики	- " -	Разработка энергетической политики, энергетических установок с учетом природоохранных задач	
Инспекторат по вопросам здравоохранения и безопасного проведения работ 1979 г.	- " -	Контроль качества воздушной среды и условий труда через систему своих местных уполномоченных	
Объединенная инспекция по ООС	- " -	1. Контроль захоронения вредных отходов предприятий в почве и в водных источниках 2. Контроль за радиоактивностью	

Окончание табл. 12

1	2	3	4
Комиссия по вопросам здоровья и безопасности и экологическая инспекция	Консультативный	Разработка вариантов создания здоровых условий работы в рабочих помещениях	В работе наблюдается переход на решение вопросов ООС в целом
Комиссия по сельской местности	То же	Охрана сельских районов и мест обитания животных и растений	Обладает целевой компетенцией в этой области
Речные управления	Исполнительный	1. Ответственность за водоснабжение и контроль качества воды 2. Запрет или регламентация в определенных районах видов деятельности, которые могут нанести вред водным ресурсам 3. Установление ориентиров качества ОС 4. Определение объемов сброса сточных вод и выбросов загрязняющих веществ в зависимости от характеристики ОС и поставленных целей качества ОС	Работают в соответствии с Законом о борьбе с загрязнением. Региональные органы
Выборные местные органы власти (включают советы графств, районные и Лондонский окружной советы)		1. Осуществление функций в сфере планирования использования земельных ресурсов 2. Надзор за работами по разработке недр и других полезных ископаемых 3. Предупредительный контроль за загрязнением среды вредными отходами 4. Контроль деятельности промышленных предприятий, загрязняющих среду 5. Выдача разрешений на сброс сточных вод 6. Контроль за шумовым загрязнением и загрязнением воздушного бассейна 7. Разработка планов контроля качества водных ресурсов 8. Контроль за расходованием воды и сбросом стоянных вод 9. Осуществление мониторинга качества вод 10. Сохранение защитных лесных и лесопарковых массивов, освоение бросовых земель, содержание национальных парков	В перечисленных функциях их роль ограничена. Только Лондонский окружной совет обладает широкой компетенцией как в области планирования и регулирования, так и контроля за загрязнением. На местах работают профессионалы по ООС (только в Англии и Уэльсе 6 тыс. таких сотрудников). Функции по контролю за загрязнением ОС лежат на инспекторах здравоохранения

должна осуществляться не только на заповедных территориях, но и повсеместно. В связи с этим перед местными органами власти возникают новые задачи, предполагающие разработку новых стратегий развития, определение приоритетов в области охраны природы [229].

Повышению функциональной эффективности системы управления способствовало в последние годы и создание большого числа консультативных органов (см. табл. 12). Эти органы в повседневной деятельности не контролируются центральным правительством, однако оно назначает их руководителей [41]. В разных частях страны (Шотландии, Англии, Уэльсе) также функционируют различные консультативные органы, но на базе центрального управления по контролю загрязнений, бассейновых (речных) водных управлений, советов по охране воздуха, обработке различных отходов и др.

Среди всех природоохранных ведомств, комитетов и комиссий наибольшими полномочиями в области ООС обладает Министерство по делам ОС [41]. При создании в 1970 г. ему были переданы необходимые функции, связанные с проблемой ОС. При этом понятие "ОС" трактовалось весьма широко. В Министерстве ОС были объединены функции Министерства транспорта и общественных работ. В компетенцию Министерства ОС стали входить не только координация работы по предотвращению загрязнения ОС, но и вопросы жилищного строительства, а также региональное планирование.

Министр ОС может издавать циркуляры, направленные на охрану видов животных и растений в Великобритании или на обеспечение международных обязательств страны по охране природы и физико-географических характеристик ряда зон. Например, в Циркуляре N 22 1987 г. об охране и рациональном использовании природы указывается, что во всех видах деятельности, связанной с землепользованием, и в процессе планирования требуется учитывать два момента: поддержание качества ОС и интересы окружающей природы [69].

Хотя в последние годы значение Министерства ОС несколько снижается в связи со все большим переходом функций конкретного экологического управления на местный и региональный уровень, вместе с тем у министерства возникают функции контроля и надзора за проведением на местах экологических мероприятий [37].

Основными принципами управления в Великобритании считаются:

дискреционные полномочия отдельных ведомств и должностных лиц (этот упор на экологическое "усмотрение" руководителей отраслевых министерств и ведомств сделан в связи с нехваткой оптимальных природоохранных законов);

рационализм в подходах к экологическому регулированию, основанный на практичности и реальности мероприятий по ООС;

упор на местный уровень регулирования, особенно в связи с укреплением местных органов управления Великобритании в 1974 - 1975 гг.

Эти принципы дополняются предупредительно-профилактическими мерами и так называемым перспективным планированием.

В течение последних 15 лет в Англии и Уэльсе функционируют "планы развития", которые подразделяются на структурные и местные (**табл. 13**). По мере необходимости планы контролируются и модернизируются. В Северной Ирландии все планы готовит Министерство ОС этого региона. Для целей социально-экономического планирования территория Англии разделена на 8 районов, в каждом из которых действуют свои плановые органы; Уэльс и Шотландия имеют Управление экономического планирования, Северная Ирландия - Экономический совет [43].

В последние 10 - 15 лет в природоохранном управлении Великобритании и Северной Ирландии получила признание концепция выбора наилучших практически доступных средств для решения экологических проблем. Она предполагает разработку и реализацию альтернативных природоохранных мер, направленных на решение экологических проблем с наименьшими затратами. В практическом отношении концепция сдерживалась со-

Таблица 13

Природоохранные планы Великобритании [37]

Планы	Готовят	Утверждают	Содержание
Структурные	Плановые органы графств	Соответствующее отраслевое ведомство (Министерство ОС)	Самые общие направления развития и связанные с этим виды землепользования, включая предполагаемые мероприятия по улучшению природно-физического окружения и развитию транспорта
Местные	Плановые органы районов (иногда графств)	Вышестоящие плановые органы без последующего одобрения Министерством ОС (если должностные лица министерства не отзовут план для более детального рассмотрения)	Детальная расшифровка проектных предложений, включая планы для районов интенсивного освоения. Должны соответствовать по основным показателям структурным планам

ответствующими организационными структурами ООС, поэтому в апреле 1987 г. Правительство основало Королевскую инспекцию по борьбе с загрязнениями, которая включила в себя соответствующие подразделения ряда ведомств, в том числе и министерств ОС [51].

Касаясь перспективных тенденций и проблем в системе управления ООС Великобритании, Р. Макрори полагает, что под влиянием экологической политики ЕЭС центральное правительство примет на себя большую ответственность в совершенствовании законодательства и системы государственного управления ООС. Участие в формировании экологической политики стран ЕЭС становится одной из задач центрального правительства. Обязанность по обеспечению реализации директив ЕЭС и других нормативных документов сообщества также возложена на центральное правительство. Более того, политические деятели все с большей остротой начинают осознавать, что строгий контроль за практической реализацией природоохранительного законодательства - не менее важный элемент эффективного управления, чем сам процесс нормотворчества. Применение права в будущем, по мнению Р. Макрори, займет одно из ведущих мест в структуре природоохранной политики, в особенности там, где отдается предпочтение децентрализации управления. Можно ожидать, что контроль за переводом нормативных положений в практику станет функцией центрального правительства [41].

3.7. Управление ООС во Франции

Согласно Конституции и в соответствии с исторической традицией Франция является государством с централизацией власти на национальном уровне. Законы и указы, создаваемые национальным правительством, выполняются 22 регионами и 95 департаментами страны [68].

Структура экологического регулирования строится по двухзвенной системе: 1) министерства, 2) межведомственные управления ООС. С функциональной точки зрения министерства делятся на органы общего и специального регулирования. К органам общего регулирования относится Министерство охраны природы и ОС [37, 256].

До 1971 г. во Франции не существовало какого-либо единого органа, в компетенцию которого входила бы ООС. В 60-х гг. вопросами ООС занимались министерства культуры, промышленности и научного развития, сельского хозяйства. В настоящее время на национальном уровне природоохранное нормирование является функцией Министерства по защите ОС [37].

Данное министерство имеет следующую структуру [10]:

Управление по качеству атмосферного воздуха;

6 водных инспекций;

Общее управление экологического развития;

Управление информации, связи и воспитательной работы;

Управление по предупреждению загрязнения ОС;

Управление ОС городов и сел;

вспомогательные службы.

Значение министерства состоит в том, чтобы, с одной стороны, разрабатывать управленческие "экологические" решения, а с другой - проводить межведомственную координацию и сбор информации о состоянии ОС в национальном масштабе [19]. Основные функции министерства приведены в **табл. 14.**

Экологическое управление в отдельных отраслях хозяйства осуществляют Министерство сельского хозяйства и развития сельской местности, Министерство промышленного развития и науки, Министерство культуры, Министерство управления территориями массового отдыха и туризма, Министерство народного образования. Для Франции характерен децентрализованный подход к экологическому управлению, который осуществляют три правительственных подразделения: 1) Верховный комитет ОС; 2) Межведомственный совет по охране природы и ОС; 3) Национальный совет охраны природы. Эти советы, Министерство по защите природы и ОСи отраслевые министерства (см. табл. 14) образуют высший уровень управления ОС [37, 255].

Второй уровень - это учрежденные во всех департаментах (т.е. административно-территориальных единицах) Франции специальные бюро по охране природы и ОС [39].

В каждой административно-территориальной единице страны Министерство по защите природы и ОС имеет своего уполномоченного, на которого возложена общая инспекция в пределах данной территории. Помимо этого полномочиями по защите ОС в департаментах пользуются и местные органы государственной власти и управления. Во многих городах и департаментах созданы специальные комиссии по ООС. Когда возникает необходимость в совместных действиях нескольких районов в защиту ОС, создаются укрупненные органы совместного управления [37].

Кроме того, как видно из табл. 14, во Франции работает большое количество комитетов, комиссией и управлений, ответственных за контроль и поддержание приемлемого состояния отдельных природных объектов на национальном и местном уровнях [61].

Экологическими функциями обладают также мэры городов и комиссар республики. В рамках общих административных и полицейских функций они обладают полномочиями по борьбе с шумовыми загрязнениями [119].

4 октября 1988 г. министр ООС Франции определил основные природоохранные задачи на перспективу, главными из которых являются активные меры по предупреждению аварийного загрязнения, по борьбе с шумом, по охране дикой природы, усиление международного сотрудничества, сооружение новых предприятий с учетом экологических требований и принципов демократии. Он также высказался за усиление контроля за трансграничными перевозками опасных отходов [224].

3.8. Управление ООС в ФРГ

По своему государственному устройству ФРГ является федерацией, поэтому и система управления ООС имеет, как и США, три уровня: федеральный, земельный и местный. В соответствии с конституцией, федеральное правительство принимает законы и подзаконные акты в области ООС. Выполнение этих законов возложено на земли ФРГ, которые также могут вводить свои законы и программы природоохранного назначения [256].

До 1986 г. на федеральном уровне ответственность за проведение экологической политики лежала на Министерстве внутренних дел. За охрану природы и почв отвечало Министерство природопользования, сельского и лесного хозяйства. Природоохранные исследования, разработка экополитики возлагались на федеральное ведомство по ООС, созданное в 1974 г. [126].

В 1986 г. правительство ФРГ учредило в Бонне Министерство ОС, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (его функции - в **табл. 15**, структура - на **рис. 14**) и ряд других постоянных комитетов.

На федеральном и земельном уровнях действуют конференции министров по вопросам ОС. Федеральному и земельным правительствам подчинены различные ведомства. К ним относятся как специализированные учреждения, так и органы общей компетенции на уровне земель.

Специализированные учреждения федерального и земельных правительств выполняют специфические задачи обследования и оценки состояния ОС [15].

В отдельных землях проблемы ООС относятся к компетенции региональных и городских советов как органов государственной администрации. На местном уровне в ФРГ нет единообразия в организации управления ООС. Как правило, различные ведомства делают попытки некоторой консолидации местного управления ООС. В ряде городских советов создаются подразделения, в задачу которых входит координация природоохранных мер на местах [57].

Особенностью структуры управления ООС в ФРГ является институт специальных уполномоченных на большинстве предприятий (см. табл. 15). Наряду с этим в стране действует служба инженеров-консультантов по вопросам ООС, в составе которой около 20 тыс. человек [233], которые абсолютно независимы от интересов производственников. Они оказывают поддержку деятельности заводских уполномоченных и выполняют своего рода буферные функции между предприятиями и государственными контролирующими органами.

Многие функции по ООС возложены на местные полицейские органы (в частности, служба охраны полей и лесов, санитарный и ветеринарный контроль, промышленный контроль и надзор и др.) [201].

Таблица 14

Система исполнительных, координирующих и консультативных органов Франции в области ООС [10, 19, 37, 54, 61, 90, 119, 202, 224]

Орган	Статус	Основные экологические функции и задачи	Примечания
1	2	3	4
Высший комитет ОС (Верховный комитет)	Исполнительный	Координирует функции по ООС в стране	В составе 9 человек, назначаемых премьер-министром и представляющих важнейшие сферы социально-экологической жизни страны
Межминистерский комитет при премьер-министре	Координационный	Координация и контроль деятельности по охране природы и ОС	Во главе премьер-министр. Его члены почти все министры правительства
Министерство по защите природы и ОС (с 1971 г.)	Исполнительный	1. Общее регулирование охраны природы и улучшения качества среды обитания. Разработка управленческих "экологических" решений 2. Природоохранное нормирование на национальном уровне. Подготовка проектов законов и нормативных актов 3. Контроль и наблюдение за различными видами загрязнения, предотвращение и сокращение загрязнения воды 4. Координация работы всех министерств и ведомств в области ООС. Совместная разработка мер по борьбе с загрязнениями 5. Научные и прикладные исследования в экологической области 6. Подготовка и внедрение законодательных и регулирующих мер, предписываемых государственным органам 7. Контроль за выполнением и расходованием средств на охрану природы другими министерствами	Основная обязанность: "охранять природу и ОС, обеспечивать охрану пейзажей и ландшафтов, улучшать среду обитания человека, предупреждать, ограничивать и принимать меры к ликвидации загрязнения любого происхождения" [61]
Национальный совет охраны природы	То же		Подчиняется Министерству охраны природы и ОС. В него входят представители общественности, известные ученые и специалисты

Продолжение табл. 14

1	2	3	4
Министерство здравоохранения	Исполнительный	1. Исследование воздействий загрязнения воздуха на здоровье населения 2. Информационное обеспечение в области ООС	И другие министерства в пределах своей компетенции обязаны охранять природу и ОС
Совет по управлению территорий и региональному развитию	То же	Общее регулирование охраны природы	
Межведомственный комитет по качеству жизни (с 1978 г.)	Консультативный		
Межминистерская группа по оценке состояния ОС (с 1974 г.)	То же	Разработка и внедрение систем информации по физическим, социальным и экологическим параметрам в их соотношении с ОС и друг с другом	
Комитет национальных парков	- " -		
Ассоциация по предотвращению загрязнения атмосферного воздуха (с 1958 г.)	- " -	1. Проведение систематических измерений загрязнения в городах, не имеющих сети контрольно-измерительных станций 2. Информирование общественности по вопросам воздействия загрязнения на здоровье населения 3. Организация исследований в соответствующей области	Неправительственная организация. Имеет региональные комитеты и сеть контрольно-измерительных станций
Межведомственная комиссия по предупреждению и оперативной ликвидации последствий загрязнения воздуха	- " -		
Управления: - по борьбе с шумом; - береговой зоны;	Исполнительный		

Окончание табл. 1

1	2	3	4
- национальными парками и зонами отдыха; - по сохранению естественной флоры и фауны			
Межведомственный правительственный комитет (с 1968 г.)	Консультативный	Координация национальной водной политики	
Центральная служба защиты от ионизирующих излучений	Исполнительный	Контроль радиационного загрязнения ОС	
Санитарно-гигиенические службы в департаментах и отдельных районах страны	То же	1. Санитарно-гигиенический контроль на местах 2. Эпидемиологические обследования	
Местные органы государственной власти и управления	- " -	1. Контроль выполнения предписаний о сокращении уровня загрязнения атмосферы как на стадии ввода в эксплуатацию предприятия, так и в период эксплуатации 2. Разработка различных мероприятий, необходимых для борьбы с загрязнением вод, защитой от наводнений	Имеют полномочия по защите ОС в своих административно-территориальных районах. Наделены чрезвычайными правами в отношении предприятий, выбросы которых создают угрозу здоровью населения
Комиссии по ООС	- " -		В городах и департаментах
Бюро по охране природы и ОС 1977 г.	- " -		В городах
Управления	- " -	Охрана каждого крупного водного бассейна (реки, озера). Борьба с загрязнением вод и регулирование антропогенной нагрузки на водные экосистемы	
Уполномоченный от Министерства ОС	- " -	Общая инспекция в пределах данной территории	В каждом департаменте

Рис. 14. Структура Министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов ФРГ [126]

В ФРГ федеральная юрисдикция распространяется на большинство сфер ООС, в том числе на охрану качества воздуха, борьбу с шумом, вредными веществами и твердыми отходами. Федеральное правительство учредило нормы сброса сточных вод для новых источников загрязнения. Ответственность за качество воды несут власти земель. Последние могут передавать ответственность и полномочия в сфере управления водными ресурсами водным ассоциациям [117].

Регулирование деятельности по хранению, переработке и удалению отходов производится сообща федеральными и земельными органами. На эти операции с вредными отходами требуется специальное разрешение, для региональных программ существуют федеральные правила. Федеральное правительство контролирует только место захоронения радиоактивных отходов [117].

Таблица 15

Система исполнительных, координирующих и консультативных органов ФРГ в области ООС [15, 57, 58, 117, 118, 123, 126, 184, 214, 233, 256]

Орган	Статус	Функции	Примечания
1	2	3	4
Совет по охране природы и ландшафтов (с 1973 г.)	Консультативный	Консультирование правительства и министерств по вопросам охраны природы и ландшафтов	Образован при Министерстве продовольствия, сельского и лесного хозяйства
Комитет кабинета министров по вопросам ООС (Экологический комитет)	Координационный	Координация деятельности федеральных министерств по ООС	
Федеральное ведомство защиты среды (с 1974 г.)	Исполнительный	1. Исследования, формирование природоохранной политики и помощь в ее осуществлении 2. Руководство основными программами субсидирования и выдачи займов на проведение природоохранных мероприятий	Деятельность не носит административного характера
Министерство ОС, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (с 1986 г.)	То же	1. Проведение экологической политики на федеральном уровне 2. Выявление тенденций качества ОС 3. Помощь в развитии природоохранного законодательства на национальном уровне 4. Помощь подчиненным ведомствам в организации научных исследований и проведении в жизнь природоохранной политики 5. Предоставление займов и проведение исследований по разработке малоотходных технологий	Высший директивный орган на национальном уровне
Постоянный комитет директоров по национальным вопросам ОС	Консультативный	-	
Министерства земель, имеющие природоохранные	Исполнительный	1. Помощь в развитии природоохранного законодательства 2. Выявление тенденций качества ОС 3. Ответственность за вопросы планирования в данной сфере	Высшие директивные органы на земельном уровне

Окончание табл. 13

1	2	3	4
функции (министерства ОС)		4. Помощь подчиненным ведомствам в организации научных исследований и проведении в жизнь природоохранной политики	
Водные ассоциации	Исполнительный	1. Управление водными ресурсами 2. Финансирование водоохранных мероприятий 3. Управление качеством водной среды	
Специализированные учреждения федеральных и земельных правительств	То же	1. Обследование и оценка состояния ОС и объектов 2. Установление причин загрязнения	
Региональные и городские советы, окружные управления по охране природы, уездные управления	- " -	1. Решение местных экологических проблем (планирование мероприятий по ООС) 2. Разработка местных планов землепользования и строительства 3. Планирование общественного транспорта 4. Упорядочение зон жилой застройки 5. Планирование земельных зон 6. Удаление отходов и сточных вод 7. Охрана водоемов 8. Контроль за загрязнением воздушного бассейна и состоянием земельного фонда	Органы управления на местном уровне
Уполномоченные на предприятиях	- " -	1. Контроль соблюдения законов и подзаконных актов на предприятиях 2. Содействие разработке и внедрению малоотходных технологий в рамках выделенных капиталовложений 3. Информирование работающих на предприятиях об уровне загрязнения на рабочих местах и функционирование очистного оборудования, а руководства предприятия - о природоохранных нарушениях и мероприятиях	Компетенция уполномоченных распространяется на все природные среды: воздух, воду, почву

3.9. Управление ООС в Швеции

В этой стране, хотя она и является унитарным государством (конституционной монархией), можно выделить три уровня ответственности за выполнение природоохранного законодательства: центральный, региональный (административные органы) и муниципальный (**табл. 16**).

Главную ответственность за решение природоохранных проблем в Швеции несет Министерство сельского хозяйства, точнее - Национальное управление по ООС, действующее под его эгидой (структуру см. **рис. 15**) [116]. Органами ленов созданы специальные природоохранные подразделения. Администрация округов может делегировать свои полномочия муниципальным Советам по охране здоровья и ОС [235]. Некоторые вопросы поддержания экологического правопорядка решаются в основном на муниципальном уровне.

Значительную часть работы природоохранных органов страны, особенно центральных, составляют консультации, сбор и распространение большого количества информации. В общей сложности более 100 инспекторов вовлечены в работу по наблюдению за предприятиями. Это означает, что в среднем один инспектор занимается пятью крупными и 40 средними промышленными предприятиями, являющимися источниками загрязнения ОС. Ожидается, что число инспекторов увеличится вдвое в результате решения Парламента по экологической политике, принятого в июне 1988 г. Ответственность местных советов по охране здоровья и ОС также будет увеличена, что повлечет дальнейший рост числа инспекторов. Органы инспекции могут также требовать проведения независимой инспекции со стороны. Обычно к этому прибегают в случае новых и расширения уже существующих источников загрязнения ОС. Подобные инспекции проводятся консультантом, и результаты сообщаются органу инспекции [112].

Наблюдение за выполнением природоохранных требований состоит в том, что органы инспекции [112]:

подтверждают адекватность лицензий;

подтверждают согласие с правилами, обозначенными в лицензиях или общими требованиями закона по ОС;

проверяют, исправлены ли случаи несогласия, предпринимают акции принуждения и с помощью юридической системы применяют меры принуждения и наказывают нарушителей;

наблюдают за состоянием ОС и ООС.

Органы наблюдения, входящие в структуру Национального совета по вопросам ООС, имеют в своем распоряжении следующие законные полномочия [112]:

запрещать деятельность, результатом которой является загрязнение ОС;

предписывать действия по защите ОС, возможно, с наложением штрафов;

наказывать нарушителей штрафом или тюремным заключением до двух лет;

в тяжелых случаях наказывать нарушителей штрафом или тюремным заключением сроком до шести лет, согласно Уголовному кодексу;

при нарушении природоохранных норм устанавливать плату за нанесенный ОС ущерб.

Таблица 16

Система исполнительных, координирующих и консультативных органов Швеции в области ООС [35, 112, 116, 235]

Орган	Статус	Основные экологические функции и задачи	Примечания
1	2	3	4
Консультативный комитет по ООС	Консультативный	Информирование и консультирование правительства по вопросам ООС	Действует при правительстве
Министерство сельского хозяйства	Исполнительный	Несет главную ответственность за решение природоохранных проблем	
Национальное управление (совет) по ООС (с 1975 г.)	То же	1. Ответственность за исполнение решений парламента и правительства, контроль природоохранной деятельности и выработка предложений по этим проблемам 2. Регулирование вопросов рекреационной деятельности 3. Обеспечение природоохранного аспекта планирования различных социальных программ 4. Согласование размещения горнодобывающих предприятий и открытых разработок полезных ископаемых 5. Контроль состояния пахотных земель и обеспечение охраны береговой зоны 6. Руководство работами по выявлению земель, нуждающихся в охране 7. Составление планов управления водными ресурсами 8. Контроль водоснабжения и очистки сточных вод 9. Составление рекомендаций и инструкций в своей административной сфере 10. Содействие развитию спортивно-рекреационной деятельности 11. Содействие администрации ленов в сфере решения природоохранных проблем	Является центральным административным природоохранным органом. Работает под эгидой Министерства сельского хозяйства. Структура Управления показана на рис. 15

Окончание табл. 16

1	2	3	4
Лицензионный совет по ООС	Исполнительный	Несет ответственность за лицензирование потенциально наиболее загрязняющих ОС предприятий	
Совет по привилегиям	То же	Рассмотрение конкретных заявлений предпринимателей и принятие решений о допустимости конкретной "загрязняющей деятельности"	Практически функционирует как суд
Управление по контролю продукции	- " -		
Комиссия по туризму и рекреационной деятельности	- " -		
Администрация округов (ленов)	- " -	Ответственна за инспекцию предприятий	В Швеции 24 лена
Муниципальные органы	- " -		В их составе есть Советы по охране здоровья и ОС

Рис. 15. Структура Национального управления по охране окружающей среды в Швеции [35]

3.10. Управление ООС в Японии

В действующей системе управления ООС в Японии можно выделить два уровня: общегосударственный и муниципальный, которые представляют органы различного вида [26]:

специализированные правительственные органы общей компетенции в области ООС;

подразделения правительственных учреждений, призванные осуществлять вспомогательную по отношению к специализированным органам природоохранную деятельность в рамках своего профиля;

подразделения органов местной власти на префектурном и муниципальном уровнях.

В решении задач управления ООС в Японии особенно велика роль специализированных органов (**табл. 17**), которые можно подразделить:

на административные;

консультативные;

координационные;

научно-исследовательские [88].

Центральным административным органом по ООС является АОС.

АОС несет ответственность за ООС в интересах здоровья и цивилизованной жизни народа Японии. Главой АОС является генеральный директор, назначенный кабинетом министров и имеющий статус государственного министра. Он имеет право:

запрашивать любую нужную ему информацию;

требовать объяснений у руководства других учреждений страны по вопросам ОС;

давать рекомендации руководителям учреждений по природоохранным вопросам;

(в экстренных случаях) рекомендовать премьер-министру предпринять шаги в соответствии со ст. 6 Закона о кабинете министров в направлении улучшения природоохранной деятельности других учреждений.

Организационная структура АОС и функции его отделов показаны на **рис. 16** (с. 132 - 133).

В распоряжении АОС также находятся: Национальный институт исследований окружающей среды (1974); Национальный институт болезни минамата (1978); Институт повышения квалификации в области борьбы с загрязнением (1973); Конфликтная комиссия по компенсации ущерба от загрязнения.

Задачи первого - сводить воедино результаты исследований, проводимых университетами и государственными научно-исследовательскими институтами, и давать им дальнейший ход.

Задачи второго - проводить клинические исследования методов лечения болезни минамата, фундаментальные медицинские исследования, в частности по вопросам патологии болезни минамата.

Консультативные органы в системе управления ООС имеются на всех уровнях управления.

Координационные природоохранные органы в Японии представлены Конференцией по борьбе с загрязнением ОС, в работе которой участвует большая часть кабинета министров. Главные задачи Конференции состоят в согласовании проблем координации деятельности заинтересованных министров в процессе выполнения региональных программ борьбы с загрязнением ОС.

Важное место в системе природоохранной деятельности в Японии занимают местные органы власти. В 70-х гг. был сделан значительный шаг в сторону повышения роли территориального управления природоохранной деятельностью [26].

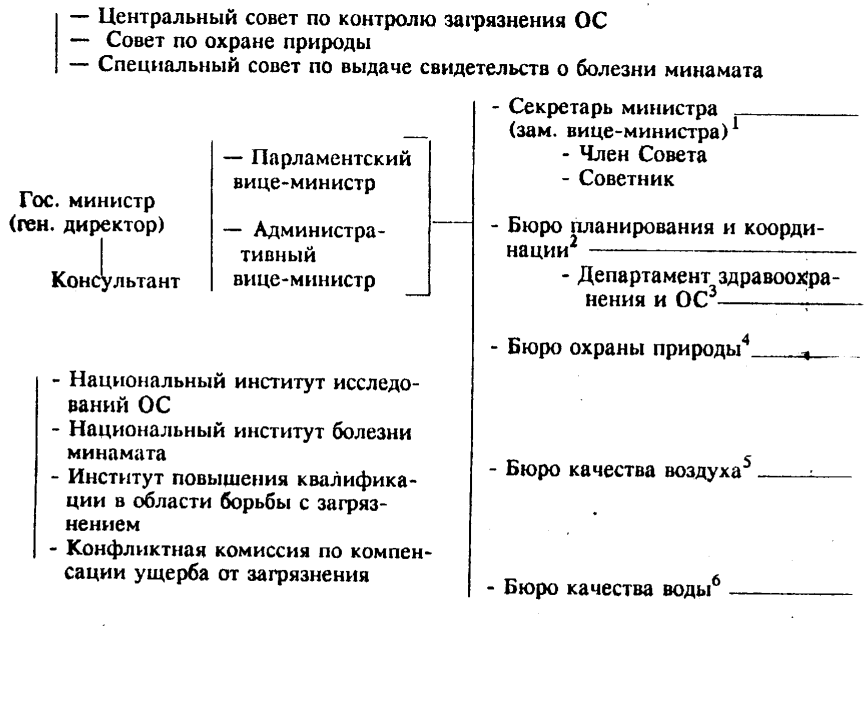
Таблица 17

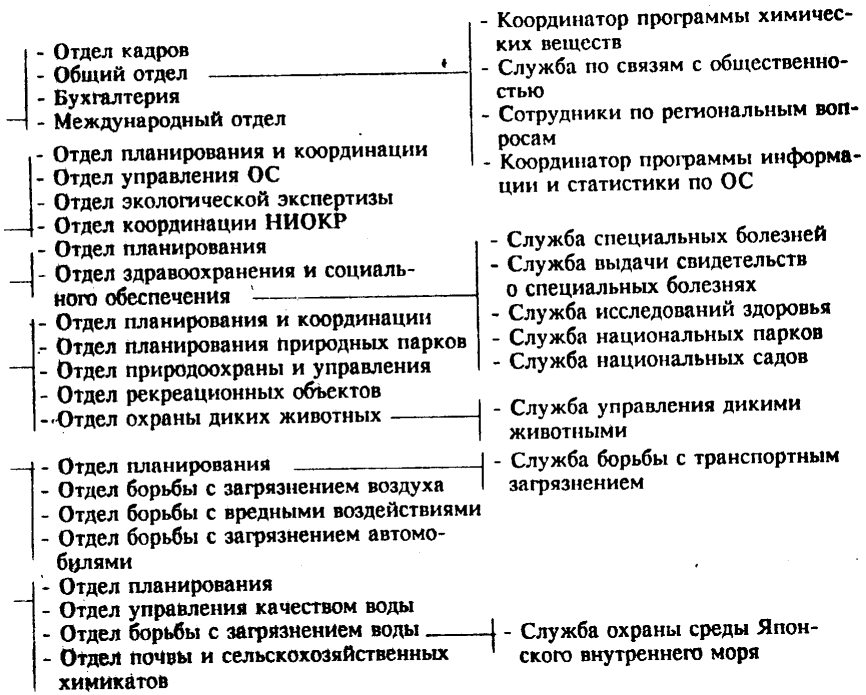
Система исполнительных, координирующих и консультативных органов Японии в области ООС [26, 78, 88, 101, 115, 117, 209, 210, 218, 239]

Орган	Статус	Природоохранные функции и задачи	Примечания
1	2	3	4
Центральный Совет по борьбе с загрязнением ОС (с 1978 г.)	Консультативный	1. Анализ состояния ОС в Японии и за рубежом 2. Разработка предложений, рекомендаций по важнейшим вопросам государственной политики в области ООС по распоряжению правительства	Важнейший консультативный орган. В его составе - специалисты в области естественных и общественных наук, профессора крупнейших японских университетов, представители деловых и финансовых кругов и органов местной власти
Агентство окружающей среды (АОС) (или Управление по ООС) (с 1971 г.)	Исполнительный	1. Планирование, разработка и проведение основной природоохранной политики; централизованное руководство экологическими программами, контроль за их реализацией 2. Контроль и учет состояния ОС в масштабах страны, разработка мер по контролю загрязнения 3. Формирование проектов законодательных актов, контроль выполнения законов об охране природы, национальных норм; введение и замена стандартов ОС 4. Координация деятельности всех правительственных органов, связанных с областью ООС, включая НИОКР 5. Определение бюджетной политики в отношении расходов на борьбу с загрязнением, централизованное распределение ассигнований на НИР и ОКР в области ООС 6. Техническая и финансовая помощь местным властям	Имеет статус министерства, но не обладает правом корректировать с учетом экологических требований программы и планы хозяйственной деятельности других министерств и ведомств. Для них его решения носят рекомендательный характер
Совет по охране Японского внутреннего моря (с 1978 г.)	Консультативный		

Окончание табл. 17

1	2	3	4
Специальный Совет по выдаче свидетельств о болезни минамата (с 1978г.)	Исполнительный	Выдача свидетельств о болезни минамата	
Комитет по международному сотрудничеству в области природоохранной технологии	Консультативный	Несет ответственность за международное сотрудничество в области ООС	
Конференция по борьбе с загрязнением ОС	Координационный	Согласование проблем координации деятельности заинтересованных министерств в процессе выполнения региональных программ борьбы с загрязнением ОС	
Министерство в области ОС, внешней торговли и промышленности	Исполнительный	Несет ответственность за разработку мер по выводу предприятий из крупных промышленных зон, оборудование зеленых зон вокруг предприятий, создание парков в сельской местности	
Департамент ОС	То же		Местный уровень
Местные органы власти (префектуры)	- " -	1. Разработка дополнительных мер и программ борьбы с загрязнением в районах с повышенным уровнем загрязнения ОС 2. Контроль выполнения стандартов качества ОС и норм ПДВ	Эти функции выполняют санитарные управления и отделы префектур по контролю за загрязнением
Муниципалитеты	- " -	Контроль за качеством воздуха и вод, шумовым загрязнением	
Подкомитет экспертов по региональным программам (с 1985 г.)	Консультативный	Обязан проводить исследования, необходимые для улучшения разработок региональных программ	





Основные функции:

[1] Руководство кадрами; бухгалтерские операции; международное сотрудничество по проблемам ОС; информирование общественности; решение общих вопросов, находящихся в ведении Центрального совета по контролю загрязнения; решение вопросов по координации работы АОС.

[2] Планирование и выполнение основной политики в области ООС и общая координация природоохранных мер, проводимых государственными учреждениями; ведение вопросов ЭЭ. Задачи отделов: Надзор за деятельностью корпорации услуг по борьбе с загрязнением ОС, руководство программами государственных учреждений в части оценки затрат на борьбу с загрязнением и охрану природы, контроль выполнения Закона об ассигнованиях на общественные работы по ООС; решение научных и технических вопросов ЭЭ, проверка и руководство отдельных случаев проведения ЭЭ; координация природоохранных научных программ национальных НИИ и ведение всеми соответствующими расходами, ассигнования на которые поступили в АОС; подготовка докладов о качестве ОС, долговременной программы по ООС, общее руководство Национальным институтом исследований ОС и Институтом подготовки кадров для борьбы с загрязнением ОС; разработка основ политики, определяющей региональные программы по борьбе с загрязнением, подготавливаемые префектурными властями; разработка основ планирования политики проведения ЭЭ, координация действий в области ЭЭ других национальных учреждений.

[3] Контроль выполнения требований Закона о компенсации ущерба здоровью от загрязнения; ответственность за проверку безопасности химических веществ и координацию усилий по проведению научных исследований случаев ущерба здоровью, причиненному загрязнением, и за принятие соответствующих мер по результатам этих исследований.

[4] Контроль выполнения законов: Закон о национальных парках; Закон о горячих источниках, надзор за охраной и охотой на птиц и зверей; ответственность за планирование, разработку и проведение основной политики в области охраны природы; координация природоохранных действий других государственных учреждений; консультирование директора АОС по вопросам охраны культурных памятников, городского планирования зеленых насаждений и лесов.

[5] Ответственность за разработку и ведение стандартов качества ОС и контроль выполнения законов о борьбе с загрязнением воздуха, шумом, вибрацией и неприятными запахами; ответственность за контроль выполнения смежных законов, обследования случаев загрязнения, разработку соответствующих планов.

[6] Введение стандартов качества воды и контроль выполнения норм борьбы с загрязнением воды, проседанием грунта и загрязнением почвы; администрирование обработки промышленных и бытовых отходов; контроль сельскохозяйственных химикатов; введение принципов регистрации и контроля сельскохозяйственных химикатов.

Рис. 16. Структура и функции Агентства окружающей среды Японии [26, 88]

Усиление территориального управления нашло выражение в укреплении правовой природоохранной базы на местах, расширении административных функций органов местной власти, совершенствовании структуры управления природоохранной деятельностью.

Подавляющее большинство органов местной власти на уровне префектур по своей структуре однотипно. Как правило, в органах префектурной власти Японии присутствует департамент ОС, в состав которого входят 5 - 6 функциональных отделов: координации, охраны природы, борьбы с загрязнением воздуха, воды и др.

Практически во всех префектурных органах власти имеются от 3 до 6 консультативных органов-советов, в которые входят представители различных профессий (юристы, врачи, преподаватели, инженеры и др.). Советы играют важную роль в разработке основных направлений природоохранной деятельности органов местной власти, обсуждают и выносят решения-рекомендации губернатору префектуры по главным вопросам ООС в префектуре. В большинстве префектуральных природоохранных органов Японии существуют научно-исследовательские подразделения, которые занимаются решением биологических, физиологических и других проблем ООС в данной префектуре, обобщают и анализируют данные о состоянии отдельных элементов ОС, получаемые со станций мониторинга.

В Японии организована также система консультаций населения по вопросам, связанным с загрязнением ОС. Специальный персонал рассматривает жалобы граждан на те или иные виды загрязнений, дает им консультации, проводит соответствующие проверки на местах, оказывает юридическую помощь заинтересованным сторонам вплоть до разрешения конфликтных ситуаций. Средний срок рассмотрения жалобы составляет 36 дней [240].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ведущие страны, прежде всего США, раньше нас столкнулись с обострением экологических проблем и, соответственно, раньше приступили к их решению. В США и других развитых странах активная природоохранная деятельность осуществляется в форме государственного регулирования более 20 лет, и за это время удалось добиться существенных позитивных сдвигов. Накопленный этими странами опыт решения природоохранных задач заслуживает внимательного анализа с точки зрения возможностей совершенствования системы управления природоохранной деятельностью в нашей стране, особенно в связи с перспективами появления разных форм собственности (в том числе и на природные ресурсы): союзной, республиканской, местной, корпоративной, частной.

Основные выводы из анализа материалов первой части обзора.

1. Проблема ООС продолжает занимать важное место среди приоритетов социально-экономической политики развитых стран. Решения по важнейшим экологическим проблемам и ассигнованиям обсуждаются и принимаются на самом высоком правительственном уровне; исполнение законов контролируют независимые центральные государственные ведомства (ЭПА в США, АОС в Японии и др.).

2. Выявляется широта и масштабность работ по совершенствованию правового инструментария ООС: создание комплексных законов об ООС и кодификация пересурсных законов применительно к отдельным отраслям национальной экономики, разработка новых правовых актов при выявлении пробелов в природоохранном законодательстве. Подобное совершенствование правовых основ ООС происходит на всех уровнях: национальном, региональном и местном. Специфические виды деятельности, традиционно регулируемые актами отраслевого ресурсного права, стали больше регулироваться нормами экологического права.

3. Происходит "экологизация" всех отраслей права: экологическую нагрузку несут все институты и нормы права, так или иначе связанные с регулированием отношений в сфере "природа-общество",

4. Сформировались и совершенствуются системы управления ООС, представленные тремя организационными структурами: законодательной, исполнительной и судебной. Особенность системы управления ООС в отличие от систем управления другими объектами выражена в появлении большого числа консультативных органов, основное назначение которых - информирование правительства о состоянии ОС, прогнозирование воздействий на нее различных факторов в процессе разработки и внедрения проектов экономического и социального развития.

5. Одновременно с созданием специализированных органов управления ООС происходит процесс "экологизации" всей структуры государственных организаций. Так, уже в 70-е гг. в системе организаций федерального правительства США насчитывалось свыше 80 организационных структур, решающих специальные задачи в рамках принятых экологических программ. К наиболее важным из них относятся:

Национальное управление по исследованию океана и атмосферы при Министерстве торговли США (контроль за состоянием ОС);

Национальное управление стандартов того же министерства, участвующее в нормировании качества ОС;

Инженерный корпус армии США (регулирование водохозяйственной деятельности) и др. [52].

6. Заслуживает внимание иерархическая структура управления ООС: общегосударственные, региональные и местные органы, между которыми разделена компетенция по вертикали (иерархическая взаимосвязь) и по горизонтали (координационные связи).

7. Особый интерес для нашей страны приобретает региональное звено в системе природоохранного законодательства и управления ООС, взаимодействие центральной и региональной природоохранных систем, приемлемое сочетание государственной системы регулирования использования ресурсов дикой природы с местными условиями и обычаями коренного населения. Режим совместного управления правительственных органов с заинтересованными общественными кругами в районах Севера Америки получил, в частности, название "гибкого управления", учитывающего постоянную изменчивость экосистем [46].

8. Заслуживают серьезного изучения неизвестные в нашей стране структуры управления ООС, задача которых - поддерживать непосредственный контакт между населением и правительством, местными властями, администрацией предприятий. К таким структурам относятся, например,институт советников по экологии (ФРГ, Великобритания, Франция), институт специальных уполномоченных и служба инженеров-консультантов по вопросам ООС на предприятиях (ФРГ), абсолютно независимые от производственников, что имеет принципиально важное значение.

9. Действенность законодательных норм ООС в значительной степени обеспечивается природоохранными функциями полиции, осуществляющей охрану полей и лесов, промышленный, санитарный и ветеринарный контроль и надзор и др. [201].

10. Привлечение общественных организаций к экологическому управлению территорий, наиболее полно и всесторонне знающих территориальные и социальные особенности регионов, входит в практику ООС всех развитых стран и обеспечивается нормами права ОС.

11. Изучение судебной практики в сфере ООС и экологического правосудия раскрывает новые возможности совершенствования природоохранного законодательства, так как нередко именно в судебной практике вырабатываются решения и правила, которые потом закрепляются в законодательном порядке. Особенно интересны в этом плане принципы и правила формулирования иска для возбуждения искового производства к предпринимателям, загрязняющим ОС. Право на иск, т.е. право обращения за судебной защитой или для разрешения экологических споров, в том числе право частных лиц или организаций возбуждать гражданские дела в суде против любой стороны, обвиняемой в нарушении законов об ООС, возникновение принципиально новых видов исков к правительственным органам, иски общественных "экологических" организаций, "коллективные" иски, разработка понятия "экологический ущерб", вопросы доказательства причинной связи ущерба и выбросов из определенного источника и другие - круг проблем, актуальных и для нашей теории и практики в сфере ООС.

12. Не менее актуальны вопросы о системе компенсаций за ущерб здоровью людей и ОС от загрязнения, закрепленной в природоохранном законодательстве Японии, США, Великобритании.

Кроме названных существуют и еще ряд правовых институтов, норм и методов, которые могут быть использованы при совершенствовании правовой ООС в нашей стране, также как оценка земель и выбор варианта природопользования (например, концепция наилучшего, практически осуществимого природоохранительного варианта, Великобритания), формирование качественных параметров ОС для последующей разработки стандартов на конкретные источники и виды загрязнений, разрешительный порядок в отношении загрязняющих производств и видов деятельности и др. Эти вопросы будут подробно рассмотрены в последующих - второй и третьей - частях обзора.

ЛИТЕРАТУРА

I. Агранат Г.А. Освоение Севера, мировой опыт / ВИНИТИ. - М., 1988. - 168 с. - (ВИНИТИ. Итоги науки и техники. Сер. География зарубежных стран. Т. 15).

2. Азаров Г.И., Волков В.И. Природоохранная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие. - М., 1990. - 85 с.

3. Андреева Е.Н. Влияние развития нефтегазовой промышленности на хозяйственное освоение и окружающую среду Американского Севера: Автореф. дис. ... канд. геогр. наук / АН СССР. Ин-т географии. - М., 1981. - 28 с.

4. Ежезинский В. Правовая охрана окружающей среды: Пер. с польск. - М., 1979. - 251 с.

5. Большая Советская энциклопедия. - М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1976. - Т. 4. - С. 412; Т. 9. - С. 908; Т. 25. - С. 111.

6. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. - М.: Наука, 1985. - 174 с.

7. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха в развитых капиталистических странах // Сов. государство и право. - 1980. - № 3. - С. 109.

8. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха в США и Англии: государственное регулирование и контроль // Окружающая среда и право. - М., 1977. - С. 112.

9. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами / АН СССР. Ин-т государства и права; отв. ред. О.С. Колбасов. - М.: Наука, 1990. - 214 с.

10. Бурцева В.Ю. Охрана окружающей среды и размещение производительных сил // Охрана окружающей среды и размещение производительных сил в капиталистических странах: Сб. статей. - М., 1975. - С. 78 - 90.

11. Волков В.И. Правовое регулирование охраны вод от загрязнения в США: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1977. - 16 с.

12. Волков В.И. Стандарты качества вод в США // Право и охрана природы. - М., 1979. - С. 127 - 139.

13. Герман Р., Барон Дж. Мониторинг окружающей среды в национальных парках - биосферных заповедниках // Биосферные

заповедники: Тр. 2 сов.-амер. симпозиума. США, Флорида, 10 - 15 марта, 1980 г. - Л., 1982. - С. 238 - 246.

14. Герус Н.Л. Закон о чистом воздухе США // Использование материальных ресурсов за рубежом / ВИНИТИ. Реф. сб. - 1990. - № 7. - С. 16 - 18. Реф. из "Oil and Gas J." - 1989. - № 25. - P. 17 - 20.

15. Гончарова Е.М., Шенерук Г.Н., Виноградова А.Е. Экологическая политика ФРГ // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов / ВИНИТИ. - 1989. - № 12. - С. 123 - 139.

16. Грант М. Применение директивы ЕЭС по оценке воздействия на окружающую среду // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 92 - 99.

17. Давид Р. Основные правовые системы современности. - М., 1983. - С. 129.

18. Доклад Совета управляющих ЮНЕП. Спец. и 10-я сессии ООН. - Нью-Йорк, 1982.

19. Доморацкая Э.И., Маклаков В.В. Государство и экономика во Франции: организационно-правовые аспекты. - М.: Наука, 1981. - 224 с.

20. Дуглас У.О. Трехсотлетняя война: хроника экологического бедствия. - 1975. - С. 205 - 206.

21. Ерофкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. - М., 1983. - С. 60 - 70.

22. Ерофеев Б.В. Правовая охрана окружающей среды в зарубежных социалистических, капиталистических и развивающихся странах. - М., 1988. - 67 с.

23. Закон о контроле медицинских отходов // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. - 1989. - № 2. - С. 79 - 80.

24. Заповедники и национальные парки мира: Краткий справочник / Под ред. Л.К. Шапошникова. - М.: Наука, 1969. - С. 21 - 57.

25. Зивс С.Л. Источники права. - М., 1981. - 239 с.

26. Иванов О.В. Организация и методы природоохранной деятельности в Японии: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. - М., 1979. - 21 с.

27. Кан Мититаро. Развитие законодательства об охране окружающей среды в послевоенной Японии // СССР - Япония: право

и социальный прогресс. - М., 1983. - С. 124 - 126.

28. Колбасов О.С. Концепция экологического права // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 3 - 11.

29. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. - М.: Междунар. отношения, 1982. - 237 с.

30. Колбасов О.С. Стандартизация в охране окружающей среды // Окружающая среда под охраной закона. - М., 1982. - С. 60 - 62.

31. Колбасов О.С. Экология: политика, право. - М., 1976. - 226 с.

32. Краснова И.О. Структура управления ООС в США // Правовая ООС. - М., 1985. - С. 100 - 109.

33. Краснова И.О. Экологическое управление в США: штатный уровень // Изв. вузов. Правоведение. - 1988. - № 5. - С. 77 - 80.

34. Кузнецов Г.А. Экология и будущее: анализ философских оснований глобальных прогнозов. - М.: Изд-во МГК, 1988. - 159 с.

35. Линдпере Х.В., Мартин Ю.Л., Тихонов Г.К. Охрана окружающей среды в Швеции. - Таллинн, 1982. - С. 9.

36. Линдпере Х.В., Тихонов Г.К. Краткий обзор структуры и деятельности Агентства по охране окружающей среды США (EPA). - Таллинн, 1980. - 61 с.

37. Лисицын Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. - М.: Агропромиздат, 1987. - 215 с.

38. Лисицын Е.Н. Понятие и сущность природоохранительного регулирования в развитых капиталистических странах // Вестн. МГУ. Сер. П. Право. - 1978. - № 5. - С. 55 - 61.

39. Лисицын Е.Н. Экологическая политика США. (Гос.-правовое регулирование охраны окружающей среды).- М.: Наука, 1986. - 159 с.

40. Лунев А.Е. Природа, право, управление / АН СССР. Ин-т гос. и права. - М.: Наука, 1981. - 268 с.

41. Макрори Р. Право окружающей среды в Великобритании // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 65 - 76.

42. Мунтян В.Л. О правовой охране природы в СССР // XXII

съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. - М.: Госюриздат, 1962. - С. 317 - 328.

43. Научные исследования для лесов будущего: Сб. статей ВНИИЛМ. - М.: Лесная пром-сть, 1981. - 222 с.

44. Некрасова Г.А. Правовая охрана окружающей среды в прибалтийских капиталистических странах // Окружающая среда и право. - М., 1977. - С. 82 - 100.

45. Норкина Т.Е. Закон об охране продовольственных ресурсов США в действии // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. - 1989. - № 2. - С. 33 - 38.

46. Норкина Т.Е. Сохранение и восстановление природной среды арктических районов Северной Америки. Ч. I // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. - 1990. - № 4. - С. 108 - 116.

47. Остин Р.К. Информация о загрязнении окружающей среды: гласность и доступность // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1983. - С. 126 - 132.

48. Петров В.В. Проблемы эколого-правовой терминологии // Правовые проблемы экологии. - М., 1980. - С. 101 - 133.

49. Петров В.В. Экология и право. - М.: Юрид. лит., 1981. - 224 с.

50. Петров В.В. Эффективность правового механизма обеспечения качества окружающей среды // Сов. гос. и право. - 1977. - С. 96.

51. Полянский В.Д. Федеральные ведомства по вопросам охраны окружающей среды // США. Экономика, политика, идеология. - 1975. - № 8. - С. 123, 125 - 126.

52. Порфирьев Б.Н., Соколов В.И., Виноградова А.Е. Управление природоохранной деятельностью и меры по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в зарубежных странах // Итоги науки и техники. ВИНИТИ. Сер. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. - 1990. - Т. 26. - С. 3 - 45.

53. Правовые проблемы экологии. - М., 1980. - С. 176.

54. Реймерс Н.Ф. Природопользование; Словарь-справочник. - М.: Мысль, 1990. - 639 с.

55. Робинсон Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США: Пер. с англ.;под ред. О.С. Колбасова, А.С. Тимошенко. - М.: Прогресс, 1990. - 528 с.

56. Сакович О.М. Об общем и специальном законодательстве в области охраны окружающей среды в НРБ, ВНР, ГДР, ПНР, СРР, ЧССР // Право и охрана природы. - М., 1979. - С. 99 - 106.

57. Стратегия охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в странах - членах ЕЭК на период до 2000 года и далее. Ч. I. - Нью-Йорк: ООН, 1987. - С. 25 - 26.

58. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1982. - С. 62 - 63, 76, 83.

59. Тимошенко А.С. Международные обязательства по решению экологической проблемы: Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды / ВИНИТИ. Итоги науки и техники. Сер. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Т. 24. - М., 1989. - С. 52 - 94.

60. Тимошенко А.С. Международные договоры СССР в области охраны окружающей среды // Право и охрана природы / АН СССР. Ин-т гос. и права. - М., 1979. - С. 76 - 89.

61. Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. - М.: Наука, 1987. - 127 с.

62. Громанс С. Сельскохозяйственное производство и охрана окружающей среды // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 104 - 112.

63. Туманов В.А. Буржуазная правовая идеология. - М., 1971. - 381 с.

64. Усияма Цумору. Развитие и особенности политики контроля за загрязнением окружающей среды в Японии // СССР - Япония: право и социальный прогресс. - М., 1983. - С. 126 - 131.

65. Финдер С.А. Основные принципы права окружающей среды США // Изв. вузов. Правоведение. - 1988. - № 5. - С. 80 - 88.

66. Хейг Н. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в Западной Европе // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 76 - 92.

67. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. - Киев, 1976. - 275 с.

68. Экологическая политика буржуазных стран; право и управление: Научно-аналитический обзор / Лисицын Е.Н. - М., 1985. - 66 с. - (ИНИОН. Сер. Проблемы государства и права за рубежом).

69. Экологическая экспертиза в Великобритании // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. - 1989. - № 4. - С. 7 - 14.

70. Adding to the cabinet surplus // Economist. - 1990. - Vol. 314, N 7636. - P. 54.

71. Administrative and Legislative Aspects of Chemical Control. Comparative Analysis of Selected Issues. - Paris, 1983.

72. Air/Water Pollution Report. - 1987. - Vol. 25, N 4. - P. 38.

73. Air/Water Pollution Report. - 1989. - Vol. 27, N 1. - P. 1.

74. Allan G.R. Engineering and legal ramifications of groundwater contaminations- a case study // J. Inst. Water Eng. and Sci. - 1986. - Vol. 40, N 5. - P. 409 - 414.

75. Alm Alvin L. An environmental agenda for the new administration // Environ. Sci. and Technol. - 1989. - Vol. 23, N 1. - P. 27.

76. Alternatives. - 1986. - Vol. 13, N 2. - P. 48.

77. Amos P.J.C. The Town and Country Planning Act 1947 // Plann. Outlook. - 1987. - Vol. 30, N 1. - P. 12 - 14.

78. Aoyama Teiichi. Методы планирования управления окружающей средой // Environ. Inf. Sci., Канкё дзехо кагаку. - 1987. - Т. 16, № 2. - С. 8 - 15.

79. Appleton A. The Consumer Protection Act 1987 and product liability // Chem. Eng. - 1988. - Vol. 444. - P. 11, 13.

80. Atherton H.J. A review of present and possible future trends in air pollution legislation // Trans. and J. Brit. Ceram. Soc. - 1986. - Vol. 85, N 2. - P. 40 - 41.

81. Baba Yoshio. Международные тенденции в борьбе с загрязнением окружающей среды // Сангё Когай. - 1988. - Т. 24, № 4. - С. 284 - 290.

82. Barret Brenda, Howells R. Legal control of vehicle emissions: a comparison between Europe and America // Sci. Total Environ. - 1987. - Vol. 59. - P. 113 - 124.

83. Bernhard M.E. The Clean Air Act and the obligations of the converter // TAQPI J. - 1987. - Vol. 70, N 9. - P. 151 - 153.

84. Bixby R. A geographer's response to the 1982 Nuclear Waste Policy Act // J. Minn. Acad. Sci. - 1986. - Vol. 52, N 1. - P. 10 - 12.

85. Blok R.M., Kennedy R.M. California and EPA hazardous waste regulation // J. Professional Issues in Engineering. - 1983. - Vol. 109, N 1. - P. 10 - 17.

86. Bosselmann K. Die Natur im Umweltrecht, Pludoyer fur ein ökologisches Umweltrecht // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 1. - S. 1 - 6.

87. Britain overhauls air pollution laws // New Sci. - 1986. - Vol. 112, N 1540. - P. 14.

88. Bruce Dickson. Risk assessment and the law: evolving criteria by which carcinogenicity risk assessments are evaluated in the legal community // Uncertainty in Risk Assessment, Risk Management and Decision making. - N.Y., London: Plenum Press, 1987. - P. 145 - 157.

89. Can. Geographic. - 1986. - Vol. 106, N 4. - P. 34 - 35.

90. Cee: releve des legislations et propositions on matere de politique de protection de l'environnement // Europe Environment. - 1986. - N 268. - P. 13 - 44.

91. Charbonnel L. Les aspects juridiques de la protection et de la gestion des milieux aquatiques // And. Mines. - 1988. - N 7 - 8. - P. 93 - 95.

92. Coggins G. Cameron, Harris A. Fleishel. The greening of American law. The recent évolution of federal law for preserving floral diversity // Natur, Resmr. J. - 1987. - Vol. 27, N 2. - P. 247 - 307,

93. Congress passes reforms in Pesticide Law // Science. - Vol. 242, N 4875. - P. 27.

94. Connelly R. Environmental assessment reform in Canada // Adv. Policy Workshop, Crete, 23 - 30 Oct., 1988. - Old Aberdian, 1988. - P. 1.

95. Control of pollution // Safety Surveillance. - 1977. - N 1. - P. 19.

96. Curry-Lindahl K. Conservation in Sweden: problems and progress // Oryx (Gr. Br.). - 1984. - Vol. 18, N 4. - P. 202 - 209.

97. Czybulka D. Eigentum an Natur // Natur und Recht. - 1988. - Bd 10, N 5. - S. 214 - 220.

98. Davies J. CEPA, The Canadian Environmental Protection Act // J. Air Pollut. Cont. Assoc. - 1988. - Vol. 38, N 9. - P. 1111 - 1113.

99. Demple U., Muggenborg H.-J. Die "Umwelt", ein Rechtsbegriff // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 7. - S. 301 - 308.

100. Despax M. Droit de l'environnement. - Paris, 1980.

101. Деятельность министерства в области окружающей среды, внешней торговли и промышленности в 1988 году // Ind. Pollut. Contr., Санге Когай. - 1988. - Т. 24, № 2. - С. 127 - 144.

102. Die Umweltpolitik der nächsten vier Jahre // Entsorge Mag. - 1987. - Bd 5, N 3. - S. 28 - 33.

103. Die Verantwortlichkeit für Altlasten im offentlichen Recht // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 1. - S. 7 - 21.

104. Durbin R. Scientific consideration in the legislative arena // Aquat. Toxicol. and Hazard Assessment: 8th Symp. Fort. Mitchell, KY, 15 - 17 Apr., 1984. - Philadelphia, Pa, 1985. - P. 7 - 14.

105. Easterty J.H. Acid rain legislation could drown US utilities // Mod. Power Syst. - 1987. - Vol. 7, N 11. - P. 17, 19, 21, 23, 25.

106. Eastwood P.K., Ord W.O. Implementing Part II of the Control of Pollution Act 1974 // Water Pollut. Contr. - 1986. - Vol. 85, N 2. - P. 241 - 245.

107. Elkins C.L. Risk communication: getting ready for "Right-to-know" // EPA J. - 1987. - Vol. 13, N 9. - P. 23 - 26.

108. Environment. - 1985. - Vol. 27, N 6. - P. 25 - 29; Power Engineering Rev. - 1985. - Vol. 5, N 8. - P. 5 - 8.

109. Environment. - 1986. - Vol. 28, N 5. - P. 17 - 20, 28 - 29.

110. Environment Protection Act et al., Regering - Kunsleits Offsetientral. - Stockholm, 1984. - 62 p.

111. Environmental Aspects of the Activities of Transnational Corporations: a Survey / UN Centre on Transnational Corp. - UN, N.Y. - 145 p.

112. Environmental Auditing: Report of a United Nations Environment Programme / Industry and Environment Workshop (UNEPIEO). Paris, 10 - 11.01.1989. - UNEP, 1990. - 125 p.

113. Environmental Law and Chemical Substances. - Berlin, 1981.

114. Environmental Laws and Regulations in Japan. - Environment Agency, 1974.

115. Environmental Policy of Japan. - Japan: Ministry of Foreign Affairs, 1977. - P. 150 - 169.

116. Environmental Protection in Sweden. National Swedish Environment Protection Board, 1984. - 29 p.

117. Environmental regulation and Economic Efficiency. Congress of the United States, Congressional Budget Office, 1985. - 114 p.

118. Europe Environmental. - 1986. - N 260. - P. 1 - 44.

119. Fenet A. L'Administration l'eau en France, aspects institutionnels de la loi du 16 août. 1964 // Rev. Administrative. - 1973. - N 154.

120. First statewide mandatory recycling law enacted by New Jersey // Biocycle. - 1987. - Vol. 28, N 4. - P. 6 - 8.

121. Fraas A.G. Regulations of hazardous air pollutants under the Clean Air Act // Proc. 78th APCA Annu. Meet., Detroit, Mich., June 16 - 21, 1985. - Pittsburg, PA, 1985. - Vol. 3. - P. 35. 3/1 - 35. 3/17.

122. Ganten R.H. Law on liability for environmental damage. A model for Europe // Environ. Policy and Law. - 1988. - Vol. 18, N 3. - P. 83 - 88.

123. Gebhardt W. Der Umweltschutzbeautfrage und sein Umfeld - BP Enquele 1986 // Korrespond. Abwasser. - 1987. - Bd 34, N 1. - S. 20 - 21.

124. Gehu J. Les moyens de la conservation: l'out il jurisique et politique // Rev. Quest. Sci. - 1986. - Vol. 157, N 1. - P. 71 - 84.

125. Gleiches zielverschiedene Wege // Energie-Wirt. Tages-fragen. - 1987. - Bd 37, N 2. - S. 107 - 112.

126. Gobst J. Das neue Umweltministerium // Umweltmagazin. - 1986. - Bd 16, N 4. - S. 12.

127. Goldfarb W. Environmental Law // Encycl. Environ. Sci. and Eng. - N.Y., 1983. - Vol. 1. - P. 362 - 368.

128. Greenwood B.J. The advertisement regulations - a brief airing // J. Plann. and Environ. Law. - 1987. - January. - P. 21 - 26.

129. Gullagher Th., Gosbarro A. The battle for Alaska: planning in America's last wilderness // J. Amer. Plann. Assoc. - 1989. - Vol. 55, N 4. - P. 433 - 444.

130. Gunby D.S. The British road to post war planning: the forty year journey to the 1947 Town and Country Planning Act // Plann. Outlook. - 1987. - Vol. 30, N 1. - P. 6 - 12.

131. Haag M. Proposition 65 "Right-to-know" provision: can it keep its promise to California voters? // Ecol. Law Quart. - 1987. - Vol. 14, N 4. - P. 685 - 712.

132. Hahn R.W. Innovative approaches for revising the Clean Air Act // Natur. Resour. J. - 1988. - Vol. 20, N 1. - P. 171 - 188.

133. Hair J.D. Clean Air Act: Promises and priorities // J. Air Pollut. Contr. Assoc. - 1986. - Vol. 36, N 9. - P. 1000 - 1002.

134. Hancwend P. Boden ist ein Umweltschutzgut // Umweltschutz. - 1988. - N 9. - S. 38 - 40.

135. Hanson D. Right-to-know trade secret rule proposed // Chem. and Eng. News. - 1987. - Vol. 65, N 46. - P. 18.

136. Hart J.A. Environmental progress in the North West - the future // Chem. and Ind. - 1988. - Vol. 24. - P. 773 - 776.

137. Harvey T. Programme for environmental practitioners // Environmentalist. - 1987. - Vol. 7, N 2. - P. 150 - 151.

138. Hashimoto Shuzou. Перспективы создания благоустроенной среды в городах // PPM. - 1987. - Т. 18, № 12. - С. 2 - 15.

139. Hawke N., Iimont J. Water pollution law; plugging the leaks // J. Plann. and Environ. Law. - 1988. - October. - P. 670 - 673.

140. Hawkins R.G.P. 1987 Laws and regulations conserning the safe and cost effective management of waste // Safewaste / 7th Conf., Cambridge, 31 march - 2 apr. 1987: Safe and cost-eff. Manag. Wastes. Conf. Proc. - Tunbridge Wells, 1987. - P. 51 - 55.

141. Hayashi Shuro. Законодательные основы выплаты компенсаций // Канкё кэнкю, Environ. Res. Quart. - 1987. - N 64. - P. 54 - 65.

142. Hedeman W.N., Shorb P.E., McLean C.A. The Superfund amendments and Reauthorization Act of 1986: statutory provisions

and EPA implementation // Hazardous Waste and Hazardous Mater. - 1987. - Vol. 4, N 2. - P. 193 - 210.

143. Heinstein F. German outlook on recycling markets // Resour, Recycl. - 1988. - Vol. 7, N 3. - P. 24 - 26.

144. Henrichs R., Hallenbeck R.M. Legal implications of chemical releases // Chem. Eng. Progr. - 1986. - Vol. 82, N 11. - P. 16 - 20.

145. Highlights of Groundwater Bills // J. Water Pollut. Cont. Fed. - 1988. - Vol. 60, N 3. - P. 308.

146. Hohenstein W.G. EPA and the Endangered Species Act // J. Forest. - 1987. - Vol. 85, N 6. - P. 6 - 8.

147. Irie Toshio. Постановление о контроле стоков ресторанов в связи с законом по охране вод // Когай то тайсаку. - 1988. - Т. 24, № 15. - С. 1552 - 1560.

148. IRPTC Bull. - 1979. - Vol. 2, N 1. - P. 17.

149. IRPTC Bull. - 1979. - Vol. 2, N 2. - P. 14.

150. IRPTC Bull. - 1985. - Vol. 7, N 3. - P. 34 - 38.

151. Jasaki S. The scientific aspects of the Chemical Substances Control Law in Japan // Aquatic Pollutants: Transformation and Biological Effects. Prog. 2nd Int. Symp. on Aquat. Pollution. Amsterdam, 26 - 28 Sept. 1977. - Oxford e.a.: Pergamon Press, 1978. - Vol. 1. - P. 283 - 298.

152. Jones J.R., Moore J.E. Federal laws help to protect ground water // Geotimes. - 1987. - Vol. 32, N 9. - P. 9 - 11.

153. Kahn M.A. Trends in environmental law and how to cope with them // 30th Nat. Sampe Symp. and Exhib., Anaheim, Calif., March 19 - 21, 1985. - Covina, 1985. - Vol. 30. - P. 1541 - 1548.

154. Kato Ichirou, Hashimoto Michio. Поправка к закону о компенсации лицам, пострадавшим от загрязнения среды // Environ. Res. Quart. - 1987. - N 63. - P. 6 - 23.

155. Kershaw J. Government's role // Occas. Publ. / Boreal Inst. North. Stud. - 1988. - N 24. - P. 3.

156. Kershaw J. Introduction // Occass. Publ. / Boreal Inst. North. Stud. - 1988. - N 24. - P. 1.

157. Kinnibruch S., Marshall R. Management agreements in national parks // Planner. - 1988. - Vol. 74, N 11. - P. 29 - 32.

158. Kopp F. Die unterschiedlichen Systeme der gerichtlichen Wahrnehmung offentlicher Interessen im internationalen Vergleich // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 4. - S. 145 - 156.

159. Кэйто Цугио. Меры по предотвращению загрязнения окружающей среды использованными консервными банками в префектуре Оита /Япония/ // Хайкибуцу. - 1986. - Т. 12, № 9. - С. 48 - 51.

160. Laine Pertti. Skogsindustrin med i aktivt miljosky. Environmental progress in the North West - the future // Skpgsaktuellt. - 1988. - N 3. - S. 10 - 11.

161. Lamarque J. Droit de la protection de la nature 149a et de l'environnement. - P., 1973. - P. 859, 878 - 879.

162. Lange M., Oels H.J. Gesetztliche Vorschriften und technische Massnahmen zur NO_x - Emissionsminderung bei Feuerungsanlagen und stationaren Verbrennungsmotoren // Umwelt. - 1987. - N 10. - S. R5 - R12.

163. Legislation on Dangerous Substances. Classification and Labelling in the European Communities. - Vol. 1. - Luxemborg, 1987.

164. Leidingen B.J.G. Anforderungen an die Messtechnik zur Untersuchung von Rauchgasen aus gesetzlicher Sicht // Umwelt. - 1986. - N 6. - S. 35 - 33.

165. Leimkuehler J., Ellison W., Makousi Y. Strict European NO_x code brings SCR into the lime light // Power. - 1987. - Vol. 130, N 8. - P. 53 - 54.

166. Lewington P. The latest environment legislation // Water and Pollut. Contr. - 1988. - Vol. 126, N 4. - P. 12 - 13.

167. Liesegang D. Legislativer und technischer Stand der Luftreinhaltung in der Bundesrepublik Deutschland // Staub-Reinhalt. Luft. - 1987. - N 47. - S. 3 - 4.

168. Lingle S.A. Implementing the new Superfund: An ambitious agenda for EPA // Hazardous Waste: Detect., Contr., Treat. - Amsterdam etc., 1988. - P. 225 - 240.

169. Long C. Senate panels plan legislation to combat stratospheric ozone loss // J. Air Pollut. Contr. Assoc. - 1987. - Vol. 37, N 3. - P. 282 - 283.

170. Long J. House approves new legislation for groundwater protection // Chem. and Eng. News. - 1987. - Vol. 65, N 50. - P. 12 - 13.

171. Lords call for laws to govern release of gene-spliced organisms // New Sci. - 1987. - Vol. 114, N 1566. - P. 33.

172. Lorz A. Das neue Recht der Tierversuche // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 7. - S. 289 - 293.

173. Macrory R.B. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland // Environ. Policies East and West. - London, 1987. - P. 188 - 212.

174. Marks Jason. The duty of agencies to assert reserved water rights in wilderness areas // Ecol. Law Quart. - 1987. - Vol. 14, N 4. - P. 639 - 683.

175. Mauhs F.M. Judicial limitations on the CERCLA private right of action // Environ. Law. - 1986. - Vol. 15, N 3. - P. 471 - 501.

176. Мацуи К. Новый подход к охране окружающей среды // Гири. - 1987. - Т. 32, № 5. - С. 10 - 17.

177. Mcdonald M. An overview of adaptive management of renewable resources // Oceas. Publ. / Boreal Inst. North. Stud. - 1988. - N 23. - P. 65 - 71.

178. Michel Lutz H. Umweltschutz als Staatsziel? // Natur und Recht. - 1988. - Bd 10, N 6. - S. 272 - 284.

179. Miles J. Best practicable environmental option - a commentary on the royal commission's report // Chem. and Ind. - 1988. - N 15. - P. 480 - 484.

180. Millette J.R. Microscopy and the Asbestos Hazard Emergency Response Act (AHERA) // Microscope. - 1988. - Vol. 36, N 1. - P. 71 - 77.

181. Mitchell R.C., Carson R.T. Protest, property rights, and hazardous waste // Resources. - 1986. - N 85. - P. 6 - 9.

182. Mohanty S. Preservation of environment in modern Japan // Sci. and Technology. - 1979. - Vol. 32, N 8. - P. 276 - 278.

183. Mott R.N., Rochow K.W. When neatness does not count: Federal-state relations in the enforcement of hazardous waste laws in the United States // Hazardous Waste: Detect., cont., Trest. - Amsterdam etc., 1988. - P. 275 - 284.

184. Miller E. The federal environmental agency // Environ. Policy and Lew Paper. - 1978. - N 1. - P. 34 - 38.

185. Накамура Эцуро. Тенденции исследований относительно охраны окружающей среды // Санге Когай. - 1985. - Т. 24, № 1. - С. 27 - 32.

186. Nancy Gilles. The French Republic // Environ. Policies East and West. - London, 1987. - P. 124 - 147.

187. Naser H., Oberpottkamp U. Rechtliche Aspekte der Langzeitsicherheit von Endlagern für radioaktive Abfalle // PTB-Mitt. - 1988. - Bd 1, N 1. - S. 73 - 80.

188. Nash A.E., Keip. Wilderness afsthetics and metrowildernist "Trump rights" in American wildlands policy // Wett. Wildlands. - 1988. - Vol. 14, N 3. - P. 27 - 33.

189. New developments in federal enwironmental law // Environ. Prof. - 1988. - Vol. 10, N 1. - P. 62 - 72.

190. New Sci. - 1986. - Vol. 110, N 1506. - P. 20; Nature. - 1986. - Vol. 321, N 6065. - P. 5; Ibid. - 1988. - Vol. 333, N 6172. - P. 386; Science. - 1986. - Vol. 233, N 4767. - P. 935; Ibid. - 1987. - Vol. 236, N 4799. - P. 252; Ibid. - 1988. - Vol. 239, N 4846. - P. 1361 - 1362; Amer. J. Psychiatry. - 1986. - Vol. 143, N 12. - P. 1585 - 1586.

191. Nimlos T.J. The 1985 Food Security Act: A conservation boom // Wilt. Widlands. - 1988. - Vol. 14, N 2. - P. 2 - 5.

192. Ohio, New York ceds propose new National Acid Rain Bill // Coal. - 1988. - Vol. 25, N 10. - P. 16A.

193. Osherenko G. Wildlife management in the North American Arctic. The case for co-management // Occas. Publ. / Boreal Inst. North. Stud. - 1988. - N 23. - P. 92 - 104.

194. Papier H.-J. Altlastenbeseitigung, offentlich-rechtliche Probleme // Energiewirt. Tagesfragen. - 1987. - Bd 37, N 5. - S. 437 - 441.

195. Parker L. Oregon's pioneering act // Environ. Law. - 1985. - N 15. - P. 387 - 411.

196. Paulsen F.S. Managing hazardous waste risks under the Massachusetts "Superfund" law // Environ. Progr. - 1987. - Vol. 6, N 4. - P. 236 - 239.

197. Peszko Z. Organizacyjno - prawne aspekty ochrony spodowiska w USA // AURA. - 1988. - N 2. - P. 18 - 19.

198. Phipps T.T. The farm Bill, resources and environmental quality // Resources. - 1986. - N 82. - P. 4 - 6.

199. Pirages Suellen W. Legislative directions: hazardous waste management in the USA // Safewaste'87 Conf., Cambridge, 31st March - 2nd April, 1987; Safe and Cost-Eff. Manag. Wastes Conf. Prog. - Tunbridge Wells, 1987. - P. 56 - 61.

200. Politique de l'environment // Eur. Environ. - 1987. - N 277. - P. 1 - 10.

201. Polizei der BRD - Polizei der Monapolle. - B., 1972. - S. 331.

202. Pollution Atmospherique. - 1987. - N 113. - P. 10 - 17, 36 - 44.

203. Pollution des Eaux par les Engrais et Pesticides. - Paris: OCDE, 1986. - P. 51 - 92.

204. Pollution watchdog too stretched to act // New Sci. - 1988. - Vol. 117, N 168. - P. 27.

205. Popkin R. // EPA J. - 1987. - Vol. 13, N 2. - P. 30 - 31.

206. Portney P.R. Environmental legislation in the 99th Congress // Resources. - 1987. - N 86. - P. 8 - 10.

207. Prabhu M.A. // Environment. - 1986. - Vol. 28, N 5. - P. 14 - 20, 28 - 29.

208. Progress reported on Canadian Environmental Protection Act // J. Air Pollut. Connt. Assoc. - 1988. - Vol. 38, N 4. - P. 438 - 439.

209. Quality of the Environment in Japan 1980. - Environ. Agency, Government of Japan, s.a. - 137 p.

210. Quality of the Environment in Japan 1986. - Environ. Agency, Goverment of Japan, s.a. - 305 p.

211. Rau Earl L. How acid rain legislation might change coal use patterns // Mining Eng. - 1987. - Vol. 39, N 1. - P. 22.

212. Rembinder E. Ersatz ökologischer Schaden-Begriff, Anspruchsberechtigung und Umfang des Ersatzes unter Berücksichtigung Rechtsvergleichender Erfahrungen // Natur und Recht. - 1988. - Bd 10, N 3. - S. 105 - 115.

213. Roberts R. Growth management: implementation in an environment of complexity // Impact Assess. Bull. - 1988. - Vol. 6, N 1. - P. 25 - 46.

214. Rosenzweig K. Das Rechtsinstitut "Geschutzter Landschaftsbestandteil" // Natur und Recht. - 1987. - Bd 9, N 7. - S. 313 - 318.

215. Rouvalis M.C. Restoration of wetlands under section 404 of the Clean Water Act.: an analytical synthesis of statutory and case law principles // Boston Coll. Environ. Aff. Law Rev. - 1988. - Vol. 15, N 2. - P. 295 - 347.

216. Sagoff M. Where ickes went right or reason and rationality in environmental law // Ecol. Law Quart. - 1987. - Vol. 14, N 2. - P. 265 - 364.

217. Sakamoto Katsuhiko. Оценка и охрана исторической окружающей среды // Канке Дзехо Кагаку. - 1988. - Т. 17, № 3. - С. 23 - 28.

218. Сакимото Митио. Новая политика в области охраны окружающей среды от загрязнения. - 1987. - Т. 18, № 5. - С. 2 - 7.

219. Sander E. Rechtsfragen im Verhältnis von Wasserecht und Naturschuts // Natur und Recht. - 1986. - Bd 8, N 8. - S. 317 - 324.

220. Schwarz O., Trenklez H. Interaction between environmental legislation, power plant technology and power economy // Energy: Needs, Expect. World Energy Conf. 13th Congr., Cannes, 5 - 11 Oct., 1986: Techn Pap. Div. 2. Sess. 2.1. SL.19; OA 05. - P. 2.1.15/1 - 2.1.15/22.

221. Schwarz O., Trenkler H. Wechselwirkungen zwischen Umweltschutzgesetzgebung, Kraftwerkstechnik und Elektrizitätswirtschaft // Brennst.-Warmekraft. - 1986. - Bd 38, N 9. - S. 390 - 396.

222. Schnepf M. The Food Security Act: a redefinition of conservation // J. Soil and Water Conserv. - 1988. - Vol. 43, N 1. - P. 8.

223. Sci. News. - 1986. - Vol. 129, N 2. - P. 24.

224. Secretariat d'etat el'environment // Eau. Ind. Nuisances. - 1988. - N 123. - P. 33 - 34.

225. Seewald O. Die Bedeutung der Gesundheit im Umweltrecht // Natur und Recht. - 1988. - Bd 10, N 4. - S. 161 - 166.

226. Selected Environmental Law Statutes. - St. Paul, 1983.

227. Shimmel P. London regulates wastes // World Wastes. - 1986. - Vol. 29, N 7. - P. 12.

228. Siler Duane A. Slaying the long-tailed nefarious: hazardous waste laws and the scrap processing industry // Phoenix Quart. - 1986. - Vol. 18, N 3. - P. 3 - 6.

229. Simmons S. Naturschutzmassnahmen in der Stadtentwicklung // Garten und Landschaft. - 1987. - Bd 97, N 10. - S. 55 - 58.

230. Simons U.E. The Federal Republic of Germany // Environmental Policies in East and West / Ed. G. Enyedi e.a. - London: Taylor Graham, 1987. - P. 168 - 187.

231. Skclmersadele L. Waste Disposal Law // Wastes Manag. - 1987. - Vol. 77, N 6. - P. 384 - 390.

232. Smith J.E. The impact of environmental legislation on manufacturing // SAE Techn. Pap. Ser. - 1986. - N 861458. - P. 1 - 4.

233. Sonnenberg H., Brussermann K., Sohngen K. Ingenieurberatung zur Erfüllung umweltrechtlicher Vorschriften // VDI - Ber. - 1985. - N 573. - S. 271 - 285.

234. Stickland I.W. Coastal management: towards a united approach // Dredg. and Port Constr. - 1987. - Vol. 14, N 1. - P. 27 - 28.

235. Strategy for Environmental Protection and Rational Use of Natural Resources in ECE Member Counties Covering the Period up to the Year 2000 and beyond. Part I. Environmental Trends and Policies in the ECE Region / ECE. - UN, N.Y., 1986. - 133 p.

236. Straus M.A., Hammett N.H. Definition of "Hazardous Waste" under the Resource Conservation and Recovery Act // Hazardous Waste: Detect., Contr., Treat. - Amsterdam etc., 1988. - P. 44 - 45.

237. Ströbel R. Surveillance de la pollution de l'air en France // Techn. Mod. - 1990. - Vol. 82, N 1-2. - P. 70 - 72.

238. Tobata Mitsuo. Заседание комитета по окружающей среде Японского парламента // J. Environ. Pollut. Contr., Когай то тайсаку. - 1988. - Т. 24, № 1. - С. 35 - 40.

239. Takagi Hiroaki. Развитие сотрудничества Японии с развивающимися странами Азии в области охраны окружающей среды // Канке дзехо кагаку. - 1988. - Т. 17, № 2. - С. 15 - 18.

240. Takaharu Yanbi. Борьба с шумами и вибрациями II PPN. - 1988. - Т. 19, № 1. - С. 2 - 9.

241. The Georg. Magazine. - 1986. - Vol. 58, N 3. - P. 12.

242. The nature conservancy control // Water and Waste Treat. - 1987. - Vol. 30, N 1. - P. 30.

243. The Toxic Substances Control Act. - Wash.: Environmental Protection Agency, 1984.

244. Tochimoto Iciiro, Контроль за безопасностью выделенных химических веществ в поправке к Закону о контроле и производстве химических веществ // Когай то тайсаку. - 1988. - Т. 24, N 9. - С. 1109 - 1116.

245. Tompson G. Federal environmental law. - Wash., 1974. - P. 193 - 194.

246. Trax J.R. Overview of joint use of devices // Annu. Conf., Denver, Colo, June 22 - 26, 1986. - Denver (Colo), 1986. - P. 1143 - 1151.

247. Van Hook Matthew B. Policy on aerosol control strategies // Aerosols: Res., Risk Assess. and Contr. Strateg. Proc. 2nd US - Dutch Int. Symp., Williamsburg, Va, May 19 - 25, 1985. - Chesea, Mich., 1986. - P. 1195 - 1197.

248. Vencil Belsy. The Migratogy Bird Treaty Act - protecting wildlife on our national refuges - California's Kesterson reservoir. A case in point // Natur. Resour. J. - 1986. - Vol. 26, N 3. - P. 609 - 627.

249. Vestigo J.R. Acid rain and tall stack regulation under the Clean Air Act // Environ. Law. - 1985. - Vol. 15, N 4. - P. 711 - 744.

250. Waite A.J. Public law, private law and conservation policy in England and Wales // Environ., Policy and Law. - 1988. - Vol. 18, N 5. - P. 159 - 168.

251. Webb Ch. Farming pollution: are the prevention programmes working // Water and Waste Treat. - 1988. - Vol. 31, N 5. - P. 26 - 27.

252. Weisfeld L.B. Formulating away from CFCS. Part I. The whys and wherefores // Plast. Compounds. - 1988. - Vol. 11, N 2. - P. 15, 16, 18, 20, 22.

253. Welleureuter G. Japanese chemical laws // Toxic Substances J. - 1988. - Vol. 8, N 1. - P. 45 - 62.

254. Whittow J. Environmental issues // Progr. Hum. Georg. - 1986. - Vol. 10, N 3. - P. 427 - 435.

255. Wilkinson Ch.F. Soil conservations and the uses of law J. Soil. and Water Conserv. - 1987. - Vol. 42, N 5. - P. 304 - 311.

256. Williams A.C. A study of hazardous waste minimization in Europe. Public and private strategies to reduce production

of hazardous waste // Boston College Environ. Affairs Law Rev. - 1987. - Vol. 14, N 1. - P. 165 - 186.

257. Willis K.G., Benson J.F., Saunders C.M. The impact of agricultural policy on the costs of nature conservation // Land Econ. - 1988. - Vol. 64, N 2. - P. 147 - 157.

258. Zaima Masashi. Обзор юридических проблем по системе водоочистки бассейна Сакаигава // Ret. Environ. Disruft. Interdiscipl. Coop., Когай Кэнкю. - 1987. - Т. 15, № 4. - С. 43 - 59.

Лебедева Алиса Николаевна
Лаврик Ольга Львовна

ПРИРОДООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РАЗВИТЫХ СТРАН

Аналитический обзор

Часть I. ПРАВО И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

2-е изд., стереотипное

Художник В.Н. Лебедев

Оригинал-макет подготовлен с помощью системы Xerox Ventura Publisher
Верстка выполнена Н.П. Куколевой

Подписано к печати 25.05.94. Формат 60x84/16
Бумага писчая. Ротапринт. Усл. печ. л. 8,4.
Уч.-изд. л. 18,4. Тираж 300 экз. Заказ N 231.
Цена договорная
ГПНТБ СО РАН. Новосибирск, ул. Восход, 15.
Типография ГПНТБ СО РАН. Новосибирск, пр. К. Маркса, 2.