

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Э.Р. БАРИЕВА, Е.В. СЕРАЗЕЕВА, Э.А. КОРОЛЁВ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие
по дисциплине
«Экологическое право»

Казань 2013

УДК 349.6
ББК 28.080
Б24

Рецензенты:

судья, второй классный чин, председатель районного суда РТ *Р.Г. Бариев*;
кандидат политических наук, доцент Казанского государственного
энергетического университета *О.Б. Януш*

Бариева Э.Р., Серазеева Е.В., Королёв Э.А.

Б24

Экологическое право: учеб. пособие / Э.Р. Бариева, Е.В. Серазеева, Э.А. Королёв. – Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2013. – 176 с.

Учебное пособие написано на основе материала лекций, прочитанных авторами в КГЭУ в соответствии с программой дисциплины «Экологическое право». Правовую базу учебного пособия составляет российское экологическое законодательство, претерпевшее существенные изменения в последние годы в связи с возрастанием роли экологии в жизни общества.

Предназначено для студентов очной, заочной форм обучения направления подготовки 280700 «Техносферная безопасность» профиля «Инженерная защита окружающей среды».

УДК 349.6
ББК 28.080

© Бариева Э.Р., Серазеева Е.В., Королёв Э.А., 2013

© Казанский государственный энергетический университет, 2013

ПРЕДИСЛОВИЕ

В целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования. Проблемы охраны окружающей среды постоянно обостряются, и многие из них решаются с помощью правовых средств. Поэтому глубокое осмысление экологических задач и путей их решения не может не осуществляться с помощью изучения законодательных и иных нормативных правовых актов.

Правовую базу учебного пособия составляет российское экологическое законодательство, претерпевшее существенные изменения в последние годы в связи с возрастанием роли экологии в жизни общества. Глубокий анализ конституционных норм, основных нормативно-правовых актов в области охраны окружающей природной среды и тесно связанных с экологическими нормами земельного, административного, гражданского, уголовного и ряда иных отраслей права позволяет достаточно полно и глубоко изучить особенности правового регулирования экологических общественных отношений.

В пособии излагаются основные общетеоретические позиции экологического права – его социальная обусловленность, предмет, метод, понятие и виды источников экологического права; рассматриваются основные понятия и категории, являющиеся основой отрасли, такие как понятие и содержание экологического правоотношения, права собственности на природные объекты и экологопользования, эколого-правовой ответственности.

В методических целях после каждой темы даются контрольные вопросы; они призваны помочь усвоению и систематизации учебного материала. Дан список рекомендуемой литературы.

1. НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1.1. Что такое экология?

Термин «экология» (от греческого *oikos* – дом, жилище, местопребывание и *logos* – наука) был введен в научный оборот немецким ученым Э. Геккелем в 1866 г. Им же было дано одно из первых определений экологии как науки, хотя те или иные элементы знаний, охватываемых этой наукой, содержатся в трудах многих ученых, начиная с мыслителей Древней Греции. Наибольшее развитие этот раздел человеческих знаний об окружающей природной среде получил в биологической науке, особенно в последарвинский период (вторая половина XIX в. и последующее время). Ныне экологизация коснулась практически всех отраслей знаний, в том числе и правовой науки, что имеет вполне определенные объективные основания, состоящие главным образом в кризисном обострении отношений общества и природы, возникновении глобальных проблем охраны окружающей природной среды, разрешить которые можно лишь совместными усилиями всего человечества.

Таким образом, под **экологией** в настоящее время понимается система научных знаний о взаимоотношениях общества и природы, живых организмов и среды их обитания, об охране окружающей природной среды.

1.2. Современные концепции взаимодействия общества и природы

Появление большинства экологических концепций связано с деятельностью Римского клуба – международной ассоциации экономистов, демографов, социологов, специалистов в области естественных наук, представителей деловых кругов мира. Создан Клуб с целью подготовки прогнозов развития современного общества.

На Западе специалисты выделяют целый ряд экологических концепций:

- пределов роста;
- органического роста;
- глобального управления;
- экологической революции;
- просветительские и иные.

Современные экологические концепции отражают соответствующее развитие производительных сил и опыт, накопленный в результате изуче-

ния влияния научно-технического прогресса на состояние окружающей природной среды.

Характеристика концепций пределов роста и органического роста

Концепция пределов роста:

– ее авторы полагают, что экологическую гармонию можно сохранить или восстановить путем определения соответствующих пределов перспективного развития экономики, научно-технического прогресса, а также управления демографической ситуацией;

– некоторые варианты концепции предусматривают требования относительно возвращения к нулевому развитию, искусственному свертыванию науки и техники до такого предела, при котором хозяйственная и демографическая нагрузки в обществе не будут превосходить ресурсные возможности природной среды.

Концепция органического роста:

– согласно этой концепции мировая экономика должна рассматриваться как совокупность региональных систем и необходимо дифференцированно подходить к экологии различных стран и территорий. Ключевым моментом является экономический и культурный уровень развития региона, государства;

– авторы концепции классифицируют страны на богатые и бедные и предлагают обеспечить гармонию во взаимодействии общества и природы за счет перераспределения средств между государствами. Наиболее крепкие в экономическом отношении государства должны оказывать материальную, финансовую и иную помощь развивающимся странам.

Сторонники этих концепций привлекают внимание общества к охране окружающей среды, призывают к объединенному решению экологических проблем, но при этом не учитывается ряд обстоятельств: невозможно остановить научно-технический прогресс, также бессмысленно требовать от общества стремления к так называемому нулевому развитию.

Содержание концепции глобального управления

Концепция глобального управления базируется на идее единства и тесной взаимосвязи материального мира. Потому эффективность охраны природы планеты напрямую зависит от коллективных усилий всего международного сообщества. Сторонники концепции предлагают создать надгосударственный орган. Его решения и требования в области экологической политики должны стать обязательными для всех стран на планете.

В годы противостояния капиталистической и социалистической систем считалось, что эта концепция также вряд ли реализуема на практике. В современных условиях вполне возможно создание структуры, координирующей решение проблем использования и охраны окружающей среды в глобальном масштабе.

Ученые-экологи придерживаются мнения, что такой орган можно наделить, например, функциями по оказанию экстренной экологической помощи бедствующим районам. Кроме того, данный орган мог бы внести свою лепту в подготовку комплексных программ по оздоровлению окружающей природной среды. Большую роль он может сыграть также при разработке способов экономического и дипломатического воздействия на страны, не выполняющие требований международных соглашений в области охраны окружающей среды.

Сущность концепции экологической революции

Общие положения:

- революция, о которой упоминается в названии концепции, предусматривает качественные изменения в мышлении человека, а не потрясения в сфере научного, экономического, политического или социального развития общества. Потребительская психология природопользователя постепенно должна уступить место осознанию человеком необходимости рационального бережного хозяйствования на земле;

- в перспективе предполагается переход к системе хозяйствования, основанной на бережном использовании природных ресурсов.

Теория экологической революции предусматривает следующие требования:

- переоценка взглядов на природу как источник потребления;
- пропаганда охраны окружающей среды;
- изменение методов хозяйствования, которые способствуют загрязнению и истощению природной среды.

Характеристика концепции развития и охраны окружающей среды

Возникновение и распространение концепции развития и охраны окружающей среды:

- с каждым десятилетием человечество все больше убеждается в том, что невозможно развивать экономику, не соблюдая требований в области охраны окружающей среды. При этом нельзя обеспечить выполнение требований охраны природы без поступательного экономического развития.

Эта аксиома о взаимодействии экологии и экономики положена в основу концепции развития и охраны окружающей среды;

- с учетом этой концепции строят свою деятельность международные организации, стратегическая цель которых – обеспечить сочетание общественного прогресса и сохранения окружающей природной среды во имя повышения качества жизни человека. Появление новых экологических теорий, таких как концепции устойчивого развития, экологической безопасности и экологического благополучия, лишней раз подтверждает идею о том, что альтернатива ускоренного экономического роста – устойчивое социально-экономическое развитие;

- главная причина экологических катастроф, как показывает практика, в том, что потребление природных ресурсов возрастает в ущерб физическому и духовному развитию человека. Международные форумы, посвященные проблемам экологической политики и миротворчества, способствуют формированию прогрессивных мировоззренческих основ и правовых норм.

В 1995 г. был принят «Общественный экологический кодекс», состоящий из двух разделов.

Приоритетные тезисы первого раздела «Основы экологического сознания» предусматривают следующие положения:

- основой нравственного поведения является осознание человеком своей ответственности за все живое;

- стремление сохранять природу, любоваться ее красотой – признак культуры человека;

- бережное отношение к природным ресурсам – дело совести каждого человека, которому известно об ограниченности природных богатств.

«Нормы экологического права» – так называется второй раздел этого кодекса. Одно из его положений состоит в следующем: разрушение природной среды – аморально и является экологическим преступлением.

1.3. Кризисное состояние окружающей среды

Обострение противоречий между экономикой и экологией, экономическими интересами общества при потреблении и использовании природных объектов и экологическими требованиями обеспечения охраны окружающей природной среды называется экологическим кризисом. Термин «экологический кризис» был введен в середине 1970-х гг., когда на Западе заговорили об обострении до предела противоречий между ростом производительных сил и охраной окружающей среды.

В структуре экологического кризиса выделяют естественную и социальную составляющие:

- естественная составляющая свидетельствует о наступлении деградации, т. е. разрушении окружающей человека природной среды;
- социальная составляющая означает неспособность государственных и общественных структур остановить деградацию окружающей среды, ликвидировать ее негативные последствия и принять меры к оздоровлению природной среды.

Две основные группы причин экологического кризиса (на примере России и стран СНГ):

Объективные причины. К ним относятся: монополия государства на природные ресурсы, средства производства, отсутствие экономических стимулов в области охраны окружающей среды. В ведении государства (его органов власти, министерств и ведомств, государственных предприятий) находились вопросы:

- эксплуатации природных ресурсов;
- государственного контроля охраны природы;
- применения мер уголовной, административной, гражданской ответственности за нарушение экологических требований.

При таком положении дел проблемы охраны природы не могли решаться эффективно, поскольку предпочтение отдавалось экономическим интересам. Игнорирование требований экологии и способствовало развитию экологического кризиса.

Субъективные причины. Как правило, они связаны с неэффективным планированием расходов, в частности, нерациональным применением финансовых механизмов, необходимых для осуществления системы мер, направленных на защиту, обогащение и рациональное использование природных ресурсов. Продолжительное время государственные службы контроля качества окружающей среды и мониторинга финансировались по остаточному принципу, что также в немалой степени способствовало ухудшению экологической обстановки.

1.4. Основные принципы охраны окружающей среды

Как определено ст. 3 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, органы государственной власти, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также

граждане Российской Федерации (РФ), иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими **основными принципами**:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;
- научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;
- соблюдение требований природоохранительного законодательства, неотвратимость наступления ответственности за их нарушения;
- гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населением в решении природоохранных задач;
- международное сотрудничество в охране окружающей природной среды.

Предусмотренные настоящим Законом принципы охраны окружающей природной среды нашли подтверждение и дальнейшее развитие в Основном законе нашей страны – Конституции РФ, о чем подробнее будет сказано в теме, посвященной источникам экологического права.

1.5. Экологическая функция государства и права

Экологическая функция государства как политической организации общества стала рассматриваться в качестве одной из приоритетных в связи с обострением проблем природопользования. Прежде вопросы использования и охраны природы решались в процессе экономической деятельности государства и не выходили за рамки экономической функции. Суть экологической функции государства состоит в обеспечении научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества, создании необходимых гарантий для защиты прав человека на благоприятную для его жизнедеятельности природную среду.

Природопользование предусматривает деятельность по извлечению полезных свойств природной среды и использованию их для удовлетворения экономических, экологических, культурных интересов человека. Государство регулирует порядок природопользования, чтобы придать ему

рациональный характер, а значит, обеспечить не только экономический, но и охранительный эффект.

Охрана окружающей природной среды как вид экологической деятельности государства направлена на реализацию системы мер по сохранению и воспроизводству действующих экологических сообществ.

Государство осуществляет экологическую функцию посредством использования ряда экономических, организационных, правовых (юридических) механизмов.

Экологическая функция права реализуется наряду с его традиционными политическими, экономическими и иными функциями, характерными для права как инструмента управления обществом. Обострение проблем взаимодействия общества и природы обусловило расширение юридического вмешательства в регулирование отношений по охране и использованию природной среды.

Цель экологической функции права состоит в обеспечении качества окружающей природной среды путем принятия и применения правовых норм, учитывающих экологические закономерности во взаимодействии общества и природы и закрепляющих научно обоснованные нормативы хозяйственного воздействия на естественную среду обитания. Нормы права, служащие средством реализации экологического права, называются эколого-правовыми нормами. Характерный признак эколого-правовых норм в том, что они отражают не только социальные закономерности общественного развития (как и другие нормы права), но и экологические закономерности, составляющие основу системы «общество и природа». Иными словами, эколого-правовая норма представляет собой органическое единство социальных и экологических закономерностей.

1.6. Понятие экологического права

Экологическое право *как одна из отраслей юридической науки* представляет собой систему научных знаний об экологическом праве как отрасли права, о его становлении и развитии, о принципах и особенностях правового регулирования экологических отношений, основных институтах экологического права, государственном регулировании экологических отношений, праве собственности на природные ресурсы, юридической ответственности за экологические правонарушения, о правовом режиме использования и охраны природных ресурсов, окружающей природной среды в зарубежных странах и др.

Как учебная дисциплина экологическое право – это система научных знаний об экологическом праве как отрасли права, обязательных к изучению в соответствующих учебных заведениях, в первую очередь юридических.

Таким образом, прежде чем давать определение понятию «экологическое право», необходимо предварительно уточнить, что понимается под этим термином: отрасль права, наука или учебная дисциплина.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику концепций пределов роста и органического роста.
2. Каково содержание концепции глобального управления?
3. В чем сущность концепции экологической революции?
4. Дайте характеристику концепции развития и охраны окружающей среды.
5. Что такое экологический кризис?
6. Дайте определение экологического права как отрасли права, науки и учебной дисциплины.
7. Каковы основные принципы охраны окружающей среды?
8. Что изменилось в экологической функции государства и права России на современном этапе?

2. ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

2.1. Становление и развитие системы правового регулирования в области взаимодействия общества и природы

Процесс становления и развития экологического права условно можно разделить на четыре этапа:

1) становление и развитие отдельных природно-ресурсных отраслей права: лесного, земельного, водного и др.;

2) объединение отдельных природно-ресурсных отраслей права в общее природно-ресурсное право;

3) возникновение и развитие относительно самостоятельного комплекса правовых норм по охране окружающей среды;

4) интеграция (объединение) природно-ресурсного права и норм по охране окружающей среды в комплексную отрасль права – экологическое право.

1. Становление и развитие отдельных природно-ресурсных отраслей права проходило следующим образом:

– началом становления отдельных отраслей природно-ресурсного права считается ноябрь 1917 г., когда на Втором Всероссийском съезде рабочих, крестьянских и солдатских депутатов был принят декрет «О Земле». Его историческая роль состоит в отмене частной собственности на землю и другие природные ресурсы, объявлении их исключительной собственностью государства;

– в 1918 г. принимается декрет «О социализации земли», в 1919 г. – Положение о социалистическом землеустройстве, в 1922 г. – Земельный кодекс России. Вершиной первого этапа кодификации земельного законодательства стало принятие в 1928 г. «Общих начал землепользования и землеустройства». Так, к концу 1920-х гг. земельное законодательство было кодифицировано не только на уровне Союза, но и на республиканском уровне. Принятием Основ земельного законодательства (1968) и Земельного кодекса РСФСР (1970) завершается второй виток кодификации земельного законодательства;

– аналогичные тенденции были характерны для становления и развития и иных природно-ресурсных отраслей права. Основы горного права были заложены в декрете ВЦИК РСФСР «О недрах земли» (1920). С принятием Основ законодательства о недрах (1975) и Кодекса РСФСР о не-

драх (1976) завершился важный этап формирования этой природно-ресурсной отрасли права;

– наиболее яркие страницы становления лесного права связаны с принятием декрета ВЦИК «О лесах» (1918), Основ лесного законодательства (1977) и Лесного кодекса (1978);

– основы водного законодательства (1970), Водный кодекс (1972), союзные законы об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха (1980) и одноименные законы республик (1982) стали фундаментом, на базе которого сформировалось водное, фаунистическое и воздухоохранное право;

– к началу 1980-х гг. была завершена кодификация различных природно-ресурсных отраслей права. Данное обстоятельство послужило предпосылкой для обретения этими отраслями права самостоятельности.

2. Объединение отдельных природно-ресурсных отраслей права в общее природно-ресурсное право.

Несмотря на самостоятельность, природно-ресурсные отрасли права тяготеют к объединению, поскольку недра, воды, леса, другие природные ресурсы – взаимосвязанные объекты природы. Использование и охрана одних неизбежно отражается на состоянии других. Правовое регулирование также имеет много общего, в наибольшей степени это касается отношений собственности, управления и природопользования.

3. Возникновение и развитие относительно самостоятельного комплекса правовых норм по охране окружающей среды проходило следующим образом:

– будучи природными ресурсами, объекты природы выступают в качестве элементов окружающей человека природной среды, т. е. играют не только экономическую, но и экологическую роль;

– экономическая составляющая предопределила возникновение природно-ресурсных отраслей права, регулирующих прежде всего отношения по использованию природных ресурсов;

– со временем выяснилось, что хозяйственная деятельность человека может причинять вред природе (окружающей среде). Опасные для человека и экосистем вещества поступают в окружающую среду и накапливаются в ней. Загрязнению в немалой степени способствовало внедрение химических и энергоемких технологий. Причинение вреда природе представляет серьезную опасность для всего человечества;

– не случайно в середине XX в. начинает активно развиваться природоохранное законодательство. Формируется относительно самостоятельная группа норм под условным названием «правовая охрана природы»;

– регулятивные и охранительные нормы развивались одновременно, постепенно они оформились в природно-ресурсное право и правовую охрану природы.

4. Интеграция природно-ресурсного права и норм по охране окружающей среды. Возникновение экологического права.

Озабоченность проблемами окружающей среды достигла апогея. Человек осознает, что поскольку регулятивные и охранительные нормы дополняют друг друга, то и применяться должны в комплексе. Лесные богатства, например, не только используются в хозяйственной деятельности, но и охраняются, т. е. одновременно действуют регулятивные и охранительные нормы.

Сложившиеся тенденции во взаимодействии человека с природной средой послужили предпосылкой для объединения регулятивных и охранительных норм в интегрированную совокупность норм под названием «экологическое право».

2.2. Предмет экологического права

Экологическое право – это отрасль российского права, представляющая собой систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения, оздоровления и улучшения окружающей природной среды в интересах настоящего и будущего поколений людей. Данное определение экологического права базируется в основном на ст. 1 Закона РСФСР от 19 октября 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», в которой определены задачи природоохранительного законодательства, состоящие в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Предметом экологического права являются общественные отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности.

Различают две группы таких отношений: отраслевые и комплексные.

Отраслевые экологические отношения предусматривают регулирование использования и охраны земель, лесов, атмосферного воздуха, водо-

емов, животного мира, недр, а также хранения, обработки и утилизации радиоактивных веществ и других опасных отходов

Комплексные экологические отношения касаются прав природопользования и охраны природных ресурсов в целом – территорий и заповедников, лечебно-оздоровительных, санитарных, рекреационных и иных зон.

Взаимодействие этих видов отношений и обеспечивает возможность охраны окружающей природной среды, бережного отношения к природным богатствам посредством соблюдения требований экологического права.

Более четко определить предмет экологического права позволяет сопоставление его с предметом смежных отраслей права – земельного, горного, водного, лесного, одной из основных задач которых также является охрана и рациональное использование окружающей природной среды. Однако к предмету указанных отраслей права относятся главным образом отношения по рациональному использованию и охране отдельных природных объектов – земли, недр, вод, лесов и др., а не окружающей природной среды в целом.

Субъектами экологического права являются физические и юридические лица, Правительство РФ, специально уполномоченные и иные государственные органы, субъекты РФ и РФ в целом. Согласно ст. 58 Конституции РФ каждый обязан охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам

2.3. Метод правового регулирования экологического права

Экологическое право, как и многие другие отрасли российского права, не обладает каким-то особым, только ему присущим методом правового регулирования. Поэтому едва ли оправданы встречающиеся в литературе, в том числе и учебной, утверждения о методе (или методах) экологического права. Представляется более правильным говорить не о методе (методах) экологического права, а о методах правового регулирования экологических отношений.

Метод правового регулирования общественных отношений носит в известной мере вторичный характер, поскольку формы и сам характер правового воздействия определяются сущностью регулируемых отношений. Это, конечно, не отрицает классификационного значения метода правового регулирования. Однако по сравнению с предметом правового регулирования он носит второстепенный, вспомогательный характер.

Вопрос о методе правового регулирования и его роли в формировании и характеристике той или иной отрасли права является в настоящее время дискуссионным. Нередко в это понятие вкладывается совершенно различное содержание. Но преобладающим, по-видимому, можно считать мнение, что праву присущи три основных метода правового регулирования: запрет, предписание и дозволение, находящие выражение в таких приемах регулирования, как императивный и диспозитивный. Как отмечает проф. С.С. Алексеев, государство может регламентировать поведение участников общественных отношений либо непосредственно, сверху (императивное регулирование), либо опосредовано, с предоставлением субъектам так или иначе дозированной возможности самим определять условия своего поведения (диспозитивное регулирование). При этом, если для императивного способа (приема) регулирования характерно наличие отношений власти и подчинения, то диспозитивное регулирование отличается юридическим равенством субъектов.

Отсутствие у многих отраслей права, в том числе и экологического, своего метода вовсе не исключает существования определенных особенностей правового регулирования, присущих той или иной отрасли права. Такие особенности состоят, как правило, в специфическом сочетании различных методов, характерном именно для данной отрасли права. Такая «индивидуализация» способов правового воздействия на регулируемые отношения по отдельным отраслям права делает его столь непохожим, индивидуализированным, свойственным только данной отрасли права. Сущность метода экологического права составляет следующее:

– экологическое правовое регулирование предусматривает, как правило, интеграцию административно-правового и гражданско-правового методов. Экономические способы регулирования качества окружающей природной среды сочетаются с административно-правовыми средствами воздействия на природопользователя;

– разработана система нормативов качества окружающей среды, устанавливаются пределы допустимого воздействия хозяйствующих субъектов на природу. Превышение предусмотренных показателей влечет за собой юридическую ответственность;

– метод экологического права реализуется на практике путем установления политических, организационных, экономических, юридических гарантий соблюдения эколого-правовых требований.

2.3.1. Административно-правовой и гражданско-правовой методы

В современной системе права закреплены два возможных способа воздействия на поведение человека с целью соблюдения правовых норм: *административно-правовой и гражданско-правовой.*

Административно-правовой способ базируется на неравном положении сторон, которые находятся во властно-подчиненных отношениях.

Специфика природных объектов как объектов регулирования нормами экологического права выражается в их естественном характере происхождения и функционирования, органической взаимосвязи с окружающей природной средой. Поэтому наиболее эффективным способом правового регулирования является метод власти и подчинения, т. е. административный метод.

Для данного метода характерно преобладание запретительных, предупредительных, управомочивающих норм. Соблюдение этих норм и призвано обеспечить выполнение экологических предписаний, требований и охраны окружающей среды.

Гражданско-правовой способ, напротив, основан на равенстве сторон; при этом приоритетными являются экономические инструменты регулирования.

В последнее время возрастает актуальность экономического способа воздействия на общественные отношения, в том числе в экологической сфере. Заинтересованность хозяйствующего субъекта в рациональном использовании природных богатств, в охране окружающей среды обуславливается материальными стимулами, применение которых характерно для гражданско-правового метода регулирования. Это находит выражение в установлении платы за использование природных ресурсов, чего ранее не было, так как бесплатность природопользования квалифицировалась как одно из «достижений и преимуществ социалистического строя». Усиление экономических методов воздействия на экологические отношения проявляется и в создании особых экологических фондов, предоставлении определенных льгот и преимуществ за рациональное использование природных ресурсов и др.

Вместе с тем следует констатировать, что в сфере экологических отношений не наблюдается так называемой «замены» административных методов экономическими, здесь по-прежнему преобладают административно-правовые методы воздействия на регулируемые отношения, что обусловлено спецификой последних, их особой социальной значимостью для общества в целом и для каждого гражданина в отдельности.

В современных условиях произошло коренное изменение методов правового регулирования экологических отношений: возросло значение частноправового регулирования экологических отношений. Если раньше, при господстве командно-административной системы, и теория и практика начисто отрицали частноправовое регулирование и деление нашего права на публичное и частное, руководствуясь известным тезисом В.И. Ленина, что «мы ничего частного не признаем, для нас все области хозяйства есть публично-правовое, а не частное» (ПСС. Т. 44. С. 387), то с переходом к рыночной экономике, укреплением начал частной собственности, в том числе и в области экологических отношений, и отменой монополии государства на землю, утверждением частной собственности в качестве одной из основных форм собственности, установлением платности пользования природными ресурсами, укреплением договорных начал в природопользовании и другими приобрели «права гражданства» и частноправовые начала в регулировании экологических отношений. Однако признание и утверждение частноправовых начал в регулировании экологических отношений вовсе не означает отмены или замены публично-правового регулирования этих отношений. В силу специфики и большой социально-экономической и иной значимости последствий их публично-правовое регулирование остается и в современных условиях главным и определяющим.

2.3.2. Экологизация законодательства как метод экологического права

Экологизация законодательства – это процесс внедрения экологических требований в законодательные и иные нормативные акты, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное влияние на окружающую природную среду.

Экологизация как процесс внедрения и распространения экологических требований вытекает из приоритетов законов развития природы, которые человек обязан соблюдать, осуществляя хозяйственную и иную деятельность, оказывающую воздействие на состояние естественной среды обитания.

Цель экологизации законодательства: распространение экологических требований на правила и нормы, регулирующие хозяйственную, управленческую и иную деятельность, оказывающую отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды (например, на правила проектирования, строительства, эксплуатации тех или иных объектов).

Формами экологизации называются соответствующие правовые акты или нормативные документы, содержащие технические, технико-экономические и другие положения, требования и правила. Например, строительные, технологические, градостроительные, санитарные и иные нормативы, утвержденные соответствующими органами.

Один из методов экологизации относится к сфере применения норм права, другой – к их разработке:

– первый метод предусматривает экологизацию не самой нормы закона, а правоотношения, возникающего в процессе выполнения законного требования;

– в соответствии со вторым методом экологизации законодательства разрабатываются новые правовые нормы или технико-экономические нормативы, в обязательном порядке предусматривающие эколого-правовые требования. Практика законотворческой деятельности показывает, что метод используется наиболее часто во всех отраслях законодательства. Самое широкое распространение он получил в отраслях, регулирующих нормы осуществления хозяйственной деятельности.

2.4. Принципы экологического права

Все принципы экологического права подразделяют на общеправовые, принципы Общей и Особенной частей. **Общеправовые (иначе их называют конституционными) принципы** предусмотрены в Основном законе – Конституции РФ. Эти нормативы обладают высшей юридической силой.

Принцип народовластия:

– исходя из принципа народовластия российский народ осуществляет свою власть в экологических правоотношениях непосредственно, а также через органы местного самоуправления (часть вторая ст. 3 Конституции РФ);

– согласно части первой ст. 3 Конституции РФ многонациональный российский народ – единственный источник власти в России и носитель суверенитета;

– избранные народом органы власти на местах при отводах и изъятии земель под строительство каких-либо объектов обязаны информировать граждан о предстоящем предоставлении земель, учитывать их мнение посредством проведения местных референдумов, собраний и сходов, а также применения иных методов изучения общественного мнения.

Принцип гуманизма состоит в том, что отношения в области охраны окружающей среды, экологического благополучия строятся с учетом интересов не только настоящих, но и будущих поколений людей.

Приоритетными составляющими принципа являются следующие требования:

- недопустимость такого порядка использования объектов природы, который мог бы способствовать причинению вреда здоровью людей;
- все субъекты экологических правоотношений обязаны осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы не нарушать требований экологической безопасности.

Принцип законности предполагает точное и безусловное выполнение всех нормативных предписаний любым субъектом экологических правоотношений. Соблюдению этого принципа способствует наличие специально уполномоченных для надзора за законностью органов (прокуратура), органов, осуществляющих правосудие (суды, арбитражные суды), принятие особых нормативно-правовых актов (материальных и процессуальных).

Составляющие этого принципа:

- всеобщность, т. е. распространение нормативных предписаний на всех без исключения граждан и организации, которые выступают в качестве субъектов экологических правоотношений;
- безусловность, т. е. недопустимость отступления от требований нормативных предписаний под предлогом каких-либо обстоятельств, за исключением предусмотренных законом;
- единство, что означает единообразное применение нормативных предписаний всеми субъектами экологических правоотношений в любом регионе России.

Принцип интернационализма:

- принцип интернационализма объединяет в себе две составляющие: международную и национальную;
- международная составляющая принципа интернационализма в экологических правоотношениях предусматривает сотрудничество разных стран в области охраны окружающей среды (свободный и беспрепятственный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей среды и передовых природосберегающих технологий, помощь одного государства другому в чрезвычайных экологических ситуациях и т. д.);
- национальная составляющая как элемент принципа интернационализма в экологических правоотношениях отражает внутригосударственное

сотрудничество между федерацией и ее субъектами в вопросах владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также в природопользовании и обеспечении экологической безопасности. Эти положения закреплены в Основном законе (ст. 72 Конституции РФ);

– о важности принципа интернационализма говорит и значение международных договоров в деле охраны природной среды. Согласно ст. 82 Закона «Об охране окружающей среды», если международным договором в области охраны окружающей природной среды, заключенным РФ, установлены иные правила, чем те, что предусмотрены российским законодательством, то применению подлежат правила международного договора. Таким образом, международно-правовые нормы имеют приоритет перед национальными нормами.

Принцип единства прав и обязанностей:

– успех в деле охраны окружающей природной среды невозможен без соблюдения на практике принципа единства прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений. Исходя из требований ст. 42 и 58 Конституции РФ, осуществление прав и свобод в области экологических правоотношений неразрывно связано с выполнением гражданами своих обязанностей;

– так, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). При этом каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 52);

– тесная связь между правами и обязанностями субъектов-природопользователей – характерный признак рассматриваемого принципа.

Принцип гласности:

– ключевой составляющей принципа гласности является право каждого проживающего на территории России на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ);

– должностные лица, виновные в предоставлении неправдивых сведений, искажении соответствующей информации, несут административную и иную ответственность;

– наряду с этим принцип гласности предполагает также публичное освещение фактов применения ответственности за экологические правонарушения. Это требование имеет важнейшее профилактическое значение.

Принципы Общей части отражают специфику экологической системы страны, состоящей из совокупности природных объектов.

Исходя из этого, различают следующие принципы:

- 1) приоритет интересов народов, проживающих на соответствующей территории, и защита прав отдельного человека;
- 2) принцип целевого использования природных объектов;
- 3) принцип рационального и эффективного использования природных объектов;
- 4) принцип комплексного подхода в экологическом использовании;
- 5) принцип платного использования природных ресурсов и природных объектов.

Принцип приоритета интересов народов, проживающих на соответствующей территории, и защиты прав отдельного человека предусматривает следующее:

- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть первая ст. 9 Конституции РФ);
- природные объекты не могут отчуждаться у России в пользу другого государства, за исключением случаев, установленных законом;
- управление в сфере использования и охраны природных объектов осуществляется под контролем органов управления общей компетенции;
- государство вправе координировать использование природных объектов, в том числе изымать их для государственных или муниципальных нужд и принудительно выкупать.

В частности, защита прав отдельного человека обеспечивается следующим образом:

- согласно ст. 42 Конституции РФ каждый в РФ имеет право на благоприятную окружающую среду в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ;
- каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и технического характера (ст. 11 Закона «Об охране окружающей среды»);
- данное право обеспечивается охраной окружающей среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, предоставлением населению доступной медицинской помощи.

Принцип целевого использования природных объектов:

- этот принцип не допускает использования природных объектов не по целевому назначению. Запрещается, например, использовать земли сельскохозяйственного назначения в иных целях, не связанных с ведением сельского хозяйства. Исключения составляют случаи, предусмотренные законом;

- целевое назначение природных объектов определяется не только при их предоставлении (приобретении), но и посредством придания им соответствующего правового статуса;

- предусмотренные в проекте хозяйственного устройства природных объектов требования государства обязательны для исполнения субъектами экологических правоотношений, любым природопользователем.

Принцип рационального и эффективного использования природных объектов предусматривает получение при минимальных затратах наибольшего экономического эффекта от использования природных объектов в хозяйственной деятельности, исключая причинение экологического вреда природной среде.

Отличительный признак этого принципа – единство экономической и экологической составляющих:

- экономическая составляющая направлена на достижение положительного эффекта от использования природных объектов при оптимальном вложении затрат;

- экологическая составляющая содержит требование об охране окружающей природной среды и соблюдении экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности, предусматривающей использование природных объектов.

Принцип приоритета охранительных мероприятий в использовании природных объектов:

- любые природные объекты не застрахованы от отрицательного воздействия, обусловленного хозяйственной деятельностью. При этом обязанность природопользователя – предусмотреть выполнение соответствующих мероприятий, направленных на бережное использование природных объектов;

- в процессе хозяйственной деятельности может возникнуть ситуация, когда наиболее выгодный, с экономической точки зрения, способ экологического использования повлечет за собой причинение вреда тому или иному природному объекту. В таком случае приоритетным будет являться экологическое требование. Значит, способ хозяйствования, наносящий ущерб природному объекту, не может применяться: его необходимо приостановить или скорректировать.

Принцип комплексного подхода в экологопользовании:

– принцип комплексного подхода в экологопользовании содержит требование, согласно которому при использовании определенного природного объекта необходимо учитывать его экосвязи с другими природными объектами и с окружающей природной средой в целом;

– требования принципа обусловлены сущностью экосистемы, означающей единый природный комплекс, образованный живыми организмами и средой их обитания (атмосфера, почва, водоем и т. п.), в котором все компоненты связаны между собой обменом веществ и энергии.

Принцип платного использования природных ресурсов и природных объектов:

Плата за природные ресурсы (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается:

– за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;

– за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;

– на воспроизводство и охрану природных ресурсов и т. д.

Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия взимается, в частности:

– за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;

– за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

Существенное значение имеет тот факт, что внесение указанной платы не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Принципы Особенной части экологического права:

Требование бережного отношения со стороны природопользователей к каждому природному объекту обусловлено их уникальностью. Именно поэтому правовые принципы Особенной части экологического права предусматривают наличие определенных приоритетов в использовании тех или иных природных объектов.

Приоритет земель сельскохозяйственного назначения:

– приоритет земель сельскохозяйственного назначения означает, что пригодные по своим характеристикам для ведения сельского хозяйства земли прежде всего должны использоваться в сельскохозяйственных це-

лях. Для несельскохозяйственных нужд должны предоставляться земли, которые не пригодны для использования в сельском хозяйстве;

– использование любых земель связано с необходимостью проведения мероприятий, предусматривающих повышение плодородия почв. До выполнения работ, в результате которых может быть поврежден плодородный слой почвы, этот слой необходимо снять и направить для реализации мер по повышению плодородия земельных угодий;

– требования бережного отношения к землям сельскохозяйственного назначения предусматриваются целым рядом ведомственных нормативных актов. Так, например, плановые работы по ремонту и реконструкции линий электропередачи, проходящих по сельскохозяйственным угодьям, производятся по согласованию с землепользователями и, как правило, в период, когда эти земли не заняты сельскохозяйственными культурами или когда можно гарантировать сохранность культур;

– иногда работы по предотвращению аварий или ликвидации их последствий на линиях электропередачи выполняют в любое время года и без согласования с землепользователем. В таком случае предприятия, в ведении которых находятся линии электропередачи, по завершению соответствующих работ должны привести земельные угодья в состояние, пригодное для их использования по целевому назначению, а также возместить землепользователям убытки, причиненные при производстве работ.

Приоритет вод питьевого и бытового назначения:

– приоритет вод питьевого и бытового назначения предусмотрен ст. 133 Водного кодекса РФ, согласно которой использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения является приоритетным. В этих целях должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты;

– использование подземных водных объектов, пригодных для питьевого водоснабжения, в иных целях не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом;

– для обеспечения населения водой, пригодной для питьевого водоснабжения, на случай возникновения чрезвычайных ситуаций резервируются источники питьевого водоснабжения на базе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Для этих источников устанавливается специальный режим охраны и контроля их состояния.

Приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых:

– данный принцип предусматривает требование, согласно которому площади залегания полезных ископаемых используются прежде всего для извлечения природных богатств подземных кладовых;

– застройка на этих территориях производится при соблюдении ряда условий. Согласно ст. 25 Закона РФ «О недрах» проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после получения заключения соответствующего органа управления государственным фондом недр об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки;

– для застройки площадей залегания полезных ископаемых необходимо получить разрешение федерального органа управления государственным фондом недр (его территориального органа) и органов государственного горного надзора. Такое разрешение может быть выдано при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки;

– что касается самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых, то она прекращается без возмещения произведенных затрат, затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

Приоритет лесов защитного назначения:

– законодательством предусматривается статус повышенной охраны для лесного фонда, имеющего экономическое, экологическое и социальное значение. Исходя из значения выполняемых функций и местоположения в лесном фонде выделяют леса первой, второй и третьей групп;

– леса первой группы (основное назначение которых – выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных функций), а также леса особо охраняемых природных территорий дифференцируются по категориям защитности.

Приоритет условий существования животных в состоянии естественной свободы:

– приоритет условий существования животных в состоянии естественной свободы установлен требованиями Федерального закона «О животном мире». Запрещается пользование животным миром в научных, культурных и просветительных целях, если для этого требуется изъять животных из природной среды и такие действия наносят вред животным и среде их обитания;

– наличие данного принципа обусловлено тем, что животный мир – это достояние народов РФ, неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющийся природный ресурс, важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы.

2.5. Нормы экологического права

Нормы экологического права – это правила, регулирующие деятельность человека в области охраны и использования окружающей природной среды.

Различают нормы:

- отраслевые – охрана и использование таких природных объектов, как земля, недра, вода, леса и т. д.;
- комплексные – охрана и использование природных комплексов, природной среды в целом;
- экологизированные, предусмотренные другими отраслями права (административным, уголовным, хозяйственным и т. д.) и требующие соблюдения правил охраны окружающей природной среды.

Исходя из содержания юридического предписания, эколого-правовые нормы подразделяются на нормы-принципы, нормы-приоритеты, нормы-правила.

Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны окружающей природной среды (ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды»).

Нормы-приоритеты устанавливают правовые преимущества в охране и использовании одних объектов перед другими в интересах обеспечения качества природной среды. Экологические приоритеты означают, что любые мероприятия хозяйственного или иного содержания запрещаются, если они угрожают здоровью и экологической безопасности человека.

Выделяют нормы-приоритеты трех уровней:

- отраслевые приоритеты устанавливаются в положениях природно-ресурсных отраслей законодательства;
- межотраслевые приоритеты предусматриваются нормами отраслевого законодательства, при этом они устанавливают преимущества в охране определенных природных объектов;
- общие экологические приоритеты преследуют высшие цели – обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека, рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы. Перечень общих экологических приоритетов предусмотрен ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды». Их действие не ограничивается какой-либо областью, территорией или сферой хозяйствования.

Нормы-правила предусматривают экологические требования-императивы применительно к конкретной сфере экологических отношений.

По содержанию экологические императивы подразделяются следующим образом:

– предупредительные императивы направлены на то, чтобы помешать осуществлению неправомерного действия, которое может повлечь за собой вредные последствия. Предупредительные и запретительные императивы – это основной комплекс эколого-правовых норм;

– цель запретительных императивов – не допустить совершения действий, могущих причинить вред окружающей природной среде. Например, запрещается ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами очистки и утилизации отходов, не разрешается использование просроченных препаратов, применение полученных в ходе научно-исследовательских работ химикатов, природа которых не выявлена;

– разрешительные и обязывающие нормы определяют порядок деятельности природопользователей. В первом случае по решению специально уполномоченного органа хозяйствующий субъект получает право выполнять определенные действия, посредством которых осуществляется воздействие на природную среду. Во втором случае – природопользователь как участник экологического правоотношения вынужден выполнять соответствующие требования;

– восстановительные, или компенсационные, нормы права предусматривают адресованное правонарушителю требование о восстановлении нарушенного состояния природной среды и компенсации не только расходов на возмещение ущерба, но и затрат на проведение природо-охранных мероприятий;

– карательные императивы имеют место в случаях привлечения к административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, имущественной или уголовной ответственности за экологическое правонарушение или преступление. Основаниями для наложения взыскания являются, соответственно, Кодекс об административных правонарушениях, гражданско-правовое, трудовое законодательство или Уголовный кодекс. За совершенные экологические правонарушения предприятия, организации и учреждения несут административную и гражданско-правовую ответственность;

– поощрительные эколого-правовые нормы касаются преимущественно экономического стимулирования охраны окружающей природной среды. Широкий спектр таких норм предусмотрен Законом РФ «Об охране окружающей среды». Закон устанавливает, например, возможность применения налоговых и иных льгот при внедрении предприятием безотходной технологии, обеспечивающей природоохранительный эффект, поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию, льготного

кредитования предприятий, эффективно реализующих мероприятия по охране окружающей природной среды. В числе таких мероприятий можно назвать вывод за пределы населенных пунктов экологически небезопасных производственных комплексов;

– уполномочивающие нормы устанавливают компетенцию представительных, исполнительных и специальных органов государства (Правительства РФ, республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, местных органов самоуправления, специально уполномоченных органов) в области охраны окружающей природной среды.

2.6. Соотношение экологического права с другими отраслями права

2.6.1. Соотношение экологического права с конституционным, административным, гражданским и уголовным правом

Основные нормы и институты экологического права формируются на основе фундаментальных отраслей права. При этом нормы экологического права служат базой экологизации норм других отраслей права, связанных своими институтами или отдельными положениями с такой сферой, как взаимодействие общества и природы.

Государственное (конституционное) право предусматривает конституционные нормы по охране окружающей природной среды; здесь же закрепляются основные базовые положения, регулирующие деятельность представительных и исполнительных органов власти в данной сфере.

Такие институты административного права, как управление, контроль, административная ответственность, – основа эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды. Экологическое право предусматривает нормы, регулирующие административные отношения применительно к экологическим требованиям по охране природной среды.

Приоритетными функциями гражданского права по отношению к экологическому являются охранительная и компенсационная. Ключевую роль в экологических правоотношениях играет институт возмещения вреда. Гражданско-правовой договор рассматривается в качестве оптимальной формы установления правоотношений применительно к охране окружающей среды и рационального природопользования.

Особое значение имеет уголовное право, несмотря на то что его нормы также выполняют охранительную функцию по отношению к экологическому праву. Нормы уголовного права закрепляют составы экологиче-

ских преступлений как виды общественно опасных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде.

2.6.2. Соотношение норм экологического права с нормами международного права

Соотношение норм экологического права с нормами международного права основано на том, что согласно ст. 3 Закона РФ «Об охране окружающей среды» одним из основных принципов охраны природной среды является принцип международного сотрудничества.

На практике особое внимание уделяется распространению опыта, накопленного в данной сфере другими государствами, проводятся международные экологические исследования. С учетом международных стандартов разрабатываются также нормативы предельно допустимых вредных воздействий (в частности, определяются нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, требования к различным энергетическим объектам, использованию радиоактивных материалов, охране озонового слоя Земли), исходя из которых формируются требования к нормированию качества природной среды.

О значении международного права для экологического права свидетельствуют также ст. 81, 82 Закона, предусматривающие приоритет правил международных договоров, принятых с участием России.

2.6.3. Экологическая и природно-ресурсные отрасли права

Взаимовлияние экологической и природно-ресурсных отраслей права прослеживается на протяжении достаточно длительного периода. При этом определяющим является такой фактор, как монополия государственной собственности на природные ресурсы. В условиях такой монополии земля и другие природные ресурсы изымались из гражданского оборота. Потому не было принципиальных различий в правовом регулировании порядка использования и охраны таких объектов. Наличие одного собственника обуславливало единство хозяйственного и экологического направлений в пользовании и охране объекта.

Ликвидация государственной монополии на землю, появление многообразных форм использования природных ресурсов предопределили денационализацию и приватизацию земель. С включением земель в хозяйственный оборот возросла актуальность экономического элемента в земельных отношениях.

Земельное право в этой части постепенно сближается с гражданским, хозяйственным, предпринимательским правом. В рамках экологического права остается лишь экологическая часть земельного права, посредством которой регулируются земельно-охранительные и экологические отношения. Аналогичные тенденции просматриваются и во взаимодействии экологического права с водным, недренным и лесным правом.

2.7. Система экологического права

Система экологического права включает в себя юридические нормы, представленные в виде главных частей, основных разделов, институтов и входящих в них норм. Система экологического права как науки и система экологического права как учебной дисциплины совпадают. Она состоит из общей, особенной и специальной частей.

Общая часть предусматривает:

- предмет и систему экологического права;
- источники и принципы экологического права;
- экологические правоотношения;
- права собственности и природопользования;
- экологическую экспертизу;
- экологический контроль;
- управление экологией;
- ответственность за экологические правонарушения.

Особенную часть составляют ряд эколого-правовых режимов использования природных объектов и защиты экологической системы, а также эколого-правовой режим и охрана экологических систем, находящихся в сфере производственной деятельности и антропогенного воздействия. В этот перечень входят следующие эколого-правовые режимы:

- недропользования;
- водопользования;
- лесопользования;
- пользования животным миром;
- использования и охраны природных объектов, находящихся в сфере несельскохозяйственного производства;
- использования и охраны природных объектов, находящихся в сфере сельскохозяйственного производства;
- экологических систем, в которых находятся населенные пункты.

Нормы Особенной части предусматривают эколого-правовую защиту атмосферного воздуха, природных объектов и комплексов, а также эколо-

го-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и экологическое обеспечение Вооруженных Сил РФ.

Специальная часть предусматривает разделы:

- международно-правовая охрана окружающей среды;
- загрязнение Мирового океана;
- экология и космос.

Контрольные вопросы

1. Перечислите основные этапы становления и развития экологического права.
2. Что является предметом экологического права как отрасли права?
3. Каковы методы правового регулирования экологических отношений?
4. Почему и каким образом осуществляется экологизация российского права?
5. Понятие и классификация норм экологического права.
6. Какова система экологического права?
7. Отличие экологического права от других отраслей права.
8. Понятие принципов экологического права.

3. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

3.1. Понятие источников экологического права

Под источниками права в юридическом смысле понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными. То или иное правило поведения, чтобы стать юридически обязательным, должно быть облечено в определенную правовую форму. Оно должно быть сформулировано в виде закона, указа, постановления, решения, приказа, инструкции или в иной установленной форме.

Поскольку экологические отношения регулируются нормами не только экологического права, но и других отраслей права, большое число среди его источников составляют нормы, содержащиеся в смежных отраслях права, в особенности природоресурсовых – Земельном, Водном, Лесном и др.

Немалое место среди источников экологического права занимают **законы**, т. е. нормативные акты высшей юридической силы, создающие легальную основу правового регулирования экологических отношений в тех или иных сферах. Большинство норм экологического права содержится в **кодифицированных законодательных актах**, в особенности в Земельном, Водном, Лесном кодексах. Многие законодательные акты, хотя и не являются кодексами, также могут быть квалифицированы как кодификационные. К таковым следует отнести прежде всего Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», представляющий собой нормативно-правовой акт, в котором в систематизированном виде объединены нормы права, регулирующие общественные отношения по охране, оздоровлению и улучшению охраны окружающей природной среды. Именно в данном Законе содержатся основополагающие принципы и нормы по регулированию экологических отношений в РФ, которые, как правило, находят конкретизацию и развитие в последующих нормативных актах.

Значительное место среди источников экологического права занимают международные нормативно-правовые акты, нормы которых так или иначе регулируют экологические отношения и внутри страны. Такие нормы, согласно ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью нашей правовой системы и имеют приоритетное значение. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные внутренним законодательством, применяются правила международного договора.

Источники экологического права подразделяются на группы, исходя из юридической силы актов, предусматривающих правовые нормы:

- 1) акты федеральных органов;
- 2) акты субъектов РФ;
- 3) акты органов местного самоуправления;
- 4) международные акты.

Акты федеральных органов

К актам федеральных органов относятся законы РФ и подзаконные федеральные акты.

Законы РФ:

1. Конституция РФ. Имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ.

2. Акты Федерального Собрания РФ:

– федеральные конституционные законы. Конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В течение четырнадцати дней принятый федеральный конституционный закон подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию;

– федеральные законы. Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Думы и передаются (в течение пяти дней) на рассмотрение Совета Федерации. Принятый федеральный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию;

– акты Федерального Собрания (декларации, положения, постановления и др.).

Подзаконные федеральные акты:

– указы, распоряжения Президента РФ;

– постановления, распоряжения Правительства РФ;

– нормативные акты министерств и других центральных органов;

– приказы, постановления и инструкции иных федеральных органов исполнительной власти.

Акты субъектов Российской Федерации

К актам субъектов РФ относятся законы и подзаконные акты субъектов РФ.

Законы субъектов РФ:

- конституции, уставы субъектов федерации;
- законы субъектов федерации.

Подзаконные акты субъектов РФ:

- указы, распоряжения президентов (губернаторов) субъектов федерации;
- постановления, распоряжения правительств субъектов РФ;
- нормативные акты министерств субъектов РФ;
- приказы, постановления иных органов субъектов РФ.

Акты органов местного самоуправления

Акты органов местного самоуправления – нормативные акты местной администрации, действующие только на территории края, области, города, района, сельской местности.

Виды актов местного самоуправления:

- распоряжения;
- решения.

Международные акты

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, ратифицированные Россией, – составная часть ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть четвертая ст. 15 Конституции РФ).

3.2. Закон – высшая форма правового акта

Экологическое законодательство РФ составляют:

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года.
2. Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ.
3. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 года (в ред. от 30 декабря 2001 года) № 33-ФЗ.
4. Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ.
5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года (в ред. от 15 апреля 1998 года) № 174-ФЗ.

6. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии от 20 ноября 1995 года (в ред. от 30 декабря 2001 года) № 170-ФЗ.

7. Федеральный закон «О континентальном шельфе» от 30 ноября 1995 года (в ред. от 8 августа 2001 года) № 187-ФЗ.

8. Закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.

9. Закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года (в ред. от 30 декабря 2001 года) № 52-ФЗ.

10. Водный Кодекс РФ от 16 ноября 1995 года.

11. Лесной Кодекс РФ от 29 января 1997 года.

12. Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 года (в ред. от 8 августа 2001 года) № 27-ФЗ.

13. Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 года (в ред. от 24 декабря 1993 года) № 2446-1.

14. Другие нормативно-правовые акты.

Периодизация развития экологического законодательства может быть осуществлена по различным основаниям. Но если за ее основу взять развитие и углубление самого понятия охраны окружающей природной среды, то довольно четко выделяются три основных этапа.

Первый этап, который можно условно назвать **консервационным**, охватывает конец XIX в. и первую половину XX в. В этот период, особенно в начальной его стадии, под охраной природы понимали не охрану окружающей природной среды в целом, а прежде всего охрану редких и исчезающих видов животных и растений. Для этих целей начали создаваться различного рода заповедники, заказники, резерваты, национальные парки и т. п. Так, в 1913 г. на первой международной конференции в Берне, созванной по инициативе швейцарского ученого Поля Саразена, в центре внимания была охрана дикой фауны от хищнического истребления в погоне за максимальной прибылью в условиях ничем не ограниченной беспощадной ее эксплуатации. Именно в этот период и в России создаются первые заповедники – Баргузинский, Астраханский и др.

Второй этап – от середины XX в. до восьмидесятых годов – характеризуется значительным расширением понимания охраны природы, под которой в этот период подразумевается не только и не столько охрана исчезающих видов животных и растений, а охрана всех природных ресурсов как таковых. Поэтому этот этап в развитии экологического законодательства можно назвать, конечно также условно, **природоресурсовый**. В данный период (1957–1963 гг.) в тогдашних союзных республиках, в том числе и в Российской Федерации, были приняты законы об охране приро-

ды. Законом «Об охране природы в РСФСР» под охрану были поставлены практически все природные ресурсы, а не только исчезающие и редкие животные и растения, включая атмосферный воздух, типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты, что хотя и не являлось природным ресурсом в собственном смысле этого слова, но представляло значительный экологический интерес.

Третий этап – примерно с начала восьмидесятых годов и по настоящее время – характеризуется всеохватывающим пониманием охраны окружающей природной среды, а не только природных ресурсов. Речь, таким образом, идет об охране самой природной среды обитания человека, что является неременным условием не только дальнейшего прогресса нашей цивилизации, но и самого ее существования. Именно в этот период, который мы называем *экологическим*, появилось само понятие экологического права, были введены учебные курсы по экологическому праву во многих учебных заведениях, и не только юридических.

3.3. Основной закон – Конституция России

Конституция РФ – основной источник экологического права. Именно в Конституции РФ определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе и в сфере экологических отношений, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. В Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нормы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

Статья 2 Конституции провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Каждый, согласно ст. 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, говорится в ст. 9 Конституции РФ, используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. В Конституции

РФ также закреплено (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Важное значение для правового регулирования экологических отношений имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Так, п. «д» ст. 72 предусмотрено, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

Установлено также, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. При наличии таких противоречий действует федеральный закон, принятый в полном соответствии с Конституцией РФ. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по вопросам вне пределов ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

3.4. Федеральные законы как источники экологического права

Большую роль в регулировании экологических отношений играют федеральные законы – акты высшей юридической силы, действие которых распространяется, как правило, на всю территорию РФ. Основопологающим является Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», в котором систематизированы нормы, касающиеся прав граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду; экономического механизма охраны окружающей природной среды; нормирования качества окружающей природной среды; государственной экологической экспертизы; экологических требований при проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов; чрезвычайных экологических ситуаций; особо охраняемых природных территорий и объектов; экологического контроля; экологического воспитания, образования, научных исследований и др.

В последние годы произошло существенное обновление федерального законодательства, регулирующего экологические отношения.

Так, с 1995 г. были приняты федеральные законы о внесении изменений и дополнений в Законы РФ «О недрах», «О животном мире», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об особо охраняемых природных территориях». 16 ноября 1995 г. был принят Водный кодекс РФ.

29 января 1997 г. был принят Лесной кодекс РФ. В связи с этим были признаны утратившими силу Основы лесного законодательства РФ 1993 г. и Постановление Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Основ лесного законодательства Российской Федерации».

Важное значение для регулирования экологических отношений имеет Федеральный закон от 2 января 2000 г. «О государственном земельном кадастре».

3.5. Указы Президента Российской Федерации – источники экологического права

Указы Президента РФ занимают важное место в системе нормативных актов по экологическому праву. Таковы, например, Указы Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» и «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», от 7 марта 1996 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Указом Президента от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» определена современная структура указанных органов.

3.6. Постановления Правительства РФ в правовом регулировании экологических отношений

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в РФ, обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области экологии (ст. 110, 114 Конституции РФ). Оно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение (ст. 115 Конституции РФ). Таковы постановления Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. «О рекультивации земель, снятии, сохранении и ра-

циональном использовании плодородного слоя почвы», от 23 октября 1995 г. «О федеральной целевой программе “Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение на 1996–2005 годы”», от 19 октября 1996 г. «О федеральной целевой программе “Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий”» и др.

3.7. Нормативно-правовые акты субъектов РФ как источники экологического права

Субъекты РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов вправе принимать в соответствии с генеральными законами законы и иные нормативные правовые акты, а вне пределов ведения РФ и совместного ведения осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Примером могут служить законы о земле Саратовской области, Самарской области, Земельный кодекс Республики Татарстан.

Законом «О земле» Саратовской области, принятым Саратовской областной думой 12 ноября 1997 г., предусмотрены принципы правового регулирования земельных отношений в Саратовской области, основанные на общих принципах регулирования земельных отношений, закрепленных в федеральном законодательстве, и в то же время отражающие специфику их регулирования в данной области. Землям особо охраняемых территорий, к которым отнесены земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное важное значение, посвящена самостоятельная глава (гл. VI) Закона.

3.8. Ведомственные нормативные правовые акты в регулировании экологических отношений

Ведомственное правовое регулирование общественных отношений, в том числе экологических, занимает видное место. С 1992 г. введена государственная регистрация тех нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, которые затрагивают права и законные интересы граждан или носят межведомственный характер, что является важной мерой по упорядочению ведомственного нормотворчества. Особо важную роль в ведомственном регулировании охраны окружающей при-

родной среды играют нормативные правовые акты таких органов исполнительной власти, как Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ.

3.9. Руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ и их роль в формировании источников экологического права

Деятельность судебных и арбитражных органов играет весьма существенную роль в правовом регулировании экологических отношений. Особо важное значение имеют постановления высших судебных и арбитражных органов, в которых содержатся обобщения судебной и арбитражной практики и руководящие указания по вопросам применения действующего законодательства. Таково, например, Постановление Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды”», в котором указано, что при разрешении споров, связанных с применением названного Закона, необходимо иметь в виду, что установление дифференцированных ставок платы за загрязнение окружающей природной среды в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Постановления правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» отнесено к компетенции органов исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований, однако указанным органам не предоставлено право вводить дополнительные платежи за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия против предусмотренных законодательством РФ.

Важная роль принадлежит Конституционному Суду РФ, разрешающему дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» Лесной кодекс РФ по порядку принятия и положения Кодекса о лесном фонде признаны соответствующими Конституции РФ.

Контрольные вопросы

1. Что такое источник права в юридическом смысле и каковы особенности источников экологического права?
2. Почему закон считается наивысшим источником экологического права?
3. Каковы основные этапы развития экологического законодательства?
4. Какова роль Конституции РФ как источника экологического права?
5. Какова роль федеральных законов в регулировании экологических отношений?
6. Какое место в правовом регулировании экологических отношений занимают указы Президента РФ?
7. Какое место занимают постановления Правительства РФ в правовом регулировании экологических отношений?
8. Какова роль нормативно-правовых актов субъектов РФ в регулировании экологических отношений?
9. Какова роль ведомственных нормативных правовых актов в регулировании экологических отношений?
10. Каково значение судебной и арбитражной практики в регулировании экологических отношений?

4. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

4.1. Понятие экологических правоотношений

Экологические правоотношения – это отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, урегулированные нормами экологического и смежных отраслей права.

Экологические правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектам, т. е. участникам экологических правоотношений, их объектам, степени правовой охраны и др. Наибольший интерес представляет классификация экологических правоотношений по их субъектам, нашедшая достаточно четкое определение в действующем законодательстве. Так, в соответствии со ст. 4 Закона «Об охране окружающей природной среды» следует различать правовые отношения в сфере:

- естественных экологических систем и озонового слоя атмосферы;
- земельных, горных, водных, лесных отношений, отношений по поводу использования и охраны атмосферного воздуха, животного мира, микроорганизмов, генетического фонда, природных ландшафтов;
- особо охраняемых природных объектов (заповедников, заказников, национальных природных парков и др.).

4.2. Объекты экологических правоотношений

В учебной литературе объекты экологических правоотношений подразделяются на следующие три категории:

- интегрированные – окружающая природная среда в целом;
- дифференцированные – отдельные природные объекты (земля, недра, воды, леса, лесная растительность, атмосферный воздух, животный мир, генетический фонд, природные ландшафты);
- особо охраняемые – государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания (ст. 4 Закона «Об охране окружающей природной среды»).

4.3. Субъекты экологических правоотношений

Субъектами экологических правоотношений, т. е. их участниками, являются граждане, юридические лица, государственные органы. Степень и характер их участия в экологических правоотношениях далеко не одинаковы. Так, если граждане и юридические лица выступают во многих случаях как потребители природных ресурсов, что, конечно, не исключает, а, напротив, предполагает их большую роль в охране и рациональном использовании этих ресурсов, то государственные органы осуществляют регулирование рационального использования и охрану окружающей природной среды.

4.4. Содержание экологических правоотношений

Содержанием правоотношений, в том числе и экологических, являются права и обязанности участников этих отношений. Права и обязанности субъектов правоотношений взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому характеристика прав одного участника правоотношения, как правило, означает и характеристику обязанностей другой стороны.

Права граждан в области охраны окружающей природной среды нашли отражение и легальное закрепление в действующих нормативных актах, и прежде всего в Конституции РФ. Статья 42 Конституции гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Правам граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду посвящен специальный раздел (раздел II) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», в ст. 11 которого говорится, что каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Предусмотрен и механизм обеспечения этого права, включающий планирование и нормирование качества окружающей природной среды, меры по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и др.

Особо оговорены полномочия граждан в области охраны окружающей природной среды, к которым относится право:

- создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения;
- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах и демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды;
- требовать от соответствующих органов предоставления своевременной полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране;
- требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов; ограничения, приостановления, прекращения деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;
- ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных юридических лиц и граждан, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан экологическими правонарушениями.

О правах и обязанностях юридических лиц и государственных органов в экологических правоотношениях подробнее будет сказано в последующих темах.

4.5. Основания возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений

Основанием возникновения, изменения и прекращения экологических, так же как и иных, правоотношений являются юридические факты, т. е. обстоятельства, влекущие по действующему законодательству такие правовые последствия. Так, согласно ст. 8 Гражданского кодекса (ГК) РФ, которая, если и не полностью, то в значительной мере, применима и к экологическим правоотношениям, они возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом и иными правовыми актами, но в силу общих начал и смысла законодательства порождают права и обязанности. Среди таких оснований названы договоры и иные сделки, акты государственных органов и органов местного само-

управления, судебные решения, приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом, неосновательное обогащение и др. Конечно, в сфере экологических правоотношений указанные основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений имеют далеко не такое значение, как в гражданских правоотношениях. Так, договор, являющийся в гражданском праве одним из наиболее универсальных оснований возникновения правоотношений, в сфере экологии играет намного меньшую роль. Хотя и здесь в современных условиях он получил значительное применение, чего ранее, в условиях командно-административной системы и монополии государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, не было и не могло быть. Действующее же законодательство существенно расширило сферу применения договоров в области земельных, лесных, водных и других отношений.

Вместе с тем в силу специфики экологических отношений, значительного удельного веса природоохранных отношений и роли государственных органов в них большое место среди оснований возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений занимают акты исполнительных органов государственной власти.

Основания для прекращения экологических правоотношений:

– к первой группе относятся основания, которые происходят по воле природопользователя (отказ от использования природного ресурса, ликвидация предприятия) и в случае смерти природопользователя;

– вторую группу составляют основания, инициаторами которых являются государственные органы, уполномоченные на охрану окружающей среды. К ним относятся, в частности: изъятие природного ресурса; лишение права пользования в связи с нарушением закона, нерациональным использованием природного ресурса:

– поводом для такого решения может стать неосвоение природного ресурса в течение установленного срока; уклонение от уплаты налогов и других законных платежей; нарушение природопользователем договорных обязательств;

– экологическое правонарушение может быть прекращено по решению органа, имеющего функции государственного экологического контроля за охраной природной среды, по решению суда, арбитражного суда, по представлению специально уполномоченных органов;

– прекращение права природопользования может быть обусловлено протестом органа прокуратуры, выявившего нарушение действующего законодательства о порядке использования и охраны природной среды.

4.6. Классификация экологических правоотношений

4.6.1. Классификация экологических правоотношений по видам экологических общественных отношений

1. Экологические правоотношения в сфере государственного регулирования природопользования:

– экологические правоотношения в области учета природных ресурсов. Правоотношения по ведению экологического государственного мониторинга – земельного (ст. 67 Земельного кодекса РФ), лесного (ст. 69 Лесного кодекса РФ), водных объектов (ст. 78 Водного кодекса РФ), а также кадастров, например кадастра объектов животного мира (ст. 14 Закона «О животном мире»), и др.;

– экологические правоотношения в области разрешительной системы природопользования. Они касаются регистрации прав на природные объекты (ст. 131 ГК) и сделок с ними (ст. 164 ГК); регистрации прав на осуществление тех или иных видов предпринимательской деятельности в сфере природопользования (ст. 23, 51 ГК); лицензирования водопользования (ст. 48 ВК), лесопользования (ст. 31 ЛК) и др.;

– экологические правоотношения в области контроля за природопользованием. Помимо общего экологического контроля выделяют правоотношения по осуществлению специальных видов контроля (земельного, водного, лесного и др.);

– экологические правоотношения в области охраны государственного режима экологического благополучия. Они предусматривают применение судебной или административной защиты прав не только природопользователей, но и государства, его органов.

Особенностью правоотношений данного вида является обязательное участие в них, в качестве одного из субъектов, государства и его органов, координирующих обеспечение экологического благополучия в стране.

2. Экологические правоотношения в сфере осуществления правомочий собственности на природные ресурсы:

– правоотношения по приобретению природных объектов или элементов этих объектов в собственность;

– правоотношения по осуществлению собственником своих правомочий по эксплуатации земельного участка и находящихся на нем природных ресурсов;

– правоотношения по прекращению права собственности на тот или иной природный объект посредством заключения сделок купли-продажи,

мены, изъятия и принудительного выкупа нерационально используемых земель.

Особенность этих правоотношений в том, что одной из сторон в них всегда выступает собственник земельного участка или находящихся на нем земельных ресурсов.

3. Экологические правоотношения в сфере вещных прав на землю и находящихся на ней природных ресурсов:

– они выражаются в праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, в праве постоянного (бессрочного) пользования им либо в праве сервитута (права ограниченного пользования) соседним земельным участком (ст. 216, 277 ГК);

– данную группу правоотношений, в отличие от экологических правоотношений, складывающихся в сфере осуществления правомочий собственника, нельзя назвать абсолютными правоотношениями. Правомочия землевладельцев и землепользователей в отношении своих земель и расположенных на них природных ресурсов значительно уже правомочий собственника.

4.6.2. Материальные и процессуальные экологические правоотношения

Независимо от того, в какой сфере формируются экологические правоотношения, их подразделяют на материальные и процессуальные:

– материальные экологические правоотношения складываются применительно к конкретным материальным объектам, подлежащим эколого-правовой охране. К числу материальных можно отнести, например, экологические правоотношения по проведению противопожарных мероприятий, объектом которых служит лесной массив и противопожарная безопасность в нем;

– процессуальные экологические правоотношения предусматривают обеспечение порядка природоохранительной деятельности. Процессуальные экологические правоотношения формируются, например, в ходе обсуждения и согласования лесопользователями и представителями лесхоза планов проведения противопожарных мероприятий.

4.6.3. Регулятивные и охранительные экологические правоотношения

В передаче экологических правоотношений выделяют также регулятивные и охранительные правоотношения:

– группу регулятивных составляют экологические правоотношения, касающиеся непосредственно осуществления природоохранных мероприятий;

– охранительные экологические правоотношения складываются по поводу применения ответственности за невыполнение установленных законом норм и правил, предусматривающих требования по охране окружающей природной среды.

Контрольные вопросы

1. Что такое экологическое правоотношение и каковы его виды?
2. Что является объектами экологических правоотношений?
3. Кто является субъектами экологических правоотношений?
4. Каково содержание экологических правоотношений?
5. Что является основанием возникновения и прекращения экологических правоотношений?
6. Классификация экологических правоотношений.

5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН

5.1. Экологические права граждан

Права человека вообще и в области экологических отношений в частности стали краеугольным камнем, одним из основных постулатов современной цивилизации. На их основе пытаются решать многие проблемы, в том числе и глобальные, такие как экологические, территориальные, этнические и др. Не удивительно поэтому, что в нашей Конституции, принятой 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, права и свободы человека и гражданина стали одной из основ конституционного строя РФ.

Согласно Конституции РФ (ст. 42) каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Конституция РФ предусматривает и обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Аналогичные права и обязанности граждан предусмотрены и в Законе «Об охране окружающей природной среды». Так, в ст. 11 Закона говорится, что каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, аварий, катастроф, стихийных бедствий. Более того, данным проблемам посвящен специальный раздел Закона – раздел II «Право граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду», чего ранее никогда не было в нашем законодательстве. Все это свидетельствует о неизмеримо возросшем значении проблем охраны прав человека и гражданина, в том числе и в сфере экологии.

Указанные права человека и гражданина обеспечиваются:

- планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;
- социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения;
- предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;

- возмещением в судебном и административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф;

- государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и соблюдением природоохранного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Помимо этого, граждане имеют права в области охраны окружающей природной среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Действующим законодательством, в том числе и Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», детально урегулированы права граждан в указанной области. Так, согласно ст. 8 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и ст. 12 Закона «Об охране окружающей природной среды» граждане имеют право:

- на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;

- получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, местного самоуправления, учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы и от юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг;

- осуществлять общественный контроль за выполнением санитарных правил;

- создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей природной среды, вступать в члены таких объединений и фондов, вносить свои трудовые сбережения;

- принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях, демонстрациях, петициях, референдумах по охране окружающей природной среды, излагать свое мнение, обращаться с письмами, жалобами, заявлениями по вопросам охраны окружающей природной среды, требовать их рассмотрения;

- требовать в административном или судебном порядке отмены решения о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, экс-

плуатации экологически вредных объектов, ограничения, приостановления, прекращения деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека;

- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения законодательства, действующего в данной сфере, юридическими и физическими лицами;

- ставить вопрос о привлечении к ответственности юридических лиц граждан, виновных в совершении экологических правонарушений.

Согласно ст. 9 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» индивидуальные предприниматели и юридические лица имеют право:

- получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, местного самоуправления и учреждениях государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, санитарных правилах;

- принимать участие в разработке федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их имуществу вследствие нарушения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, в порядке, установленном законодательством РФ.

5.2. Обязанности граждан

Граждане обязаны:

- принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом оберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения;

- не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны:

- выполнять требования действующего законодательства в области охраны окружающей природной среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также постановлений, предписаний и заключений органов и должностных лиц, осуществляющих государственный надзор в данной области;
- разрабатывать и проводить соответствующие профилактические мероприятия;
- осуществлять производственный контроль за соблюдением действующих правил и норм в соответствующей сфере;
- иметь в наличии официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания и др.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» особо оговорены полномочия общественных экологических организаций в области охраны окружающей природной среды. Они имеют право:

- разрабатывать, утверждать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы граждан, развивать экологическую культуру населения, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранной деятельности;
- выполнять за счет собственных средств и добровольного трудового участия населения работы по охране и воспроизводству природных ресурсов и улучшению окружающей среды, оказывать всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства, создавать общественные фонды по охране окружающей природной среды и расходовать их на проведение экологических мероприятий;
- требовать предоставления достоверной и полной информации о загрязнении окружающей природной среды и мерах по ее охране;
- рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу и др.

В свою очередь, государство, согласно ст. 14 Закона «Об охране окружающей природной среды», гарантирует экологическим и иным общественным объединениям, выполняющим экологические функции, гражданам возможность реализации предоставленных им прав в области охраны окружающей природной среды в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов. Органы государственной власти, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей природной среды, их должностные лица обязаны оказывать всемерное содействие

общественным объединениям и гражданам в осуществлении ими экологических прав и обязанностей, принимать необходимые меры по выполнению их предложений, требований в организации природоохранной деятельности.

Должностные лица и граждане, препятствующие выполнению общественными объединениями и гражданами их экологических прав и обязанностей, привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под правом граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду и каковы организационно-правовые формы его обеспечения?

2. В чем заключаются права граждан в области охраны окружающей природной среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия?

3. Каковы права индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в данной области?

4. Что входит в обязанности граждан?

5. Каковы обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц?

6. Какие существуют государственные гарантии экологических прав граждан и общественных объединений?

6. ОБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

6.1. Окружающая природная среда как объект экологического права

6.1.1. Охраняемые объекты окружающей среды. Понятие и классификация

Объектами охраны окружающей среды называются ее составные элементы, находящиеся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом.

Охраняемые законом объекты можно подразделить на интегрированные, дифференцированные и особо охраняемые:

- к интегрированным относится окружающая природная среда;
- к дифференцированным – отдельные природные объекты (земля, недра, воды, леса, иная растительность, атмосферные воздух, животный мир, генетический фонд, природные ландшафты);
- остальные объекты – особо охраняемые.

6.1.2. Понятие окружающей природной среды

Окружающая природная среда – это естественная среда обитания и деятельности человека, других живых организмов, куда входят гидросфера, атмосфера, литосфера, биосфера и околоземное космическое пространство. Иными словами, природа + окружающая человека среда = окружающая природная среда.

Под природой понимается состоящая из естественных экологических систем природная среда, основные характеристики которой: а) объективная реальность, существующая независимо от сознания человека; б) следствие объективного эволюционного развития материального мира.

Компонентами природной среды (природы) являются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Природный объект – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Согласно Закону «Об охране окружающей среды» от 12 января 2001 г. № 7-ФЗ под окружающей средой понимается совокупность компонентов

природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

6.1.3. Внешние и внутренние границы охраны окружающей природной среды

Границы охраняемой законом окружающей природной среды:

Внешние границы – очерчиваются рамками атмосферы и околоземного пространства в той части, в которой она, с одной стороны, испытывает влияние земной природы и антропогенной деятельности жителей Земли, а с другой – влияние космического пространства. Околоземное пространство выполняет функцию теплообмена между Землей и Космосом.

К числу охраняемых объектов относится космическое пространство, что продиктовано следующими факторами:

- охраной озонового слоя Земли от ультрафиолетового излучения;
- защитой космического пространства от засорения различными летательными, исследовательскими, наблюдательными устройствами, запускаемыми человеком;
- использованием космического пространства только в мирных целях.

Внутренние пределы зависят от признаков охраняемого законом природного объекта или комплекса:

- естественное происхождение;
- взаимосвязь с экосистемой;
- выполняемые функции жизнеобеспечения.

В перечень объектов охраняемой законом естественной среды обитания не входят:

- социальные ценности, товарно-материальные объекты, созданные человеком;
- компоненты природы, утратившие экологическую связь с природой;
- составляющие природной среды, охрана которых практически невозможна на данном этапе развития науки и техники либо практически нецелесообразна.

6.1.4. Классификация экологических систем

Под системой понимается совокупность элементов, определенным образом связанных и взаимодействующих между собой. Экологические системы обеспечивают непрерывный процесс обмена веществ и энергии внутри природы, между природой и человеком. Каждая экосистема являет-

ся открытой: она отдает и получает энергию. Процессы, протекающие в экосистемах, являются общими для различных организмов.

Заслуга введения в 1935 г. термина «экосистема» принадлежит англичанину А. Тэнсли. Идею о том, что природные среды функционируют по одним и тем же законам, ученые активно стали развивать на рубеже XIX–XX вв.

Выделяют три вида экосистем:

- естественные – сохранившиеся в первозданном виде (их можно встретить в природных заповедниках (резерватах);
- модифицированные – претерпевшие изменения в ходе хозяйственной и иной преобразовательной деятельности человека;
- трансформированные – преобразованные человеком естественные природные структуры в целях удовлетворения общественных нужд (хозяйственных, культурно-оздоровительных).

6.2. Природные объекты, природные ресурсы в качестве объектов экологического права

6.2.1. Составные части окружающей среды, являющиеся объектами охраны

Объектами охраны окружающей среды называются находящиеся в экологической взаимосвязи ее составные части, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом.

Составные части окружающей среды, являющиеся объектами охраны:

- составной частью окружающей природной среды, охраняемой законом, обладающей признаками естественного происхождения, является природный объект. Согласно Закону «Об охране окружающей среды» природный объект – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;
- природно-антропогенный объект – это природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и/или объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;
- антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

6.2.2. Перечень природных объектов

Охраняемые законом объекты земной природы подразделяются на три категории:

- интегрированные, к которым относится окружающая природная среда;
- дифференцированные, т. е. отдельные природные объекты (земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные ландшафты);
- особо охраняемые (государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания).

Перечень природных объектов приведен в ст. 4 Закона РФ «Об охране окружающей среды».

Земля. Термин «земля» имеет различные значения: планета, поверхность, почва, грунт, местность, территория; объект собственности, пользования, аренды; составная часть окружающей природной среды. В юридическом значении земля – это поверхность, охватывающая плодородный слой почвы.

Функции земли:

- экологическая – обеспечение взаимосвязи неорганической и органической материи, поглощение углекислоты, переработка органической материи в неорганическую;
- экономическая – средство производства в сельском и лесном хозяйстве, базис для строительства зданий и сооружений;
- культурно-оздоровительная – пространство для размещения культурных и оздоровительных учреждений, источник лечебных свойств.

Самыми ценными в эколого-экономическом отношении являются сельскохозяйственные земли, предназначенные для производства сельхозпродуктов, в том числе пахотные и лесные угодья, представляющие собой плодородные слои почвы с запасом гумусного слоя.

Состояние земельных ресурсов: в настоящее время состояние земель, используемых в хозяйственной деятельности человека, неудовлетворительное. Нерациональное природопользование, а также резкое сокращение мероприятий, направленных на охрану почв и земельных ресурсов, обусловило обострение негативных факторов. В частности, повышается кислотность почв, сокращается площадь земель сельскохозяйственного

назначения, пастбищных угодий, пашни, активизируются солонцовые процессы.

Данные статистики свидетельствуют, что на развитие земельных ресурсов в России все большее влияние оказывают следующие тенденции:

- увеличивается площадь земель, подверженных ветровой и водной эрозии, заболачиванию, подтоплению, опустыниванию;

- расширяется площадь нерекультивируемых земель, выбывающих из сельскохозяйственного оборота;

- одним из факторов деградации земель является их загрязнение пестицидами, выбросами промышленности и автотранспорта. Орошение загрязненными водами, нарушение технологии переработки и применения нефтепродуктов также способствуют ухудшению биологических свойств почвы. Концентрация пестицидов на отдельных сельскохозяйственных площадях превышает допустимый уровень во много раз, чем и обусловлен перевод земельных угодий в иную категорию земельного фонда;

- загрязнение почвы радионуклидами. Только в результате чернобыльской катастрофы радиоактивному загрязнению подверглись земли 19 областей России;

- кислотные дожди наносят ущерб лесам, озерам, рекам, сельхозугодиям, в результате чего в экосистемах нарушается природный баланс;

- несоблюдение требований земельного законодательства в части охраны и рационального использования земель.

Недра. В соответствии с Законом РФ «О недрах» часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов (водотоков), простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, называется недрами.

Приоритетное назначение недр состоит в поиске, изучении, разведке и разработке полезных ископаемых. Применительно к использованию недр группируются права и обязанности недропользователей, разрабатываются основные направления охраны и использования недр.

Охрана недр:

- Закон РФ «О недрах», регулирующий отношения по использованию и охране подземных кладовых нашей планеты, является в большей степени экономическим, чем экологическим законом, хотя и предусматривает основные требования по рациональному использованию и охране недр;

- подавляющее большинство норм Закона посвящено регулированию управленческих и экономических отношений, связанных с присвоением и распределением тех материальных благ (в денежном или натуральном

выражении), которые приобретаются в результате разработок полезных ископаемых, в частности, нефти, каменного угля, железной руды, редких и драгоценных металлов.

Воды. Воды относятся к ограниченным природным ресурсам, содержатся в подземных и поверхностных источниках – реках, озерах, морях, океанах, ледниках, снежном покрове – и входят в состав водного фонда.

В почве вода встречается в трех состояниях:

- гравитационном (попадает с атмосферными осадками, находится в крупных порах и доступна для корневой системы растений);
- капиллярном (находится в небольших порах, доступна растениям);
- гигроскопичном (недоступна для растений, удерживается на поверхности частиц).

Функции воды:

– экологическая функция вод многообразна. Они создают гидрологический режим жизни на Земле, являются средой обитания растительного и животного мира и т. д.;

– экономическая и культурно-оздоровительная функции вод проявляются в том, что они служат средством и условием промышленного и сельскохозяйственного производства, необходимым условием отдыха и лечения населения. Особую ценность для человечества представляет пресная вода. Ее дефицит в отдельных регионах планеты обостряет проблему водоснабжения крупных городов. Нерациональная эксплуатация подземных и поверхностных водных источников способствует снижению уровня грунтовых вод.

Защита от загрязнения имеет приоритетное значение для охраны водных источников.

Факторы, влияющие на загрязнение водных ресурсов:

– наибольшую опасность в этом отношении представляют нефтепродукты, попадающие в окружающую природную среду (преимущественно в Мировой океан) в результате аварий. По данным экологов, основными источниками загрязняющих веществ являются наземные источники;

– большое количество загрязняющих веществ поступает в водоемы со сточными водами промышленных предприятий (металлургической, химической и нефтехимической, газовой, угольной, лесной, целлюлозно-бумажной отраслей);

– еще одним фактором, влияющим на содержание вод, является сельскохозяйственное производство. В растениеводстве широко используются минеральные и органические удобрения, основной экологической

проблемой, связанной с животноводством, являются отходы сельскохозяйственных комплексов по выращиванию скота.

Истощение водных ресурсов. Истощение водных ресурсов вызвано, с одной стороны, загрязнением и засорением водоемов, с другой – обмелением и оскудением больших и малых водоемов, уничтожением водных источников, нерациональным использованием вод.

Экологический мониторинг. В последние годы возрастает роль экологического мониторинга. Наблюдения за состоянием поверхностных вод суши, предоставление оперативной информации, в том числе прогнозов относительного уровня загрязнения водоемов и водотоков, может иметь большое значение для предотвращения экологического кризиса.

Леса. С точки зрения права лес представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

В России постепенно сокращается площадь лесных массивов. Леса гибнут в результате пожаров (практически ежегодно горит тайга в Сибири и на Дальнем Востоке), воздействия неблагоприятных погодных условий (деревья усыхают), насекомых-вредителей (в Красноярском крае огромные лесные массивы погибли от сибирского шелкопряда) и других причин. Экологи подчеркивают, что это тревожный симптом, поскольку лес представляет собой систему экологических комплексов.

Лесное законодательство устанавливает правовые основы:

- рационального использования лесов;
- их охраны, защиты и воспроизводства;
- повышения экологического и ресурсного потенциала лесных массивов.

Функции леса:

- экологическая – средозащитная, климаторегулирующая, водоохранная, почвозащитная и т. п.;
- экономическая – изделия из древесины, продукты охоты, плоды и ягоды, лекарственные растения, техническое сырье и т. п.;
- культурно-оздоровительная – средство рекреации, лечения, восстановления здоровья, эстетического образования.

Меры, направленные на сохранность лесов:

- охрана леса предусматривает систему мер, направленных на борьбу с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными вырубками, уничтожением деревьев в ходе строительства, разведки полезных ископаемых, прокладки трубо- и нефтепроводов, а также с загрязне-

нием леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна;

– защита леса – это комплекс мер, обеспечивающих реализацию способов борьбы с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур;

– воспроизводство лесов – процесс, направленный на количественное, а также качественное обновление состава леса с целью замены малопродуктивных пород деревьев высокопродуктивными, что позволит решать не только экономические, но и экологические оздоровительные задачи;

– приоритетным требованием лесоохранной политики в нынешних условиях является рациональное использование лесов: строгое соблюдение категоричности лесов и нормативов расчетной лесосеки.

Животный мир. Животный мир, согласно Закону РФ «О животном мире», – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Основные признаки животного мира:

– он – неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли;

– возобновляющийся природный ресурс;

– важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы;

– ресурс, всемерно охраняемый и рационально используемый для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан.

Охрана животного мира осуществляется на двух уровнях – охрана среды обитания животных от загрязнения, истощения, разрушения и охрана самих животных от вымирания, уничтожения и т. п.

Охрана животного мира, как гласит Закон, – это деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для использования и воспроизводства объектов животного мира.

Неразрывно с охраной животного мира связана охрана среды обитания животного мира. Этот вид деятельности предусматривает сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира.

Законодательством предусмотрены следующие основные экологические требования охраны животных:

– сохранение многообразия видов;

- охрана среды обитания и условий размножения;
- сохранение целостности животных сообществ;
- рациональное использование животного мира;
- регулирование численности отдельных объектов животного мира (способами, исключающими причинение вреда другим объектам, на основании заключений научных организаций и по согласованию с органами государства, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов).

Атмосферный воздух. Особенности атмосферного воздуха как природного объекта:

- атмосферный воздух занимает особое место в окружающей человека природной среде. Он в значительной степени и есть та окружающая естественная среда, которую мы охраняем. Атмосфера – газовая оболочка Земли – отличается от всех известных ученым газовых оболочек других небесных тел. Содержание кислорода в земной атмосфере (около 21 %) обусловило ряд особенностей жизни на планете (например, способ дыхания);

- атмосферный воздух выступает посредником между природной средой и человеком. При ухудшении экологической обстановки могут погибнуть леса, исчезнуть определенные виды животных и растений, воздух останется, но при этом может существенно ухудшиться его качество.

Требования по охране атмосферы сформулированы в Законе РФ «Об охране окружающей среды».

6.2.3. Природные ресурсы

Ресурс – источник потребления. В широком смысле природный ресурс – источник экологического, экономического, духовного, эстетического потребления человеком природы.

В узком смысле (применительно к российскому законодательству) природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

Под использованием природных ресурсов понимается эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

В контексте права природные ресурсы подразделяются на:

– исчерпаемые (лесные, земельные, водные, минеральные ресурсы).

Характерный их признак – способность уменьшаться и исчезать по мере потребления человеком. Вот почему обязанность по рациональному природопользованию распространяется прежде всего на данную категорию ресурсов;

– неисчерпаемые (практически неиссякаемые ресурсы, например, солнечные, климатические, энергетические, геотермальные);

– возобновляемые (лесные ресурсы, дикий животный мир, рыбные запасы);

– невозобновляемые.

Подразделение ресурсов на возобновляемые и невозобновляемые имеет значение для регулирования обязанности природопользователя по воспроизводству природных ресурсов. Ученые выделяют также группу относительно возобновляемых ресурсов. Запасы пресной воды, скажем, можно получить путем опреснения морской воды.

Контрольные вопросы

1. Понятие и функции природного объекта; его отличие от товароматериальных ценностей.

2. Природный объект и природный ресурс, их соотношение.

3. В чем отличие окружающей природной среды от окружающей среды? Их особенности.

7. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Термин «право собственности на природные ресурсы» означает:

– совокупность правовых норм, регулирующих данный вид отношений. Такие правовые нормы предусмотрены ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, положениями Гражданского кодекса РФ, других нормативных актов (право собственности в объективном смысле);

– совокупность правомочий лица по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом (объектом собственности) – право собственности в субъективном смысле;

– правоотношение, возникающее между собственником и иными лицами.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Таким образом, Конституция РФ, предусматривая указанные формы собственности, не приводит их исчерпывающего перечня, давая тем самым простор для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, в том числе и в сфере формирования иных форм и видов собственности на землю и другие природные ресурсы.

Земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому права на использование данных ресурсов охраняются и гарантируются всей правовой системой нашего государства. Особо важную роль земля играет в агропромышленном комплексе. Здесь она и главное средство производства, и пространственный базис всякой деятельности. С землей и другими природными ресурсами сельское население наиболее тесно связано в производстве и в быту.

Реформирование социально-экологического строя начинается, как правило, с преобразования отношений собственности и коренного изменения форм собственности, в первую очередь на землю и другие природные ресурсы. Так, знаменитым Декретом «О земле», который был назван «первым шагом революции России», помещичья собственность на землю была отменена немедленно и без всякого выкупа. Согласно Крестьянскому наказу о земле, составляющему неотъемлемую часть Декрета «О земле», право частной собственности на землю отменялось навсегда. Земля не могла быть ни продана, ни куплена, ни сдана в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждена. С реформирования отношений собственности начались и преобразования в современной России. Законом

РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» монополия государства на землю на территории РСФСР была отменена и введены две основные формы собственности на землю: государственная и частная. Эти положения данного Закона, ныне утратившего силу, получили закрепление и дальнейшее развитие в последующем законодательстве, в том числе и в Конституции РФ. Субъекты права собственности на землю и другие природные ресурсы:

– в качестве субъектов права собственности выступают граждане и юридические лица, включая иностранцев, если они осуществляют на территории РФ инвестиционную деятельность посредством создания или приобретения предприятий со стопроцентным иностранным капиталом;

– круг субъектов государственной и муниципальной собственности устанавливается законом;

– субъектами права государственной собственности являются органы представительной и исполнительной власти РФ, республик, входящих в состав федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

– к субъектам права муниципальной собственности относятся представительные и исполнительные органы местного самоуправления городов и районов.

7.1. Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы и ее виды

Государственной собственностью являются все земли и другие природные ресурсы, не состоящие в частной или муниципальной собственности. Она выступает в виде федеральной собственности и собственности субъектов РФ, что нашло прямое закрепление в действующем законодательстве. Так, согласно ст. 214 Гражданского кодекса РФ государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам (собственность субъекта РФ). От имени РФ и субъектов РФ права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус (ст. 125 ГК РФ). Земля и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности, закрепляются за государственными предприятиями и уч-

реждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с действующим законодательством.

Отнесение земли и других природных ресурсов к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном соответствующим законодательством. Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» признано целесообразным в соответствии с действующим законодательством осуществлять разграничение государственной собственности на природные ресурсы, определив в составе земель, вод, лесов, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральные природные ресурсы исходя из принципа их общественного значения.

К федеральным природным ресурсам могут быть отнесены:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;

- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;

- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- виды растений и животных, занесенных в Красную книгу РФ;

- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов РФ, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;

- месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение;

- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов РФ, а также пограничные и транспортные водные объекты;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти

республик в составе РФ, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Федеральным законом от 17 июля 2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю» предусмотрено (ст. 1), что правовое регулирование отношений в области разграничения государственной собственности на землю осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также принимаемыми в соответствии с ними иными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Право собственности на земельные участки у РФ, ее субъектов и муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием для такой регистрации являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у РФ, ее субъектов и муниципальных образований возникает право собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Основанием внесения земельных участков в перечень земель, на которые у РФ возникает право собственности, является включение таких земельных участков в состав:

- земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель водного фонда, занятых водными объектами, находящимися в федеральной собственности, земель обороны и безопасности;

- земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов, земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности; эти земельные участки предоставлены органу государственной власти РФ, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти РФ; на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности РФ; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр федерального значения;

– земель запаса, если на них располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности РФ.

Настоящим Законом определены также основания внесения земельных участков в перечень земель, на которые возникает право собственности у субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 4 и 5 Закона).

7.2. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы

Как предусмотрено ст. 213 ГК РФ, в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам.

Право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности закреплено в Конституции РФ (ст. 36). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Установлено также, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Законодательство содержит также соответствующие нормативные положения о праве частной собственности на другие природные ресурсы, хотя и не всегда достаточно четкие. Так, если в Законе РФ «О недрах» вопрос о праве собственности на недра фактически был обойден, то в Федеральном законе от 3 марта 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О недрах”» он нашел вполне определенное решение. В ст. 1-2 «Собственность на недра» установлено, что недра в пределах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Что же касается права пользования недрами, то они могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Добытые же из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Таким образом, действующее законодательство, исходя из специфики данного природного ресурса, признает право частной собственности лишь на добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, а не на сами недра и содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являющиеся государственной собственностью.

Что же касается вод, то, как установлено Водным кодексом РФ, водные объекты являются государственной собственностью. Частная же собственность, как и муниципальная, допускается только на обособленные водные объекты. Обособленные водные объекты могут принадлежать на праве собственности муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством.

Достаточно подробно урегулированы вопросы права собственности на лесной фонд и на леса, не входящие в него. Им посвящен специальный раздел (раздел II) Лесного кодекса РФ 1997 г. Статьей 30 Кодекса установлено, что право собственности граждан и юридических лиц на древесно-кустарниковую растительность, расположенную на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему, если иное не установлено федеральным законом. Владение, пользование и распоряжение указанной древесно-кустарниковой растительностью осуществляется собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства и законодательства РФ о растительном мире.

Частная собственность может быть индивидуальной и общей.

Согласно ст. 244 ГК РФ имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Имущество, находящееся в общей собственности с определением долей, является долевой собственностью, без определения долей – совместной собственностью.

7.3. Муниципальная форма земельной собственности

Сравнительно новая для российского законодательства муниципальная форма земельной собственности не является разновидностью государственной собственности, но и не относится к видам частной собственности.

Согласно ст. 215 КГ РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени муниципального образования права собственности осуществляют органы ме-

стного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

Природные объекты, находящиеся в муниципальной собственности, закрепляются за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с действующим законодательством.

7.4. Гарантии и предусмотренная законодательством защита прав собственности и других прав на природные ресурсы

Действующее законодательство содержит определенные гарантии и предусматривает защиту права собственности и иных прав на природные ресурсы. Так, ст. 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Иными словами, право собственности и другие права на землю и иные природные ресурсы поставлены под охрану государства и всей нашей правовой системы. В ст. 8 Конституции РФ предусмотрена равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, что является важной конституционной гарантией прав и законных интересов собственников, владельцев и пользователей земли и других природных ресурсов, их равной правовой защиты, чего ранее не было и не могло быть в силу монополии государственной собственности на землю и иные природные ресурсы.

Важным средством правовой защиты и гарантией соблюдения прав и интересов собственников, владельцев и пользователей земли и других природных ресурсов служит наличие перечня оснований прекращения их прав. Так, согласно земельному законодательству к таковым относятся:

- добровольный отказ от земельного участка или части его;
- прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации крестьянского (фермерского) хозяйства;
- использование земли не по целевому назначению;
- систематическая неуплата земельного налога в течение установленного законом срока, а также арендой платы в сроки, установленные арендным договором;
- неиспользование земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение установленного законом срока, за исключением случаев, вызванных стихийными бедствиями, периода мелиоративного строительства;

– изъятие (выкуп) земель для государственных, общественных и иных нужд;

– нерациональное использование, выразившееся для земель сельскохозяйственного назначения в уровне фактической урожайности в течение последних пяти лет более чем на 20 % ниже нормального уровня, установленного по кадастровой оценке земель;

– изменение состава сельскохозяйственных угодий путем перевода более ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные;

– использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, ухудшению экологической обстановки и др.

Кроме того, установлено, что изъятие особо ценных для данного региона продуктивных земель, в том числе опытных полей (участков) научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, а также земель природно-заповедного фонда, историко-культурного назначения и других особо охраняемых территорий, не допускается. Перечень таких земель устанавливается субъектами РФ. Определенные гарантии соблюдения прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей содержится и установленный действующим законодательством порядок предоставления земель для несельскохозяйственных нужд. Статьей 27 Земельного кодекса РСФСР предусмотрено, что для строительства промышленных предприятий и для иных несельскохозяйственных нужд предоставляются по согласованию с собственником земли, землевладельцем, землепользователем земельные участки несельскохозяйственного назначения или иные не пригодные для сельского хозяйства участки либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке.

Изъятие земель пригородных и зеленых зон, земель, занятых лесами первой группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях, установленных Земельным кодексом РСФСР.

Статья 55 Земельного кодекса РСФСР специально посвящена гарантиям прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Изъятие и выкуп для государственных и общественных нужд земельных участков у граждан может производиться после выделения по их желанию местной администрацией равноценного земельного участка, строительства на новом месте предприятиями, учреждениями и организациями, для которых отводится земельный участок, жилых, производственных и иных построек взамен изымаемых и возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду. Изъятие для государственных и общественных нужд земельных участков

колхозов, совхозов, сельскохозяйственных, научно-исследовательских учреждений и учебных заведений, других государственных, кооперативных, общественных, сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий может производиться при условии строительства по их желанию жилых, производственных и иных построек взамен изымаемых и возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду.

Следует также иметь в виду, что новый Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за такие преступления, как порча земли, нарушение правил охраны и использования недр и др.

7.5. Способы приобретения прав на землю и другие природные ресурсы

Административно-правовой способ предусматривает предоставление земель и природных ресурсов:

- в собственность;
- во владение;
- в пользование;
- в аренду.

Гражданско-правовой способ распространяется на:

- куплю-продажу (по конкурсу, с аукциона);
- приватизацию;
- выдел доли;
- выкуп залога;
- долгосрочную аренду;
- наследование.

7.6. Основания прекращения права собственности на землю и другие природные ресурсы

Прекращение права собственности происходит:

- по объективным причинам: прекращение права собственности на добровольных началах (продажа, дарение и т. д.), ликвидация предприятия, смерть собственника, изъятие для государственных надобностей;
- из-за несоблюдения условий пользования: неуплата налогов, нерациональное использование земли и других природных ресурсов, неосвоение земельного участка;

Контрольные вопросы

1. Какие формы собственности на природные ресурсы предусмотрены действующим законодательством?
2. Что понимается под государственной собственностью на землю и другие природные ресурсы и каковы ее виды?
3. Каким законодательством регулируется разграничение государственной собственности на землю?
4. Каковы гарантии и в чем заключается защита права собственности и других прав на природные ресурсы?
5. Что понимается под частной собственностью на землю и другие природные ресурсы?
6. Муниципальная форма земельной собственности.
7. Назовите два способа приобретения прав на землю и другие природные ресурсы.
8. Перечислите основания прекращения права собственности на землю и другие природные ресурсы.

8. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

Составляющими компонентами права собственности на землю и иные природные объекты являются:

1. Право владения природными объектами:

– право владение природными объектами означает нахождение объекта природы во власти какого-либо субъекта, обладание и удержание этого объекта, фактическое господство над ним. Различают полное и частичное владение землей и природными объектами;

– полное владение имеет место во всех случаях, когда природный объект размещается на территории республики и иного автономного образования;

– если природный объект находится на территории двух или нескольких субъектов РФ, то порядок владения определяется согласно достигнутому соглашению, а при необходимости – с участием РФ;

– право владения землей и природными объектами является абсолютным, а значит, распространяется на все земельные участки и природные объекты, которые находятся на территории соответствующего субъекта федерации – собственника данного земельного массива;

– владея землей и другими природными объектами, государство вправе ограничить или запретить доступ на тот или иной природный объект. Государство вправе также наложить запрет на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности;

– право владения землей и природными объектами представляет собой юридическую базу для пользования и распоряжения такими объектами. Иными словами, эксплуатация того или иного природного объекта возможна только на основании статуса владения им.

2. Право пользования природными объектами:

– право пользования землей и природными объектами – еще одно самостоятельное правомочие собственника. Оно предусматривает хозяйственную и иную эксплуатацию этих объектов, извлечение их полезных свойств, использование в иных целях ради удовлетворения потребностей общества;

– органы местного самоуправления реализуют свое право собственности следующими способами: 1) через государственные предприятия, учреждения и организации; 2) представляют природные объекты в пользование гражданам, негосударственным организациям. Из этого следует, что

право пользования землей и другими природными объектами характеризуется тремя основными факторами:

- 1) установление для пользователей объектами природы определенных правил их эксплуатации;
- 2) государственный контроль за соблюдением установленных правил;
- 3) уплата налогов, рентных платежей пользователями природных объектов, исходя из доходов, полученных в процессе эксплуатации природных объектов.

3. Право распоряжения природными объектами.

Предусматривает установление юридического статуса природного объекта. Он предполагает:

- определение категории объекта, исходя из его основного целевого назначения;
- указание цели использования объекта природы при передаче его в собственность, во владение, пользование или аренду определенному лицу (гражданину, организации).

Из вышеизложенного следует, что все природные объекты могут быть дифференцированы по категориям:

- 1) земли подразделены на семь категорий;
- 2) полезные ископаемые – на две категории (общераспространенные и не относящиеся к таковым);
- 3) водные объекты различаются в зависимости от пригодности для питьевых и бытовых нужд населения, для лечебных, различных народно-хозяйственных целей и т. п.

Дифференциация природных объектов по категориям представляет собой первую стадию в процессе распоряжения ими. На второй стадии происходит распределение и перераспределение объектов между собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами:

- предоставление в собственность; аренду и пользование;
- изъятие природных объектов;
- обмен природными объектами между собственниками, пользователями и арендаторами и т. п.

Контрольные вопросы

1. Что включает в себя право владения природными объектами?
2. Что включает в себя право пользования природными объектами?
3. Что включает в себя право распоряжения природными объектами?

9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Прежде всего, необходимо различать понятия «природопользование» и «право природопользования». Природопользование как фактическое использование человеком тех или иных природных объектов, полезных свойств окружающей природной среды было всегда, независимо от форм организации человеческого общества и этапов его развития, поскольку человек как часть природы вне природы и той или иной формы ее использования немислим. Право же природопользования возникло лишь на определенном этапе развития человеческого общества вместе с возникновением государства и такого регулятора общественных отношений, как право. Если под природопользованием понимается фактическое использование тех или иных свойств окружающей природной среды и ее объектов, то право природопользования – это такое их использование, которое урегулировано нормами права.

Право природопользования – это один из фундаментальных институтов экологического права и природоресурсных отраслей прав – земельного, водного, лесного и др. Оно определяет сам характер правового регулирования использования природных ресурсов и других природных объектов, их охрану и воспроизводство. Таковым оно было и раньше, до отмены монополии государства на землю (1990 г.). Не утратило оно своего значения важнейшего юридического института и правомочия субъектов права и в настоящее время.

В правовой литературе различают право природопользования как юридический институт и как правомочие того или иного субъекта права. Как правовой институт природопользование представляет собой систему норм права, определяющих характер и порядок использования природных богатств. Как правомочие природопользование есть субъективное право того или иного участника правоотношения по использованию тех или иных природных объектов.

Право природопользования может быть классифицировано по различным критериям: основаниям возникновения и прекращения, субъектам, объектам и др. Особый интерес представляет классификация права природопользования по его объектам, поскольку она охватывает обширный круг общественных отношений, имеющих значение не только в экологическом, но и в земельном, горном, водном, лесном и иных природоресурсных отраслях права. По данному основанию различают право землепользования, недропользования, водопользования, лесопользования и др.

Важное значение имеет и классификация права природопользования по характеру и реновациям его возникновения. По данному критерию различают право общего и специального природопользования.

Право общего природопользования признается за всеми субъектами (потому оно и именуется общим). Для его осуществления не требуется какого-либо особого разрешения. Оно считается как бы естественным правом каждого субъекта права, каждого гражданина и принадлежит ему в силу его естественных потребностей в использовании тех или иных свойств и качеств окружающей природной среды. Такое право возникает не на основе каких-либо специальных разрешений, а в силу самого закона или иных нормативных правовых актов. Так, в Гражданском кодексе РФ (ст. 262) предусмотрено, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, использовать находящиеся на них природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующих земельных участков. Аналогичные нормы содержатся в Водном кодексе РФ (ст. 27), Лесном кодексе (ст. 21) и др.

Что же касается **специального природопользования**, то оно осуществляется гражданами и другими субъектами права лишь на основе специальных разрешений (лицензий) соответствующих органов. Лицензирование природопользования является одним из эффективнейших способов государственного регулирования природопользования. Законом «Об охране окружающей природной среды» предусмотрена выдача лицензий на комплексное природопользование, под которым понимается пользование природными комплексами в определенных территориальных границах. Лицензии на комплексное природопользование выдаются специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды с указанием: видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов; экологических требований, при которых допускается их использование, и последствий несоблюдения этих требований.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под правом природопользования и каковы его виды?
2. Что понимается под общим и специальным природопользованием?

10. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Понятие экологической безопасности прочно и, очевидно, навсегда вошло и в научный оборот, и в повседневную практику, хотя и не получило еще достаточного законодательного закрепления.

Основной закон нашей страны – Конституция РФ – в ст. 72 предусматривает, что вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности относятся к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Экологическая безопасность – это один из видов безопасности вообще. Согласно ст. 1 Закона РФ «О безопасности» безопасность – это состояние защищенности важных интересов общества и государств от внутренних и внешних угроз. Исходя из этой общей дефиниции экологическую безопасность можно определить как состояние защищенности человека, общества, государства и окружающей среды от негативного природного и техногенного воздействия, обеспечиваемое организационно-правовыми, экономическими, научно-техническими и иными средствами и способами.

Основными принципами обеспечения экологической безопасности, т. е. руководящими идеями, лежащими в основе этой деятельности, которые нашли то или иное отражение и закрепление в нормативных правовых актах, являются:

- презумпция экологической опасности всякой производственно-хозяйственной деятельности;
- обязательность экологической экспертизы производственно-хозяйственной и иной деятельности, представляющей или могущей представлять экологическую опасность;
- осуществление такой деятельности возможно лишь при наличии положительного заключения экологической экспертизы;
- обязательное лицензирование производственно-хозяйственной деятельности, представляющей экологическую опасность;
- запрещение, приостановление или ограничение всякой экологически опасной деятельности;
- государственный и общественный надзор и контроль за обеспечением экологической безопасности.

Названные принципы обеспечения экологической безопасности, сформулированные в самой общей форме, могут быть уточнены и конкре-

тизированы применительно к тем или иным видам производственно-хозяйственной и иной деятельности.

Учитывая огромный объем разнообразных отношений, охватываемых институтом экологической безопасности, они могут быть конкретизированы и классифицированы по тем или иным основаниям: по объектам экологической безопасности; средствам, оказывающим негативное влияние на окружающую природную среду; территориям, на которых проводятся те или иные меры по обеспечению экологической безопасности, и др.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» экологически неблагоприятные ситуации по степени опасности для окружающей природной среды, здоровья населения, состояния естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных подразделяются на два вида: чрезвычайные экологические ситуации и зоны экологического бедствия. Первыми объявляются участки территории России, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных. Ко вторым относятся участки территории страны, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Представляется возможным использовать деление чрезвычайных экологических ситуаций на указанные виды по степени их опасности для окружающей природной среды, для здоровья человека и для территории и в целях классификации экологической безопасности, подразделив ее: на глобальную, охватывающую всю нашу планету; национальную, касающуюся экологической безопасности отдельно взятого государства; региональную, применительно к тем или иным регионам государств; местную, касающуюся отдельных местностей; индивидуальную, когда речь идет об экологической безопасности индивидуума, человека, гражданина, его жилища, гарантиях и защите его экологических прав и законных интересов в данной области.

Основными объектами экологической безопасности являются: человек, его объединения и общество в целом; государство; окружающая природная среда и ее составляющие – отдельные природные объекты, экосистемы, особо охраняемые природные территории и др.

Как предусмотрено Конституцией РФ (ст. 2), человек, его права, свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод гражданина – обязанность государства. Под охрану государства и права в данной сфере поставлено прежде всего здоровье человека, а также его имущество и законные интересы, что нашло отражение в ряде нормативных правовых актов. Так, в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» такое состояние населения, а следовательно и человека, определено как состояние его здоровья, среды обитания, в которой отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности (ст. 1 Закона).

В Законе «Об охране окружающей природной среды» также уделено определенное внимание охране природных объектов, которые подразделяются на две группы: объекты, подлежащие охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения на территории РФ и республик в ее составе, и особо охраняемые объекты. К первой группе отнесены: земля, ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, микроорганизмы, генетический фонд, природные естественные экологические системы, озоновый слой атмосферы, ландшафты. Во вторую группу объектов входят: государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, виды растений, животных и места их обитания.

Говоря о гражданах, их общественных и иных организациях и государстве как объектах правоотношений по обеспечению экологической безопасности, следует добавить, что они в то же время являются важнейшими субъектами указанных правоотношений, т. е. носителями прав и обязанностей в соответствующих сферах обеспечения экологической безопасности. Необходимо также иметь в виду, что такая «двойственность» свойственна не только гражданам, их объединениям и государству, но и таким формированиям, как государственные природные заповедники, национальные парки, заказники и т. п., которые также представляют собой и объекты правоотношений по экологической безопасности, и субъекты этих отношений. Что же касается таких природных объектов, как земля, ее недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух, то они, как и окружающая природная среда в целом, не обладая правосубъектностью, выступают только в качестве объектов соответствующих правоотношений.

Контрольные вопросы

1. Что такое экологическая безопасность и каковы ее виды?
2. Каковы основные принципы обеспечения экологической безопасности?
3. Каковы объекты и субъекты экологических правоотношений по обеспечению экологической безопасности?

11. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Под государственным регулированием в сфере природопользования и охраны окружающей среды понимается организаторская деятельность по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды.

При изучении данной темы следует обратить внимание на то, что, несмотря на усиление в современный период экономических методов управления, роль административно-правового механизма в охране природной среды остается значительной и во многом определяющей. Необходимо также иметь в виду особую специфику организации управления в сфере использования и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды в целом, выражающуюся в комплексном подходе к их использованию и охране, в разделении хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных полномочий.

Основными функциями государственного регулирования в области природопользования и охраны окружающей природной среды являются:

- нормотворческая деятельность по рациональному использованию и охране окружающей природной среды;
- организационная деятельность в данной сфере, в том числе планирование, финансирование, лицензирование;
- мониторинг окружающей природной среды, контроль и надзор за соблюдением природоохранительного законодательства.

Основные методы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды, определяющие в настоящее время его характер и основное содержание, – административные и экономические методы. Если для первых характерными являются отношения власти и подчинения, то для вторых – экономическое стимулирование их деятельности по рациональному использованию и охране природных ресурсов и окружающей природной среды в целом.

Для периода перехода к рыночной экономике типично резкое усиление экологических методов в регулировании общественных отношений вообще, в том числе и в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. Однако ни о какой замене и тем более исключении административных методов в данной сфере отношений не может быть и речи. Напротив, несмотря на широкое распространение разнообразных экономических методов в данной сфере отношений, административно-

правовое регулирование и административные методы охраны и обеспечения рационального использования природных ресурсов сохраняют свое значение. Применяются такие методы управления, как предписания, запреты и дозволения. Большое место в деятельности природоохранных органов занимает выдача соответствующих разрешений на использование природных ресурсов (лицензирование), согласование тех или иных видов деятельности, рекомендации по рациональному использованию и охране окружающей природной среды.

Обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей природной среды – задача всего государственного механизма, всех государственных органов. Вместе с тем в системе госорганов выделяются специально уполномоченные органы, главной функцией которых является обеспечение рационального использования и охраны природных ресурсов и окружающей природной среды в целом.

Как предусмотрено Конституцией РФ (ст. 72), природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особая охрана определенных природных территорий, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов – республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Наиболее общей классификацией органов государственной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды является деление их на органы общей и специальной компетенции. К первым на федеральном уровне относятся Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ; ко вторым – министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Значительным изменениям за последние годы подверглись как система, так и функции органов специальной компетенции. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти» были упразднены Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, Комитет РФ по водному хозяйству и Комитет РФ по геологии и использованию недр и на их базе были образованы Министерство природных ресурсов РФ и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и природных ресурсов. Было установлено также, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти создаются федеральными органами исполнительной власти с разрешения Правительства РФ для осуществления полномочий указанных органов в регионах. Создание, реорганизация и ликви-

дация указанных территориальных органов, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей осуществляется соответствующим федеральным органом исполнительной власти после консультаций с органами исполнительной власти субъектов РФ. Содержание территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на государственное управление, кроме территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, финансируемых по другим статьям бюджета.

Совершенствование системы органов исполнительной власти в области использования и охраны окружающей природной среды продолжается и по сей день. Так, Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были упразднены: Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, Федеральная служба лесного хозяйства России. Образована Федеральная служба земельного кадастра России, которой была передана часть функций упраздненного Государственного комитета РФ по земельной политике. Министерству природных ресурсов РФ были переданы функции упраздненного Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства России. В связи со значительным расширением функций указанного министерства была существенно изменена структура его органов. На основании Постановления Правительства РФ от 6 июля 2000 г. № 495 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации» в ведение данного министерства были переданы по состоянию на 1 апреля 2000 г. организации, находившиеся в ведении упраздненных Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и Федеральной службы лесного хозяйства России. Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. «О внесении дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 495» было принято предложение Министерства природных ресурсов РФ о формировании в министерстве и его территориальных органах на основе подразделений, осуществлявших специальные функции управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, соответствующих органов: государственной водной службы, государственной лесной службы и государственной службы охраны окружающей природной среды под руководством первых заместителей министра.

Были также внесены существенные изменения в нормативные акты, определяющие правовой статус данного министерства. Так, Постановлени-

ем от 22 сентября 2000 г. № 726 было утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов РФ, в котором довольно подробно определены полномочия последнего в области управления рациональным использованием и охраной лесов, а также в области охраны окружающей природной среды, чем в значительной мере, если не полностью, были сняты возражения, связанные с упразднением указанных органов. Так, в области использования и охраны лесного фонда и ведения лесного хозяйства в Положении предусмотрено, что Министерство природных ресурсов РФ, в частности, организует и обеспечивает рациональное, многоцелевое, непрерывное и неистощимое лесопользование, воспроизводство, охрану и защиту лесов, проведение мер по лесному семеноводству, рациональное использование земель лесного фонда, сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных свойств лесов.

В области охраны окружающей природной среды Министерство природных ресурсов РФ:

- обеспечивает совместно с другими федеральными органами исполнительной власти разработку природоохранных и экологических требований для учета их в государственных стандартах, ведомственных инструктивно-методических и нормативно-технических документах;

- разрабатывает, согласовывает и утверждает по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции нормативные правовые акты и инструктивно-методические документы по проведению экологической паспортизации производств, опасных отходов, хозяйственных и иных объектов и территорий;

- участвует в организации системы всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования, ведет работу по пропаганде знаний в области охраны окружающей природной среды и сохранения экологического разнообразия и др.

Что же касается функций упраздненного Государственного комитета РФ по земельной политике, то в соответствии с названным Указом Президента РФ они были переданы вновь образованной Федеральной службе земельного кадастра России и Министерству имущественных отношений РФ.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 июля 2000 г. № 537 «Вопросы Федеральной службы земельного кадастра России» указанная служба является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регули-

рующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственному контролю за использованием и охраной земель. Таким образом, Федеральной службе земельного кадастра России также были переданы территориальные органы упраздненного Госкомзема.

Частично функции Государственного комитета РФ по земельной политике были переданы Министерству имущественных отношений РФ, которое согласно Постановлению Правительства РФ от 18 июля 2000 г. № 536 «Вопросы Министерства имущественных отношений Российской Федерации» является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- приватизацию, управление и распоряжение государственным имуществом и земельными ресурсами в пределах своей компетенции;
- регулирование деятельности на рынке недвижимости и оценочной деятельности;
- координацию в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельности в области имущественных и земельных отношений, которую ведут иные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Значительную роль в охране окружающей природной среды играет Министерство сельского хозяйства РФ и его органы на местах. Как предусмотрено положением о данном министерстве, утвержденным постановлением Правительства от 29 ноября 2000 г. № 901, Министерство сельского хозяйства и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами в области мелиорации земель; охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также охраны окружающей природной среды в этой сфере деятельности; обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами; использования, охраны и защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций и переданных им в безвозмездное пользование.

Указом Президента РФ от 19 сентября 1997 г. было утверждено Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по экологической безопасности, созданной в целях реализации возложенных

на Совет Безопасности задач в области обеспечения экологической безопасности РФ. К ее функциям, в частности, относятся оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства; оценка существующих и прогнозирование потенциальных источников экологической опасности; подготовка предложений Совету Безопасности по решению экологических проблем, связанных с защитой здоровья населения, с обеспечением экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве и других отраслях экономики, с уничтожением химического, ядерного и других видов оружия в соответствии с международными договорами РФ, а также с ликвидацией зон экологического бедствия или неблагополучия на территории РФ и др.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды.
2. Каковы основные функции государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды?
3. Каковы основные методы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды?
4. Какова система органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды?

12. МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

12.1. Правовое регулирование экономического механизма охраны среды

12.1.1. Задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды

Действующим законодательством, в частности ст. 15 Закона «Об охране окружающей природной среды», определены следующие задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды:

- планирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов;
- установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;
- предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды;
- возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека.

Государственные природоохранные органы РФ совместно с органами государственной статистики и природопользователями ведут количественный и качественный учет природных ресурсов и вторичного сырья, определяют их социально-экономическую оценку. На государственные природоохранные органы возлагается ведение государственного земельного, водного, лесного кадастров, государственных кадастров недр, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов.

12.1.2. Порядок планирования и финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды

Планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в рамках составления про-

грамм, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды производится за счет:

- федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и местных бюджетов;
- средств предприятий, учреждений и организаций;
- федерального, республиканских, краевых, областных, местных экологических фондов;
- фондов экологического страхования;
- кредитов банков;
- добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

12.1.3. Лимиты на природопользование и его платность

Лимиты на природопользование – это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, предельных выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Такие лимиты устанавливаются специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе.

Платность природопользования подразумевает взимание платы за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Плата за загрязнение окружающей природной среды взимается:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнений в пределах установленных лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнений сверх установленных лимитов.

Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Помимо этого согласно ст. 18 Закона «Об охране окружающей природной среды» договор на комплексное природопользование заключается между природопользователем и исполнительным органом власти края, области, автономной области, автономного округа, района, города на основе заключения экологической экспертизы на предполагаемую хозяйственную или иную деятельность и лицензии (разрешения) на комплексное природопользование. Таким договором предусматриваются условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователя, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и возмещение вреда, порядок разрешения споров.

Лицензии на такое природопользование выдаются природопользователю специально уполномоченным на то государственным органом РФ в области охраны окружающей природной среды с указанием видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов; экологических требований, при которых допускается использование природных ресурсов; последствий несоблюдения этих требований.

12.1.4. Экологические фонды и страхование

Экологические фонды создаются для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач. Они представляют собой единую систему внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющую федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды.

Экологические фонды образуются за счет средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юридических и физических лиц, в том числе:

- платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнений;

- сумм, полученных по искам о возмещении вреда, и штрафов за экологические правонарушения;
- средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, добытой с их помощью продукции;
- полученных в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств фонда в деятельности предприятий и иных юридических лиц;
- инвалютных поступлений от иностранных юридических и физических лиц.

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 23) предусматривается осуществление добровольного и обязательного экологического страхования предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности, доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф.

В качестве объекта экологического страхования выступает риск имущественной ответственности, когда страхователю предъявляются имущественные претензии о возмещении ущерба за загрязнение земель, вод, воздуха в результате наступления страхового события.

Страховым событием экологического страхования признается внезапное, непредвиденное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, которые привели к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

Размер страхового возмещения, выплачиваемого страхователю, устанавливается договором. Сумма возмещения включает в себя компенсацию:

- ущерба;
- убытков от ухудшения условий жизни и окружающей среды;
- расходов на ликвидацию последствий страхового события (очистку территории, спасение жизни и имущества).

В ряде случаев страховщик может отказать в выплате страхового возмещения. К таким случаям относятся:

- невыполнение страхователем профилактических или предупредительных мер, оговоренных страховщиком при заключении договора;
- недобросовестное отношение страхователя к выполнению определенных обязанностей после наступления страхового события.

Как предусмотрено Основными направлениями развития национальной системы страхования в РФ в 1998–2000 годах, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1139, страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных ин-

тересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций. В нерыночной системе хозяйствования, отмечается в данном нормативном акте, возмещение ущерба в основном осуществлялось государством, которое из бюджета выделяло средства на восстановление разрушенных предприятий, жилья, ликвидацию последствий стихийных бедствий и другие аналогичные цели, а система страхования играла вспомогательную роль. Для современной же России ускоренное развитие страхования как механизма защиты имущественных интересов лиц становится особенно значимым.

В связи с этим особенно важным является создание в РФ эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивающей:

- реальную компенсацию убытков (ущерба, вреда), причиняемых в результате непредвиденных природных явлений, техногенных аварий и катастроф и негативных социальных обстоятельств, за счет резервов страховых организаций при снижении нагрузки на бюджет;
- формирование необходимой для экономического роста надежной и устойчивой хозяйственной среды;
- максимальное использование страхования как источника инвестиционных ресурсов.

12.1.5. Экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды

Экономическое стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей природной среды осуществляется путем:

- установления налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранные эффекты;
- освобождения от налогообложения экологических фондов;
- передачи части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

- установления повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов;
- применения поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;
- введения специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;
- применения льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

Приведенный перечень мер экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, предусмотренных Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 24), не является исчерпывающим. Законодательством РФ и ее субъектов могут быть установлены и другие виды экономического стимулирования охраны окружающей природной среды.

Значение экономического стимулирования заключается в следующем: сохранение жизнеспособности и разнообразия экосистем, предотвращение истощения невозобновляемых ресурсов невозможно без заинтересованности общества в сохранении среды обитания. Использование экономических стимулов способствует повышению качества жизни, изменению сознания человека и стереотипов его поведения. Опыт показывает, что применение методов экономического стимулирования имеет большое значение для разработки способов интеграции социально-экономического развития и охраны окружающей среды.

12.2. Экологические функции правоохранительных органов

12.2.1. Экологическая функция прокуратуры

Экологическая функция правоохранительных органов состоит в их деятельности по применению природоохранительного законодательства, выявлению причин экологических правонарушений, а также в планировании мероприятий по их предупреждению и устранению.

Экологическая функция прокуратуры:

- экологическая функция прокуратуры сводится к деятельности по осуществлению надзора за соблюдением и выполнением законов и подзаконных актов в области охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, соблюдения правил природопользования;

– предметом надзора при этом служат: нормативно-правовой акт, принятый соответствующим поднадзорным прокуратуре органом (не противоречит ли он закону), действие (бездействие) по применению закона или подзаконного акта;

– прокуратура осуществляет экологический надзор посредством вынесения протеста, возбуждения уголовного дела, возбуждения производства об административном правонарушении, предъявления иска о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением.

12.2.2. Экологическая деятельность органов внутренних дел

Министерство внутренних дел России выполняет широкий спектр экологических функций, в том числе:

- охрана общественного порядка;
- борьба с правонарушениями и преступностью;
- противопожарная безопасность;
- безопасность движения;
- охрана определенных объектов экологического значения.

Задачи органов внутренних дел в области охраны окружающей природной среды:

- обеспечение экологических прав граждан;
- предупреждение и пресечение экологических преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие экологических преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение экологической безопасности;
- помощь предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам в защите их экологических прав и интересов.

12.2.3. Арбитражный суд и охрана окружающей природной среды

Экологическая функция арбитражного суда:

общие положения:

– рассматривая имущественные споры о возмещении вреда, причиненного природной среде, арбитражный суд способствует укреплению экологического правопорядка и гармонизации взаимоотношений общества и природы;

– споры, возникающие в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечения

экологической безопасности в связи с хозяйственной деятельностью – предмет рассмотрения арбитражного суда;

задачи арбитражного суда в данной сфере:

– защита охраняемых законом прав и интересов организаций и граждан;

– содействие правовыми средствами соблюдению законодательства и укреплению законности в экономических отношениях.

В зависимости от структуры эколого-хозяйственные дела подразделяются на следующие категории:

– о взыскании ущерба, причиненного загрязнением водных ресурсов;

– о взыскании ущерба, причиненного уничтожением, повреждением рыбных запасов;

– о взыскании ущерба, причиненного загрязнением, порчей земель, уничтожением плодородного слоя почвы и невыполнением обязанности по рекультивации земель;

– о взыскании ущерба, причиненного уничтожением или существенным повреждением лесных массивов;

– о взыскании ущерба, причиненного уничтожением диких животных и птиц.

12.3. Нормирование качества окружающей природной среды

Человечество не может позволить себе дальнейшее бесконтрольное загрязнение окружающей природной среды, при этом вряд ли возможно ограничить масштабы хозяйственной деятельности. Единственный выход в подобной ситуации – выработка рациональных способов взаимодействия с окружающей природой. Одним из таких способов является нормирование качества окружающей природной среды.

Цель нормирования:

установление предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность человека и сохранение генетического фонда, обеспечивающих использование природных ресурсов без ущерба и их воспроизводство в условиях эффективного хозяйствования.

Общие положения:

– допустимыми признаются воздействия, не влияющие на качество окружающей среды или изменяющие среду обитания в допустимых преде-

лах, т. е. не разрушающие экосистему и не вызывающие неблагоприятных последствий у человека;

– нормативы предельно допустимых вредных воздействий, равно как и методы их определения, утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора. С течением времени по ходу развития науки и техники нормативы изменяются, при этом учитываются международные стандарты;

– основу нормирования составляют нормативы концентраций загрязняющих веществ – стандарты допустимых концентраций, в частности, предельно допустимых концентраций (ПДК), максимально допустимых уровней (МДУ), предельно допустимых уровней (ПДУ), допустимых остаточных количеств (ДОК) и т.д.

Нормативы качества окружающей природной среды

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ:

– нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, предусматриваются с целью оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира;

– исходя из повышенной ценности отдельных территорий (заказников, заповедников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов вредных веществ, размещения отходов производства:

– эти нормативы определяются с учетом производственных мощностей объекта, данных о возможных вредных последствиях по каждому источнику загрязнения согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей природной среде. С учетом экологической обстановки в регионе определяются также нормативные объемы размещения отходов производства;

– нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, размещения отходов производства утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной

среды (по химическим веществам), санитарно-эпидемиологического надзора (по микроорганизмам и биологическим веществам).

Нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия: нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, предельно допустимого уровня радиационного облучения населения устанавливаются уполномоченными органами в величинах, не представляющих опасности для здоровья и генетического фонда человека.

Нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических вещества в продуктах питания:

– эти нормативы устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы, безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии;

– указанные нормативы утверждаются государственными органами РФ санитарно-эпидемиологического надзора по согласованию с государственной агрохимической службой РФ.

Нормативы санитарных и защитных зон: нормативы санитарных и защитных зон устанавливаются для охраны водоемов и иных источников водоснабжения, курортных, лечебно-оздоровительных зон и населенных пунктов и других территорий от загрязнения и других вредных воздействий.

12.4. Экологическая экспертиза

12.4.1. Принципы и объекты экологической экспертизы

Согласно ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 15 апреля 1998 года) «Об экологической экспертизе», экологическая экспертиза – это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза согласно действующему законодательству основывается на следующих принципах:

– презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязанности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены два вида экологической экспертизы: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы в порядке, установленном действующим законодательством. Государственная экологическая экспертиза проводится на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Инициаторами проведения общественной экологической экспертизы выступают граждане и общественные организации (объединения), органы местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основное направление деятельности которых, в соответствии с их уставами, – охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Такие органы должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке.

Объектами обязательной экологической экспертизы на федеральном уровне являются:

- проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ, регламентирующих хозяйственную и иную деятель-

ность, которая может оказать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану природной среды;

– материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти РФ и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории РФ, в том числе:

- проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

- проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

- проекты схем развития отраслей народного хозяйства РФ, в том числе промышленности;

- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ;

- проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

- проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует РФ, и федеральных инвестиционных программ;

- проекты комплексных схем охраны природы РФ;

– технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов РФ, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами РФ с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которых превышает пятьсот тысяч долларов;

– технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных госу-

дарств, определенные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

- материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении РФ;
- проекты международных договоров;
- иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и другую деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территорий двух или более субъектов РФ, и др.

Специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы являются федеральный специально на то уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей природной среды – Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы и осуществляют соответствующие функции через свои подразделения, специализирующиеся на организации и проведении экологической экспертизы.

12.4.2. Полномочия, права и обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы

К полномочиям названного органа относятся:

- разработка порядка и регламента проведения государственной экологической экспертизы;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы соответствующих объектов, в том числе формирование экспертных комиссий;
- установление правил определения срока и условий действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- разработка, пересмотр и утверждение нормативно-технических и инструктивно-методических документов, обеспечивающих реализацию Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части проведения государственной экологической экспертизы;
- научное и методологическое обеспечение государственной экологической экспертизы;

– организация информационного обеспечения государственной экологической экспертизы и другие права и обязанности, предусмотренные ст. 7 Федерального закона «Об экологической экспертизе», и др.

12.4.3. Полномочия Президента РФ и органов государственной власти РФ

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы.

Федеральное Собрание РФ обеспечивает соответствие законодательных актов РФ законодательству РФ об экологической экспертизе.

Правительство РФ в области экологической экспертизы:

- утверждает порядок проведения государственной экологической экспертизы;
- контролирует исполнение российского законодательства об экологической экспертизе федеральными органами государственной власти;
- осуществляет меры по обеспечению соблюдения законов, а также по обеспечению прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы;
- ежегодно отчитывается о своей деятельности в области экологической экспертизы перед Президентом РФ.

12.4.4. Организация и проведение экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии обязательного соответствия формы и содержания представленных заказчиком материалов требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе», установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представленных материалов:

- документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;
- положительных заключений и документов согласования органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном порядке;

- заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;
- материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Установлено также, что государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в зависимости от сложности объекта. Однако он не должен превышать шести месяцев.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Результатом проведения государственной экологической экспертизы является ее заключение, отвечающее установленным требованиям. Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Формирование экспертной комиссии, утверждение ее персонального состава, назначение руководителя и ответственного секретаря осуществляются соответствующим специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Формирование экспертной комиссии осуществляется при участии ее руководителя.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и практическими познаниями по рассматриваемому вопросу, привлеченный в установленном порядке к проведению государственной экологической экспертизы. Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий с указанным заказчиком или с разработчиком в трудовых или иных договорных отношениях, а также представитель юридического лица, состоящего с указанными заказчиком или с разработчиком в таких договорных отношениях.

Эксперт государственной экологической экспертизы имеет право:

- заявлять специально уполномоченному государственному органу о необходимости представления заказчиком на государственную экологическую экспертизу дополнительных материалов для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;
- формулировать особое мнение по объекту государственной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению государственной экологической экспертизы.

Эксперт обязан:

- осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам РФ в области охраны окружающей природной среды, нормативным правовым актам субъектов РФ в области охраны окружающей природной среды, нормативно-техническим документам и представлять заключение по таким материалам;
- соблюдать требования законодательства РФ и ее субъектов об экологической экспертизе;
- соблюдать установленные специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы порядок и сроки проведения государственной экологической экспертизы;
- обеспечить объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;
- участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при проведении государственной экологической экспертизы заключения общественной экологической экспертизы, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом государственной экологической экспертизы;
- обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на государственную экологическую экспертизу.

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе. Оно должно быть одобрено квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии и соответствовать заданию на проведение экологической экспер-

тизы, выдаваемому специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. К заключению должны быть приложены особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение подписывается руководителем государственной экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми членами комиссии. Оно не может быть изменено без их согласия. Заключение, подготовленное экспертной комиссией, после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным условием финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Такое заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу. Оно теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования специально уполномоченным на то государственным органом в области охраны окружающей природной среды;
- реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

При наличии отрицательного заключения государственной экологической экспертизы реализация ее объекта запрещается. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить соответствующие материа-

лы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

12.4.5. Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности которых является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в установленном законодательством РФ порядке.

Такая экспертиза может проводиться в отношении тех же объектов, что и государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или же охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней и касается тех же объектов, что и государственная экспертиза, за исключением указанных выше.

Общественные организации, осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном законом порядке, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном законом порядке;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза проводится при условии государственной регистрации заявления общественных организаций о ее осуществлении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление,

в регистрации которого не было отказано в указанный срок, считается зарегистрированным со всеми вытекающими последствиями.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;
- общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- порядок государственной регистрации общественной организации не соответствует установленному законом;
- устав общественной организации, организующей и приводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует установленным требованиям;
- не выполнены требования к содержанию заявления о проведении общественной и экологической экспертизы.

Указанный перечень оснований отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы предусмотрен ст. 24 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и является исчерпывающим. Следовательно, по иным основаниям не может быть отказано в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. В этих случаях на руководителя и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы распространяются установленные законом формы ответственности за допущенные правонарушения.

12.4.6. Порядок финансирования экологической экспертизы

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторного проведения, ведется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов и порядком проведения такой экспертизы, определяемыми осуществляющим экологическую экспертизу специально уполномоченным государственным органом.

Финансирование общественной экологической экспертизы происходит за счет собственных средств общественных организаций (объедине-

ний), общественных экологических и других фондов, целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых на основании решений соответствующих органов местного самоуправления.

12.4.7. Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе

Заказчики документации вправе:

- получать от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение экспертизы, информацию о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы этих заказчиков;

- получать для ознакомления от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение экспертизы, нормативно-технические и инструктивно-методические документы о проведении экспертизы;

- обращаться в специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы, организующие проведение экспертизы, с требованиями об устранении нарушений порядка проведения экспертизы;

- представлять пояснения, замечания, предложения в письменной или устной форме относительно объектов государственной экологической экспертизы;

- оспаривать заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного умышленным нарушением российского законодательства об экологической экспертизе.

Заказчики документации обязаны:

- представлять на экологическую экспертизу документацию в соответствии с требованиями законодательных актов;

- оплачивать проведение государственной экологической экспертизы;

- передавать специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям (объединениям), организующим проведение экологической экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы;

- осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы;
- передавать данные о выводах заключения государственной экологической экспертизы в банковские организации для открытия финансирования реализации объекта государственной экологической экспертизы.

12.4.8. Существующие виды нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены следующие виды нарушений законодательства заказчиком документации, подлежащей экологической экспертизе, и другими заинтересованными лицами:

- непредставление документации на экологическую экспертизу;
- фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;
- принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заведомо ложного заключения;
- создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы;
- уклонение от представления специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям, организующим и проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных;
- реализация объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей той документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы.

К нарушениям законодательства РФ об экологической экспертизе руководителями специально уполномоченных государственных органов и руководителями экспертных комиссий государственной экологической экспертизы относятся:

- нарушение установленных Федеральным законом «Об экологической экспертизе» правил и порядка проведения государственной экологической экспертизы;

- нарушение правил формирования и организации деятельности экспертных комиссий государственной экологической экспертизы;
- неисполнение установленных указанным Законом для специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы обязанностей;
- нарушение установленного порядка расходования перечисленных заказчиком документации средств на проведение государственной экологической экспертизы;
- несоответствие оплаты выполненных работ их объему и качеству;
- необоснованность материалов по учету выводов общественной экологической экспертизы и поступивших от органов местного самоуправления общественных организаций, граждан аргументированных предложений по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе.

Нарушениями законодательства РФ в области экологической экспертизы со стороны руководителей экспертной комиссии и ее экспертов являются:

- нарушение требований законодательства РФ об экологической экспертизе и законодательства субъектов РФ об экологической экспертизе, а также законодательства РФ об охране окружающей природной среды, стандартов и иных нормативно-технических документов;
- необоснованность выводов заключения экологической экспертизы;
- фальсификация таких выводов;
- сокрытие от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы или от общественной организации (объединения), организующих проведение экологической экспертизы, сведений, исключающих возможность быть экспертом государственной экологической экспертизы.

Среди нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе должностными лицами государственных органов исполнительной власти и органов федерального надзора и контроля, а также органов местного самоуправления указываются:

- фальсификация сведений и данных о результатах проведения экологической экспертизы;
- выдача разрешений на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- организация или проведение экологической экспертизы неправомочными на то органами, организациями и общественными организациями (объединениями);

- прямое или косвенное вмешательство в работу специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, экспертных комиссий и экспертов экологической экспертизы в целях оказания влияния на ход и результаты проведения государственной или общественной экологической экспертизы;

- незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы.

Нарушениями законодательства РФ об экологической экспертизе со стороны банковских организаций, их должностных лиц, иных юридических лиц, а также граждан считается финансирование и кредитование объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Указанный перечень нарушений законодательства об экологической экспертизе, предусмотренный Федеральным законом «Об экологической экспертизе», не является исчерпывающим. Законодательством РФ, равно как и законодательством субъектов РФ, могут быть установлены иные виды нарушений законодательства об экологической экспертизе.

12.4.9. Виды юридической ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены четыре вида юридической ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе:

- уголовная ответственность лиц, виновных в совершении нарушения законодательства РФ об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, в соответствии с УК РФ;

- административная ответственность лиц, виновных в совершении нарушений, которые указаны в ст. 30 Федерального закона (перечисленные выше нарушения), если эти нарушения не влекут за собой уголовную ответственность;

- материальная ответственность должностных лиц, экспертов экологической экспертизы, консультантов и иных работников, по вине которых органы экологической экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда,

причиненного неправомерными действиями в области экологической экспертизы;

– гражданско-правовая ответственность. Граждане и юридические лица, права которых были нарушены экологической экспертизой, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения последними законодательства РФ об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в установленном гражданским законодательством РФ порядке. Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

В данном Законе ничего не сказано о дисциплинарной ответственности рабочих и служащих за нарушения законодательства об экологической экспертизе. Представляется, что такая ответственность рабочих и служащих, виновных в совершении указанных правонарушений, также может иметь место при соблюдении требований, предусмотренных законодательством о труде.

12.5. Экологический контроль

Экологический контроль – это определенный вид деятельности государственных и общественных органов по наблюдению за состоянием окружающей природной среды, ее изменениями под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению природы, соблюдению требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды.

Различаются следующие виды экологического контроля: государственный, производственный, общественный и муниципальный.

12.5.1. Государственный экологический контроль

Целью государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды является:

– наблюдение за происходящими в окружающей природной среде физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир;

- обеспечение заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде;
- составление прогнозов ее состояния и своевременных предупреждений.

Государственный экологический контроль осуществляется государственными органами общей компетенции, а также специально уполномоченными органами РФ и ее субъектов. Важнейшими из них являются: Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и их органы на местах.

Должностные лица органов государственного экологического контроля имеют право в установленном порядке:

- посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объекты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государственной безопасности, знакомиться с документами, результатами анализов, иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей;
- проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохранного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды;
- выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;
- устанавливать по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора нормативы выбросов, сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды;
- назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения;
- требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, эксплуатации объектов;
- привлекать в установленном порядке к административной ответственности виновных лиц, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, предъявлять в суд или арбитражный суд иски о возмещении вреда, причиненно-

го окружающей природной среде или здоровью человека нарушениями природоохранительного законодательства;

– принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и несущей потенциальную опасность для здоровья человека.

Решения указанных органов обязательны для исполнения. Они могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде.

12.5.2. Производственный экологический контроль

Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой предприятия, учреждения, организации.

Задачи производственного экологического контроля состоят в проверке:

– выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды;

– рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;

– соблюдения нормативов качества окружающей природной среды;

– выполнения требований природоохранительного законодательства.

Порядок организации производственного экологического контроля регулируется положениями, утверждаемыми самими предприятиями, учреждениями и организациями на основании Закона «Об охране окружающей природной среды».

12.5.3. Общественный экологический контроль

Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды осуществляют в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный контроль осуществляют общественные и иные некоммерческие объединения в соответствии с их уставами, а также граждане в соответствии с законодательством. Его задача – проверка выполнения требований природоохранительного законодательства министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их формы собственности и подчиненности, должностными лицами и гражданами. Порядок проведения общественного экологического контроля регулируется Законом

«Об охране окружающей природной среды», законодательством о профессиональных союзах РФ и других общественных организациях.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

12.5.4. Муниципальный и общественный экологический контроль

Муниципальный экологический контроль в области охраны окружающей среды на территории муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы.

Контрольные вопросы

1. Каковы задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды?
2. Каков порядок планирования и финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды?
3. Что понимается под лимитами на природопользование?
4. Платность природопользования и ее виды.
5. Что представляют собой договоры на комплексное природопользование?
6. Каков порядок выдачи лицензий на комплексное природопользование?
7. Что такое экологические фонды и для чего они создаются?
8. За счет каких источников образуются экологические фонды?
9. Что такое экологическое страхование?
10. В чем состоит экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды?
11. В чем заключается экологическая функция правоохранительных органов?
12. Что понимается под экологической экспертизой?
13. Каковы принципы экологической экспертизы?
14. Какие существуют виды экологической экспертизы?
15. Что является объектами государственной экологической экспертизы на федеральном уровне?

16. Какие органы являются специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы?

17. Каковы полномочия, права и обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы?

18. Каков порядок проведения государственной экологической экспертизы?

19. Как осуществляется формирование государственной экспертной комиссии?

20. Каков правовой статус эксперта государственной экологической экспертизы?

21. Какие требования предъявляются к заключению государственной экологической экспертизы?

22. Каков порядок проведения общественной экологической экспертизы?

23. Каковы условия проведения общественной экологической экспертизы?

24. Каковы основания отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы?

25. При каких условиях заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу?

26. Каков порядок финансирования экологической экспертизы?

27. Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе.

28. Какие существуют виды нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе?

29. Какие виды юридической ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе предусмотрены Федеральным законом «Об экологической экспертизе»?

30. Что такое экологический контроль и каковы его виды?

31. Какие органы осуществляют государственный экологический контроль и каковы их полномочия?

32. Как осуществляется производственный экологический контроль?

33. Как осуществляется общественный экологический контроль?

34. Дайте понятие муниципального контроля.

13. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

13.1. Общая характеристика земельного законодательства

Земельные отношения регулируются земельным правом. Основным законом, регулирующим земельные отношения, является Земельный кодекс РФ (ЗК РФ) от 25 октября 2001 г. Он принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г., одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 г. Кодекс состоит из 18 глав.

Основные принципы земельного законодательства (ст. 1 ЗК РФ):

1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека. Регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о:

– природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы;

– природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ;

– недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

3) приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

4) участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю;

5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов;

6) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий;

7) платность использования земли;

8) деление земель по целевому назначению на категории;

9) разграничение государственной собственности на землю на собственность РФ, собственность субъектов РФ, собственность муниципальных образований;

10) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

11) сочетание интересов общества и законных интересов граждан.

При регулировании земельных отношений применяются нормы гражданского законодательства и нормы земельного законодательства, отражающие государственное регулирование приватизации земли.

13.2. Земля как объект использования и охраны

Согласно ст. 6 ЗК РФ объектами земельных отношений являются:

1) земля как природный объект и природный ресурс;

2) земельные участки;

3) части земельных участков.

Земельный участок как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Земельный участок может быть делимым и неделимым. Делимым является земельный участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

13.3. Классификация земель

Согласно ст. 7 ЗК РФ земли в РФ по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

– земли сельскохозяйственного назначения;

– земли поселений;

– земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Для землепользования важно, к какой категории относится земля. Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществляются в отношении (ст. 8 ЗК РФ):

1) земель, находящихся в федеральной собственности, – Правительством РФ;

2) земель, находящихся в собственности субъектов РФ, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, – органами исполнительной власти субъектов РФ;

3) земель, находящихся в муниципальной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, – органами местного самоуправления;

4) земель, находящихся в частной собственности:

- земель сельскохозяйственного назначения – органами исполнительной власти субъектов РФ;

- земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

Категория земель указывается в:

- актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов РФ и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков;

- договорах, предметом которых являются земельные участки;

- документах государственного земельного кадастра;

- документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ.

13.4. Право собственности и иные вещные права на землю

Права собственности на землю указываются в ст. 40–43 ЗК РФ. Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности

народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов РФ применяются соответственно законодательство о недрах, водное, лесное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране атмосферного воздуха, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы.

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

13.5. Правовые и организационные средства охраны земель

Земля в РФ охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Целями охраны земель являются (ст. 12–14 ЗК РФ):

– предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;

– обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- сохранению почв и их плодородия;
- защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;
- ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Правовая охрана земель обеспечивается также мерами юридической ответственности, которая применяется в случаях невыполнения установленных законодательством правил рационального использования и охраны земель.

13.6. Ответственность за нарушение земельного законодательства

Основаниями ответственности являются земельные правонарушения. Их перечень приводится в актах земельного законодательства (ст. 74–75 ЗК РФ), а конкретные санкции за них содержатся как в земельном, так и других отраслях законодательства – уголовном, административном, гражданском, трудовом.

Среди земельных правонарушений следует прежде всего выделить экологические, т. е. нарушения, которые причиняют вред земле как охраняемому природному объекту. К их числу относятся загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами; порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проектирование, строительство и эксплуатация объектов, отрицательно

влияющих на состояние земель; невыполнение обязанностей по приведению временно занятых земель в состояние, пригодное для дальнейшего использования; нерациональное использование сельскохозяйственных земель; бесхозяйственное использование земель и невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; нарушение режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного значения; использование земельных участков не в соответствии с целевым назначением и др.

Все иные земельные правонарушения, объектом посягательства которых являются вещные права на земельные участки или порядок управления в сфере земельных отношений, не являются экологическими, хотя иногда и могут быть связаны с нарушением экологических требований. Это незаконные сделки с землей, самовольное занятие земель и самовольное строительство, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства, несвоевременный возврат временно занимаемых земель, искажение учетных данных государственного земельного кадастра, систематическое невнесение платежей за землю, невыполнение предписаний государственных органов контроля за использованием земель, нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земельных участков и др.

Указанные виды земельных правонарушений, как правило, влекут административную ответственность в виде штрафов, налагаемых на граждан и должностных лиц. Она предусмотрена ст. 74 Кодекса РФ об административных правонарушениях, нормами земельного законодательства и применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления – Госкомземом России, Госкомэкологией России, Государственной службой санитарно-эпидемиологического надзора и др.

В случае причинения земельным правонарушением значительного вреда земле, окружающей природной среде или здоровью человека, а также при наличии других признаков, указанных в законе, может наступать уголовная ответственность по ст. 254 (отравление, загрязнение или иная порча земель), ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра и др.) Уголовного кодекса РФ.

Независимо от привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности применяется гражданско-правовая ответственность в случае совершения незаконных сделок с землей или причинения

вреда земле либо правам и законным интересам субъектов земельных отношений.

Размер убытков, подлежащих возмещению, определяется в полном объеме, исходя из фактически причиненного ущерба и упущенной выгоды – стоимости поврежденных насаждений, незавершенного сельскохозяйственного производства, работ по очистке от загрязнения или рекультивации земель и т. д.

Самовольно занятые земельные участки возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захлавлении, самовольном занятии, снос самовольно возведенных строений производится виновными в этих нарушениях лицами своими силами или за их счет (ст. 76 ЗК РФ).

За нарушение экологических требований по рациональному использованию и охране земель, не освоение земель, их не целевое использование и другие нарушения могут применяться санкции, установленные земельным законодательством, в виде изъятия земельных участков, порядок осуществления которого был рассмотрен выше.

Контрольные вопросы

1. Назовите основной закон, регулирующий земельные отношения.
2. В каком году был принят Земельный кодекс РФ?
3. Перечислите классификацию земель РФ по целевому назначению.
4. Что относится к землям запаса?
5. К каким землям можно отнести дендрологические парки?
6. Кому передается земельный участок при добровольном отказе собственника от земельного участка сельскохозяйственного назначения?

14. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Недра – это часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Ценность недр заключается в том, что они представляют собой источник полезных ископаемых, а также содержат запасы подземных, в том числе минеральных, вод, глубинное тепло, хранят памятники истории и культуры, выступают в качестве пространственного базиса для размещения различных объектов и сооружений, захоронения промышленных отходов, радиоактивных веществ и т. д.

Учитывая многостороннее значение недр, законодательство устанавливает, что государственный фонд недр составляют как используемые участки, так и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа (ст. 2 Закона РФ «О недрах»).

14.1. Общая характеристика законодательства о недрах

Законодательство, регулирующее горные отношения, складывается из ряда федеральных законов и других нормативных актов. основополагающим кодифицированным актом в системе законодательства о недрах является Закон РФ «О недрах» (в редакции 1995 г.).

К числу важнейших актов относятся: федеральные законы «О континентальном шельфе РФ» 1995 г., «Об исключительной экономической зоне РФ» 1998 г., «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» 1998 г., «О соглашениях о разделе продукции» 1995 г.

Специфические отношения, связанные с захоронением токсичных веществ и радиоактивных отходов, регламентируются федеральными законами «Об использовании атомной энергии» 1995 г., «Об отходах производства и потребления» 1998 г., «О радиационной безопасности населения» 1995 г. и др.

Важное место в сфере правового регулирования горных отношений занимают Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1, Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 132, Положе-

ние о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1992 г. № 828 и другие подзаконные нормативные акты.

Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране недр, содержатся также в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды», законах о правовом режиме природных ресурсов (Земельном, Водном, Лесном кодексах и др.), а также в административном, гражданском, уголовном и других отраслях законодательства.

14.2. Недра как объект использования и охраны

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование.

Они могут выступать в виде горного отвода – геометризованного блока недр (в случае добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, образования особо охраняемых геологических объектов) или геологического отвода (в случае геологического изучения недр).

В границах горного отвода получивший его субъект имеет исключительное право осуществлять пользование недрами, а в границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр.

14.3. Понятие недр и состав фонда недр

Исследование понятия «недра» представляет собой сложную и вместе с тем совершенно необходимую задачу, что объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, это позволит правильно установить круг отношений, подпадающих под действие законодательства о недрах. Понятие «недра» относится к числу ключевых правовых дефиниций, от содержания которого зависят сфера регулируемых отношений и пути развития не только законодательства о недрах, но в определенной степени и смежных отраслей законодательства.

Во-вторых, установление вкладываемого законом в термин «недра» содержания необходимо для понимания сущности и специфики государст-

венного управления в области использования и охраны недр, функций органов, осуществляющих это управление.

В-третьих, точное представление о содержании понятия «недра» позволит совершенствовать правовую конструкцию охраны недр, определить направления развития законодательства о недрах.

Для идентификации недр в качестве объекта правовой охраны они должны быть надлежащим образом описаны, т. е., определены признаки, позволяющие выделить их в природной среде и, соответственно, отношения, возникающие по поводу их использования и охраны. В единой системе окружающей среды недра являются элементом, наиболее тесно связанным с землей.

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.

Данный закон содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан РФ, а также прав пользователей недр.

К недрам относятся только природные объекты – сплошные породы, породы, находящиеся в жидком и парообразном состоянии, и имеющиеся между пород естественные пустоты. Правовой режим искусственных объектов в недрах – подземных сооружений и выработок – определяется горным законодательством лишь в пределах, необходимых для охраны недр и безопасности горных работ.

Вместе с тем недра имеют специфические особенности, являясь как основным средством производства (при добыче полезных ископаемых), так и пространственным операционным базисом (при использовании пространства недр для размещения подземных складов, сооружения газовых и нефтяных трубопроводов, газовых и нефтяных хранилищ, прокладки линий метрополитена, для захоронения вредных веществ, подземного сброса сточных вод).

Богатство недр земли относится к числу исчерпаемых и невозобновимых природных ресурсов, поскольку использование богатства недр сопровождается истощением их запасов.

Учитывая многостороннее значение недр, законодательство устанавливает, что государственный фонд недр составляют как используемые участки, так и неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа.

14.4. Управление государственным фондом недр, система и функции органов управления в области регулирования горных отношений

Оно представляет собой основанную на правовых нормах деятельность соответствующих органов РФ по организации рационального использования недр для удовлетворения потребности в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при пользовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан в этой области.

Основными функциями управления государственным фондом недр являются: распределение и перераспределение участков недр между природопользователями, государственная регистрация и государственный учет работ по геологическому изучению недр, утверждение запасов полезных ископаемых, государственный кадастр месторождений полезных ископаемых, разрешение споров по вопросам пользования недрами, государственный надзор и контроль за пользованием и охраной недр.

Распределение и перераспределение недр между природопользователями производится соответствующими государственными органами посредством предоставления недр в пользование для геологического изучения, добычи полезных ископаемых и целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также изъятия участков недр для других государственных и общественных нужд.

Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории РФ в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно РФ и ее субъектами.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения.

В целях обеспечения в перспективе потребностей РФ в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр.

Участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр.

14.5. Понятие права пользования недрами и его виды

Право пользования недрами (в объективном смысле) – это система правовых норм, которые регулируют порядок и условия предоставления и использования недр, права и обязанности недропользователей. Для субъектов недропользования это право представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретаемых ими в связи с предоставлением участка недр в пользование.

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование.

1. Право недропользования предоставляется для ведения следующих операций:

1) государственное геологическое изучение недр;

2) разведка;

3) добыча;

4) строительство и (или) эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой или добычей.

2. Право недропользования может быть постоянным или временным, отчуждаемым или неотчуждаемым, возмездным или безвозмездным.

3. На праве постоянного и безвозмездного недропользования осуществляется добыча общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или землепользования.

Все остальные виды операций по недропользованию осуществляются на основе временного и возмездного недропользования.

14.6. Правовая охрана недр, система рационального использования и охраны недр

Представляет собой урегулированную правом систему мер, направленную на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей природной среды.

Богатства недр относятся к числу исчерпаемых и невозобновляемых природных ресурсов, поэтому главной задачей и основной особенностью их охраны является организация рационального и комплексного использования недр в процессе разведки и разработки с целью предотвращения расточительной и бесхозяйственной эксплуатации полезных ископаемых, потерь минерального сырья.

Исходя из этого, основными требованиями по охране недр являются (ст. 23 Закона РФ «О недрах»):

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр и недопущение самовольного пользования;
- обеспечение полноты геологического изучения, рационального, комплексного использования и охраны недр;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставляемого в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, а также достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах их запасов;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с недропользованием (подземное хранение нефти, газа, захоронение вредных веществ и отходов, сброс сточных вод);
- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в системе рационального использования и охраны недр.

Система пользования участками недр в принципе аналогична системе создания и эксплуатации любого промышленного объекта, которая представляет собой совокупность определенных этапов работ (проектирование, строительство, эксплуатация, ликвидация), а также норм, правил и процедур, регламентирующих их осуществление с целью достижения поставленной цели и результата. Применительно к недропользованию система предусматривает осуществление четырех последовательных этапов работ:

первый – геолого-экономическое изучение полезных свойств недр на предоставленном участке и оценка целесообразности и эффективности их последующего использования;

второй – проектирование и строительство объектов (зданий, сооружений, коммуникаций, оборудования и т.п.), необходимых для использования полезного свойства данного участка недр;

третий – непосредственно процесс использования полезных свойств участка недр в виде функционирования некоторого хозяйственного подразделения;

четвертый – прекращение пользования участком недр и ликвидация хозяйственного подразделения.

В зависимости от вида пользования недрами конкретное содержание работ, требований и условий их проведения существенно различаются.

14.7. Основания прекращения права недропользования

К числу наиболее общих оснований прекращения права недропользования относятся:

- истечение установленного в лицензии срока пользования;
- отказ владельца лицензии от права пользования недрами;
- возникновение условия, указанного в лицензии, с наступлением которого прекращается право недропользования;
- переоформление лицензии с нарушением требований закона.

Право пользования может быть досрочно прекращено, а также приостановлено или ограничено в случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ по недропользованию;
- нарушения недропользователем существенных условий лицензии;
- систематического нарушения пользователем правил пользования недрами;
- возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, военных действий и др.);
- если пользователь в течение установленного срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;
- ликвидации предприятия-недропользователя;
- по инициативе владельца лицензии.

14.8. Ответственность за нарушения законодательства о недрах

Нарушение установленных законом правил и мер по охране и рациональному использованию недр влечет за собой применение юридической ответственности.

Перечень недронарушений, за которые может наступить административная ответственность, содержится в ст. 49 Закона РФ «О недрах»:

- незаконные сделки, связанные с пользованием недрами;
- предоставление лицензий на пользование недрами по основаниям, не предусмотренным Законом о недрах;
- нарушение установленного законом порядка пользования недрами;
- самовольное пользование недрами;
- выборочная отработка месторождений, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, и другие нарушения рационального использования недр, приводящие к порче месторождений;
- нарушение стандартов и норм по безопасному ведению работ, связанных с недропользованием, по охране недр и окружающей среды, в том числе загрязнение недр;
- нарушение права собственности на геологическую информацию или ее конфиденциальности;
- самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;
- необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при недропользовании;
- уничтожение и повреждение скважин, маркшейдерских и геодезических знаков;
- систематическое нарушение порядка внесения платы за пользование недрами;
- невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранности полезных ископаемых и горных выработок на время их консервации;
- неприведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при недропользовании, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

В приведенном перечне недронарушений можно выделить их три основных вида: нарушения права собственности на недра и порядка недропользования (например, самовольное пользование недрами, невнесение платы и др.); нарушения требований по безопасному ведению работ, свя-

занных с недропользованием; экологические недронарушения (выборочная отработка, порча месторождений, загрязнение недр и др.).

Согласно ст. 49 Закона о недрах указанный перечень не является исчерпывающим. В частности, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (КоАП РСФСР), предусматривающий ответственность за недронарушения (ст. 46–56(3), 57(1), 84(5), 84(6), 88, 89), устанавливает дополнительные их виды:

- самовольная добыча янтаря с месторождений или мест промышленной разработки;
- нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр;
- нарушения законодательства о континентальном шельфе: незаконная выдача лицензии (разрешения) на осуществление деятельности на континентальном шельфе; нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований на континентальном шельфе; нарушение правил захоронения отходов и других материалов на континентальном шельфе; незаконная передача минеральных ресурсов континентального шельфа и др.

Налагать административные взыскания в виде штрафа за нарушения законодательства о недрах вправе органы государственного горного надзора, органы по охране окружающей среды и природных ресурсов, органы по геологии и использованию недр (ст. 211, 219 КоАП РСФСР).

В зависимости от степени общественной опасности, размера причиненного ущерба и других обстоятельств одни и те же деяния могут повлечь как административную, так и уголовную ответственность.

Уголовный кодекс РФ содержит несколько составов преступлений, связанных с использованием и охраной недр:

- исследование, разведка, разработка естественных богатств континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующих разрешений (ст. 253);
- захоронение или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил (ст. 247);
- нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики, при ведении горных работ, на взрывоопасных объектах (ст. 215–217);
- нарушение правил сдачи или продажи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 192).

К числу экологических преступлений Уголовный кодекс РФ относит деяния, предусмотренные ст. 255, согласно которой уголовная ответствен-

ность наступает за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба.

Гражданско-правовая (материальная) ответственность за недронарушения может наступать по общим нормам гражданского законодательства о возмещении причиненного вреда, признании сделок недействительными и др., а также по правилам специальных нормативных актов, устанавливающих порядок и размер возмещения ущерба для отдельных видов недронарушений.

В соответствии со ст. 51 Закона о недрах вред, причиненный пользователю недр в результате деятельности предприятий, организаций, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет средств виновных лиц. Вред, причиненный государству в результате деятельности недропользователя, подлежит возмещению за счет средств пользователя.

Размер вреда определяется органом управления фондом недр.

Самовольное пользование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования (ст. 25, 51 Закона о недрах).

Контрольные вопросы

1. Предусматривает ли уголовную ответственность нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики, при ведении горных работ на взрывоопасных объектах?
2. Охарактеризуйте процесс права пользования недрами.
3. Вправе ли субъект недропользования заниматься добычей полезных ископаемых?
4. Является ли переоформление лицензии с нарушением требований закона основанием для прекращения права недропользования?
5. Предоставляются ли государством на право пользования неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и ее континентального шельфа?
6. Каким государственным органом определяется размер вреда, причиненного государству в результате деятельности недропользователя и подлежит ли он возмещению за счет средств пользователя?

15. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД

15.1. Общая характеристика водного законодательства

Водное законодательство РФ, состоящее из Водного кодекса РФ (ВК РФ) от 16 ноября 1995 г. и принимаемых в соответствии с ними федеральных законов и иных нормативных правовых актов, основывается на Конституции РФ.

Согласно ст. 8 ВК РФ воды являются собственностью государства и предоставляются только в пользование. Следовательно, любое использование вод в нашей стране осуществляется только при сохранении за государством права собственности на них. Использование вод не может осуществляться ни путем передачи их в собственность граждан, общественных организаций или иностранных субъектов, ни путем передачи вод в оперативное управление государственным предприятиям, организациям или учреждениям. Все субъекты права кроме государства могут владеть водами только на правах пользователей.

Воды – это совокупность физико-географических водных объектов: рек, озер, водохранилищ, других поверхностных водоемов и водных источников, подземных вод, ледников, морей и т. д., которые составляют единый государственный водный фонд. Именно эти водные объекты, заключающие в себе определенную часть природных запасов воды, состоят в собственности государства.

15.2. Водный фонд РФ

Согласно ст. 1 ВК РФ водный объект – это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, которое имеет характерные формы и признаки.

Включение водных объектов в состав водного фонда и исключение из него производится в порядке, установленном Правительством РФ. Водные объекты, включенные в состав водного фонда, подлежат регистрации в государственном водном кадастре. Водный фонд находится под защитой и охраной государства.

Согласно ст. 5 ВК РФ к водным объектам относят:

- моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- водотоки (реки, ручьи, каналы);
- водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);

- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежники.

15.3. Управление государственным водным фондом

Управление водными объектами и землями, занятыми ими, которые являются федеральной собственностью, осуществляет Правительство РФ. Часть полномочий по управлению федеральной собственностью на водные объекты Правительство РФ может передать соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Водный кодекс закрепляет основные принципы государственного управления в области охраны земель водного фонда. Ими являются:

- устойчивое развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды;

- сочетание рационального использования и охраны всего бассейна водного объекта и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ;

- разграничение функций управления в области использования и охраны водных объектов и функций их хозяйственного использования. Специально уполномоченным государственным органом управления использования и охраны водных объектов является Министерство природных ресурсов РФ.

Основными задачами его в области управления использованием и охраной водного фонда являются:

- установление для субъектов РФ лимитов водопользования по водным объектам, отнесенным к федеральной собственности;

- составление прогнозов, разработка схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов;

- выдача, регистрация, приостановление действия и аннулирование в установленном порядке лицензии на водопользование, регистрация договоров на пользование водными объектами, согласование места размещения хозяйственных и иных объектов;

- подготовка предложений по определению порядка взимания платы за пользование водными объектами и другие задачи.

15.4. Государственный учет поверхностных и подземных вод. Государственный водный кадастр

Государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию в установленном порядке количества и качества водных ресурсов, имеющих на данной территории. Государственный учет поверхностных и подземных вод осуществляется в целях обеспечения текущего и перспективного планирования рационального использования водных объектов, их восстановления и охраны. Данные государственного учета поверхностных и подземных вод характеризуют состояние поверхностных и подземных водных объектов по качественным и количественным показателям, степени их изученности и использования.

Государственный учет подземных и поверхностных вод осуществляется в РФ по единой системе и базируется на данных учета использования поверхностных и подземных вод, представляемых водопользователями, и государственного мониторинга водных объектов.

Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Государственный водный кадастр ведется в РФ по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Предоставление водопользователями в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данных, подлежащих включению в государственный водный кадастр Министерства природных ресурсов РФ, является обязательным.

Данные государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством РФ.

15.5. Понятие и виды водопользования

Право водопользования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и условия рационального использования вод. Субъектами права водопользования (водопользователями) выступают физические и юридические лица. От водопользователей необходимо отличать водопотребителей, т. е. лиц, получающих в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд и не являющихся субъектами водных отношений.

Объектом рассматриваемого права являются водные объекты или их части. В соответствии со ст. 11 ВК РФ водные объекты предоставляются в пользование для следующих целей:

- удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и других нужд населения;
- сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, рыбохозяйственных и иных потребностей;
- отведения сточных и других вод.

Общее и специальное водопользование

Общее водопользование осуществляется юридическими лицами и гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, как правило, без применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод, и не требует специального разрешения.

Требования и условия общего водопользования на водных объектах определяются соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами по согласованию с органами государственного санитарного надзора, органами государственного управления по природным ресурсам и в области внутреннего водного транспорта.

Специальное водопользование представляет собой забор воды из водных объектов и отведение сточных вод в окружающую среду с применением сооружений и технических устройств. Перечень видов специального водопользования утвержден Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Специальное водопользование осуществляется на основании разрешений, выдаваемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами на основании ходатайств водопользователей.

Гражданско-правовые формы использования водных объектов допускаются в виде аренды, концессии и безвозмездного пользования.

Водные объекты (их части), включенные в фонд рыболовных угодий и фонд охотничьих угодий, могут предоставляться юридическим лицам для ведения рыболовного или охотничьего хозяйства в аренду или в безвозмездное пользование. Водные объекты, не включенные в фонд рыболовных угодий, могут быть предоставлены в аренду для рыбоводства и других целей в порядке и на условиях, установленных Советом Министров РФ.

Субъекты права водопользования

В соответствии со ст. 7 ВК РФ субъектами (участниками) пользования водными объектами (водопользователями) являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические лица, юридические лица.

От имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами

15.6. Правовая охрана вод

В ВК РФ предусмотрена ст. 36 «Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов». Цель контроля за использованием и охраной вод – обеспечение правомерного поведения участников водных отношений, а также реализация прав и обязанностей водопользователей.

В ст. 36 ВК РФ 2006 г. определены задачи контроля, органы и лица его осуществляющие, а также, что особенно важно, полномочия государственных инспекторов.

Основная задача водного контроля (надзора) заключается в обеспечении соблюдения требований к использованию и охране водных объектов. Названные требования могут содержаться как в ГОСТах, все еще действующих в области безопасности, так и в технических регламентах, предусмотренных в Федеральном законе «О техническом регулировании» 2002 г., но пока не принятых.

Следует отметить, что водный контроль направлен не только против нарушений договоров водопользования или условий специальных административных решений. У него есть другие, профилактические по характеру задачи: недопущение несанкционированного водопользования, обеспечение добросовестного проведения аукционов на право заключения договора водопользования.

Еще одна задача контроля – обеспечение особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения.

Важная задача водного контроля (или надзора), не указанная прямо в ВК РФ 2006 г., – привлечение к ответственности лиц, виновных в правонарушениях.

15.7. Правовые меры предотвращения вредного воздействия на воды

Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов – важный организационно-правовой механизм, призванный обеспечить большую гибкость и динамичность государственного управления в сфере водного хозяйства. Правовая основа этого механизма была заложена в ст. 120 ВК РФ 1995 г. Новый ВК РФ 2006 г. не предусматривает, но и не запрещает сам институт бассейновых соглашений, а следовательно, их можно будет заключать впоследствии.

Преимущество названных соглашений заключается в возможности координировать и объединять усилия по охране и восстановлению водных объектов в рамках экосистем крупных речных бассейнов, вне зависимости от административных границ. В сущности, бассейновые соглашения для водной системы должны играть ту же роль, что договоры водопользования для отдельных водных объектов. Но у этих бассейновых договоров, даже судя по названию, более природоохранный характер. Это тем более важно потому, что в нашей стране находятся крупнейшие реки Евразии от истоков до устья (Волга, Обь, Енисей, Лена) и она обладает уникальной возможностью решения важнейших эколого-экономических проблем на основе бассейнового по своему характеру управления. Удачный опыт бассейнового управления в России относится к советскому времени, но в условиях демократической России первые бассейновые соглашения были заключены в 1993–1994 гг. К 2003 г. было подписано около 20 таких соглашений по крупнейшим водным системам России.

В рамках бассейнового соглашения создавали координационный бассейновый совет, в который входили не только федеральные и региональные органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, общественные объединения и водопользователи. Кроме того, для реализации бассейновых соглашений допускалось создание гражданами и юридическими лицами фондов, средства которых предназначались для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

При этом с принятием нового ВК РФ отечественные бассейновые советы, согласно водному законодательству, остаются совещательными органами.

Долгое время Правительством РФ не был определен статус бассейновых советов. Практически первым шагом в этом направлении стало принятие Постановлений Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» и от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов».

Бассейновые советы создаются решением Росводресурсов сроком на пять лет, их возглавляет руководитель территориального органа Росводресурсов, заседания протоколируются, а решения принимаются простым большинством голосов. В настоящее время в данный орган входят следующие заинтересованные стороны: федеральные органы, органы субъектов Федерации и органы власти местного самоуправления, водопользователи, общественные объединения и общины коренных малочисленных народов. В бассейновые советы включаются в том числе представители Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росгидромета, Росрыболовства, Россельхознадзора и т. д. Количественный и персональный состав советов утверждается Росводресурсами по представлению заинтересованных сторон. Бассейновые советы компетентно обсуждают проблемы водохозяйственного комплекса бассейна, вырабатывают согласованную бассейновую программу совместных действий и представляют ее соответствующим органам власти, что затем отражается в бюджетах различных уровней.

15.8. Права и обязанности водопользователей

Водопользователи имеют право:

- осуществлять пользование водными объектами для различных целей в соответствии с условиями их предоставления;
- возводить в установленном порядке водохозяйственные сооружения и устройства, предназначенные для воздействия на водные потоки, забора, транспортировки, обработки и перераспределения вод, а также очистки, обезвреживания, обеззараживания и отведения сточных вод, осуществлять их реконструкцию;
- передавать для использования добытую воду другим водопользователям (водопотребителям) на условиях, согласованных с соответствующими государственными органами;

– получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления своей деятельности.

Водопользователи обязаны:

- использовать водные объекты в целях, для которых они предоставлены, и соблюдать установленные условия водопользования;
- рационально использовать водные ресурсы;
- вести учет количества забираемых, используемых вод и отводимых сточных вод, осуществлять контроль за качеством забираемой воды и отводимых сточных вод;
- соблюдать режим содержания зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого и лечебного водоснабжения, водоохранных зон и прибрежных полос водных объектов;
- проводить согласованные в установленном порядке мероприятия по охране вод от истощения и улучшению их состояния;
- своевременно вносить плату за водопользование и др.

15.9. Водоохранные зоны

Водным законодательством установлено, что для предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания животного и растительного мира на землях, прилегающих к руслам водотоков или акваториям водоемов, устанавливаются водоохранные зоны.

Согласно ст. 65 ВК РФ водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, на которых устанавливаются специальные режимы осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засоления, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

15.10. Ответственность за нарушения водного законодательства

Если правонарушение заключается в неисполнении обязанностей водопользователем, то последний должен нести имущественную ответственность перед государством или другими субъектами, а в установленных законом случаях он может быть лишен права пользования тем или иным водным объектом. Кроме этого, в этих случаях могут быть привлечены к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности

должностные лица, по вине которых водопользователь не исполнил лежащих на нем обязанностей. При условии, если правонарушение повлекло убытки для самого водопользователя-правонарушителя, может быть поставлен вопрос о их возмещении виновными лицами в установленном порядке и в пределах допустимого по закону размера материальной ответственности этих лиц.

Если в результате правонарушения нарушены субъективные права водопользователей посторонними организациями и лицами, то последние должны нести материальную ответственность перед потерпевшим водопользователем, наряду с этим виновные должны привлекаться к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте основные функции вод как объекта использования и охраны.
2. Дайте определение термину водный кадастр.
3. Какие органы государственного регулирования водным фондом существует?
4. Перечислите функции управления государственным водным фондом.
5. Перечислите функции контроля за использованием и охраной вод.
6. Перечислите виды водопользования.
7. Какими правами и обязанностями обладают водопользователи?
8. Перечислите основные направления и мероприятия по охране вод.
9. Какая ответственность налагается за нарушение законодательства об использовании и охране вод?
10. Каково назначение и в чем отличия водоохраных зон, округов санитарной и горно-санитарной охраны?

16. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ

16.1. Общая характеристика законодательства

1. Лесное законодательство состоит из Лесного кодекса РФ (ЛК РФ), других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

2. Лесные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить ЛК РФ, другим федеральным законам.

3. Правительство РФ издает нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в пределах полномочий, определенных ЛК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ.

4. Федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, в случаях, предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ.

5. На основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

6. На основании и во исполнение ЛК РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

16.2. Лес как объект использования и охраны

Но что означает «лес» с точки зрения права? Лесной кодекс РФ определяет данное понятие так: «Лес – это совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов окружающей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии». Таким образом, в понятие леса по закону включаются три признака: биологический – совокупность древесной, кустарниковой и травянистой растительности, юридический – растительность, произрастающая на землях лесного

фонда, выделенных в установленном законом порядке, экологический – оказывающий влияние на состояние окружающей природной среды.

Различают две формы взаимодействия общества и природы. Первая – потребление природы человеком, использование природы для удовлетворения человеком своих материальных и духовных потребностей – экономическая форма взаимодействия. «Второй формой взаимодействия стала охрана окружающей природной среды с целью сохранения человека как биологического и социального организма и его естественной среды обитания» [49]. Эта форма получила название экологической формы.

Существуют нормы экологического права, которые регулируют отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды и леса в том числе. Они подразделяются на три группы: отраслевые (охрана и использование отдельных природных объектов – земли, недр, вод, лесов и т. д.), комплексные (охрана и использование природных комплексов, природной среды в целом), экологизированные (нормы других отраслей права – административного, уголовного, хозяйственного и т. д., отражающие требования охраны природной среды). Указом Президента РФ № 2144 «О федеральных природных ресурсах» осуществлено разграничение государственной собственности на природные ресурсы, «определив в составе земель, вод, лесов, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральные природные ресурсы, исходя из принципа их общегосударственного значения». Лесной кодекс РФ регулирует лесные отношения с целью охраны, защиты, рационального использования и воспроизводства лесов. «Под охраной леса понимается система мер, направленная на организацию борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными порубками леса, уничтожением лесных деревьев при строительстве и разведке полезных ископаемых, прокладке трубопроводов, загрязнением леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна. Защита леса – система мер по борьбе с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур. Воспроизводство лесов – процесс, во время которого идет работа не только по количественному, но и качественному обновлению породного состава леса с целью замены малопродуктивных пород на высокопродуктивные сорта деревьев, активно выполняющих не только экономические, но и экологические оздоровительные задачи». Поскольку наше общество не имеет возможности отказаться от использования лесных недр, современное лесное законодательство поставило в основу лесоохранной политики принцип неистощительного использования лесов. «Охрана леса по своей приоритетности имеет следующую структуру: от поджогов и нару-

шений правил пожарной безопасности, от уничтожения леса при освоении лесных площадей, от незаконной порубки, от загрязнения и истощения».

16.3. Лесной фонд РФ

Лесной фонд РФ – природно-хозяйственный объект федеральной собственности, лесных отношений, управления, использования и воспроизводства лесов, представляющий совокупность лесов, лесных и нелесных земель в границах, установленных в соответствии с лесным и земельным законодательством. К лесному фонду относятся все леса, за исключением лесов на землях обороны и городских поселений, а также древесно-кустарниковой растительности на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, населенных пунктов (поселений), водного фонда и иных категорий.

16.4. Право лесопользования, его виды

Лесной кодекс РФ предусматривает семь видов лесных пользований. Это: заготовка живицы (сока хвойных деревьев), древесины, второстепенных лесных материалов (пней, коры, сосновой и еловой лапки); побочные лесные пользования; пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства; в научно-исследовательских целях; для реализации культурных и оздоровительных интересов, туристических и спортивных задач. Заготовка древесины – основной вид пользования лесом. Она производится во всех группах лесов. В лесах первой и второй групп она ведется путем выполнения санитарных рубок, рубок ухода за лесом, рубок реконструкции леса, направленных на замену малоценных пород древесины высокопродуктивными породами леса, выполняющими экологические и природоохранные функции леса. К заготовкам древесины относятся рубки деревьев, связанные с проведением противопожарных мероприятий, прорубкой дорог, просек и т. п. Основная масса древесины заготавливается в лесах, имеющих эксплуатационное значение, путем проведения рубок главного пользования. В лесах третьей группы рубки главного пользования ставят своими задачами эффективную и рациональную эксплуатацию леса. В лесах второй группы рубки главного пользования проводятся для восстановления лесов хозяйственно ценными древесными породами. Для лесов первой группы рубки проводятся для своевременного и рационального использования запасов перестойных и спелых древостоев. Рубки также ведутся в лесах заповедников, национальных природных парков, на особо ценных участках

лесного фонда и других особо охраняемых лесах первой группы (городских, санитарных, защитных и т. п.). Порядок заготовки древесины регулируется Правилами отпуска древесины на корню, утвержденными правительством РФ. Порядок предусматривает, что после проведения переговоров, торгов или конкурсов лесхоз выдает лесозаготовителю лесорубочный билет и выделяет лесосечный фонд. Лесосечный фонд представляет собой совокупность спелых древостоев, предназначенных к вырубке. Размер древесины, заготавливаемой в порядке рубок главного пользования, определяется расчетной лесосекой. Превышение этих показателей не допускается. Размер древесины, заготавливаемой в порядке промежуточного пользования, устанавливается по материалам лесоустройства (объем санитарных рубок, рубок ухода и реконструкции), а также по объему работ для расчистки площадей, занятых лесом, под строительные объекты, дороги, просеки, трубопроводы и т. п. Другим видом основного пользования лесом является заготовка живицы – смолистого вещества, выделяющегося при подсочке ствола хвойных деревьев. Добываемое таким образом вещество служит сырьем для производства скипидара и канифоли. Правила подсочки утверждаются Рослесхозом. Третьим видом заготовительных работ при выполнении лесных пользований служит заготовка второстепенных лесных материалов. К таковым закон относит пни, кору, бересту и т. д. Заготовка ведется на основе лицензии на лесопользование и лесного билета на выполнение конкретного вида лесных работ. Побочные лесные пользования по своему правовому режиму подразделяются на два вида – общедоступные (сбор грибов, ягод), не требующие специального разрешения, и специальные, на выполнение которых необходимо получить лесной билет. Это – сенокосение, пастьба скота, заготовка технического сырья, лекарственных трав. Несмотря на общие правила и условия пользования лесом, существует множество особенностей, вытекающих из целей, преследуемых конкретными видами пользования лесным фондом. При использовании леса для нужд охотничьего хозяйства закон делает ударение на взаимные обязанности сторон: органы лесного хозяйства не должны причинять вред животному миру (в частности, при химической обработке лесной территории), а органы охотхозяйства не должны превышать численность охотничьих животных сверх установленных нормативов.

Для проведения научно-исследовательских работ на отдельных участках лесного фонда могут быть введены ограничения или запрещения пользования лесным фондом, необходимые для получения научных результатов проводимых экспериментов. Лесопользование в культурно-оздоровительных целях предполагает проведение в зеленых зонах и на

других территориях мероприятий по благоустройству лесных территорий. Порядок пользования лесом в указанных целях регулируется Правилами пользования лесом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях, которые утверждаются правительством. Лесопользователями являются юридические (в том числе иностранные) и физические лица – граждане, обладающие правом на осуществление лесных пользований по российскому законодательству. Передача участков лесного фонда в пользование производит районная (городская) администрация на основе прямых переговоров, торгов, конкурсов. Для возникновения права пользования необходимо получить от органов лесного хозяйства два разрешительных документа: лицензию, удостоверяющую право на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренда), лесорубочный или лесной билет.

Лесопользователь имеет право самостоятельно выбирать форму хозяйственной деятельности по пользованию лесным фондом; строить дороги, возводить сооружения, связанные с лесопользованием; проводить лесопользование в тех объемах, сроках и видах, которые указаны в разрешительных документах. Более широкий спектр представляют обязанности лесопользователя: соблюдать правила охраны лесного фонда и окружающей природной среды при выполнении работ, указанных в лицензии; соблюдать санитарные правила, правила пожарной безопасности; проводить лесовосстановительные меры, приводить нарушенные участки в состояние, пригодное для использования; своевременно вносить плату за пользование лесом. Закон не допускает вмешательства в хозяйственную деятельность пользователей лесом, если это не вызывается необходимостью устранения нарушения законодательства. Нарушенные права лесопользователей могут быть восстановлены по суду, а причиненные убытки подлежат компенсации. Право лесопользования может быть досрочно прекращено по инициативе владельца лесного фонда при систематическом нарушении лесного, земельного, природоохранного законодательства, систематическом невнесении платежей за пользование участками лесного фонда и другие нарушения. Прекращение права лесопользования оформляется аннулированием лицензии, лесорубочного или лесного билета. При несогласии лесопользователя с принятым решением о прекращении его прав на пользование лесом он имеет право обратиться с иском в суд или арбитражный суд. От прекращения права лесопользования следует отличать приостановление и ограничение права пользования. Этими мерами пользуются органы, выдавшие разрешительный документ. Основания приостановления и ограничения: нарушение условий, указанных в разреши-

тельном документе; невнесение платежей за пользование лесным фондом. Решение владельца лесного фонда о приостановлении или ограничении может быть обжаловано в суде, арбитражном суде.

Пользование лесным фондом является платным. ЛК РФ устанавливает систему платежей за лесопользование, которая включает: отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов; лесные подати (плата за пользование лесным фондом); арендную плату. Отчисления на воспроизводство, охрану и защиту леса производят все лесопользователи в процентах от стоимости древесины собственной заготовки, реализованной, переработанной по ценам реализации. Отчисления поступают в государственный внебюджетный фонд воспроизводства. Средства этого фонда расходуются на воспроизводство, охрану и защиту лесов; организацию пользования лесным фондом, лесоустройство, содержание государственной лесной охраны. Ставка отчислений в фонд воспроизводства устанавливается указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. В 1993 г. указом Президента РФ она была определена в пять процентов от стоимости древесины собственной заготовки.

Лесные подати являются платой, взимаемой за древесину, отпускаемую на корню, за заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, побочные лесные пользования, пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства. В состав лесных податей входит плата за землю лесного фонда. Размеры лесных податей определяются по ставкам за единицу продукции, получаемой при пользовании лесным фондом, или по погектарным ставкам эксплуатируемой площади лесного фонда. Лесные подати вносятся пользователями в форме разовых или регулярных (в течение года) платежей. Они поступают в местный бюджет и расходуются в определенных долях на развитие лесного хозяйства, охрану и защиту лесов. Местные органы самоуправления вправе устанавливать льготы по взысканию платежей за пользование лесным фондом вплоть до освобождения некоторых пользователей от налогов. Ведение лесопользования в лесах колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных формирований проводится с целью удовлетворения потребностей этих хозяйств в древесине. Лесные пользования в лесном фонде, переданном в их владение, проводятся в соответствии с правилами организации лесного хозяйства. Заготовка древесины, заготовка другой продукции леса, иные лесопользования производятся указанными владельцами на основе разрешений (лесорубочных или лесных билетов), которые выдаются лесхозами. К сожалению, основы законодательства не дают ответа на вопрос о том, на землях какого фонда (земельного или лесного) предприятиями сельского хозяйства ведется лесное

пользование. Лесопользование в пограничных зонах регулируется Лесным кодексом РФ и Законом РФ «О государственной границе». Субъектом права землепользования и лесопользования на территории государственной пограничной полосы является Главное управление пограничными войсками (Госграница). С учетом действующего законодательства, условий пограничного режима Госграница издает положения или правила пользования лесным фондом пограничных территорий. Ими устанавливается ряд ограничений, связанных с пребыванием граждан в лесах, строительством хозяйственных и жилых объектов в приграничной полосе, ограничением видов и объема лесных пользований.

Права и обязанности лесопользователей: соблюдать условия договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования, договора концессии, а также условия лесорубочного билета, ордера, лесного билета; не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде; вести работы способами, предотвращающими возникновение эрозии почв; соблюдать на предоставленных им в пользование участках лесного фонда правила пожарной безопасности в лесах и проводить на указанных участках противопожарные мероприятия, а в случае возникновения лесного пожара обеспечивать его тушение; не оставлять недорубов (лесосек с незаконченными рубками) и заготовленной древесины в местах рубок по истечении сроков ее заготовки и вывозки; проводить очистку лесосек от порубочных остатков одновременно с заготовкой древесины; осуществлять лесовосстановительные мероприятия в установленные сроки; сдавать участки лесного фонда лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством после завершения на них работ; проводить лесовосстановительные мероприятия за свой счет на вырубках и площадях, на которых в результате деятельности лесопользователей уничтожен подрост или погибла древесно-кустарниковая растительность; возмещать убытки и потери лесного хозяйства в установленном порядке; своевременно вносить платежи за пользование лесным фондом; соблюдать санитарные правила в лесах и выполнять иные требования, установленные федеральным органом управления лесным хозяйством и его территориальными органами; не допускать нарушений прав других лесопользователей; предоставлять информацию о пользовании лесным фондом, а также информацию, необходимую для определения размеров платежей за пользование лесным фондом; выполнять другие обязанности.

Виды лесопользования: заготовка древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.); побочное лесопользование (сенокосение, па-

стыба скота, размещение ульев и пчел, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования); пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства; пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей; пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Использование участков лесного фонда может осуществляться как с изъятием лесных ресурсов, так и без. Участок лесного фонда может предоставляться для осуществления одного или нескольких видов лесопользования одному или нескольким лесопользователям.

16.5. Общее и специфическое лесопользования

Основаниями для лесопользования участками лесного фонда служат **специальные разрешительные документы**: лицензии, лесорубочный билет (ордер), лесной билет, договор безвозмездного пользования и договор концессии участков лесного фонда. **Лицензия** удостоверяет право ее владельца на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренду).

Лесорубочный билет, ордер и лесной билет. Осуществление лесопользования допускается только на основании лесорубочного билета, ордера или лесного билета. Основанием для выдачи лесорубочного билета и (или) лесного билета является договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта РФ. Лесорубочный билет, ордер и (или) лесной билет выдаются лесопользователю при краткосрочном пользовании лесным фондом на срок до одного года. Лесорубочный билет на заготовку живицы выдается лесопользователю на весь срок подсочки древостоев. Лесорубочный билет и (или) лесной билет выдаются лесопользователю ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. Лесорубочный билет, ордер и лесной билет предоставляют лесопользователю право осуществлять только указанный в них вид лесопользования в установленном объеме (размере) и на конкретном участке лесного фонда. Лесорубочный билет является документом, предоставляющим лесопользователю право на заготовку и вывозку древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. Лесорубочный билет выдается лесхозом федерального органа управления лесным хо-

зяйством. Основанием для выдачи лесничеством ордера является выданный этому лесничеству лесорубочный билет. На основании ордера лесопользователем осуществляются отдельные виды заготовки и вывозка древесины, заготовка второстепенных лесных ресурсов. Лесничеством на основании ордера без выдачи лесорубочного билета может осуществляться отпуск древесины на корню мелкими партиями в порядке уборки валежной, сухостойной и буреломной древесины. Лесной билет является документом, предоставляющим лесопользователю право на осуществление лесопользования. Лесной билет на осуществление побочного лесопользования выдается лесничеством, а на осуществление других видов лесопользования – лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством. Лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством для выполнения ими лесохозяйственных работ (рубок промежуточного пользования, прочих рубок и других работ) оформляют лесорубочный билет и лесной билет в установленном порядке. Формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета, порядок их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю устанавливаются федеральным органом управления лесным хозяйством.

Условия договора концессии участка лесного фонда. В договоре концессии участка лесного фонда указываются следующие условия: границы участка лесного фонда; виды лесопользования; объемы (размеры) лесопользования; срок концессии; обязанности сторон по охране, защите участка лесного фонда и воспроизводству лесов; порядок раздела добытых лесных ресурсов (продукции) или предоставления услуг; виды, порядок определения и уплаты налогов, сборов и других платежей; обязанности инвестора по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры; иные условия, предусмотренные законодательством РФ и определенные по усмотрению сторон.

Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда. По договору безвозмездного пользования участком лесного фонда лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством обязуется предоставить лесопользователю участок лесного фонда в безвозмездное пользование на срок до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Участки лесного фонда предоставляются в безвозмездное пользование на основании решений органов государственной власти субъектов РФ, принимаемых по представлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством. Порядок предоставления участков лесного фонда в безвозмездное пользование опреде-

ляется настоящим Кодексом, гражданским законодательством и положением, утвержденным Правительством РФ.

16.6. Субъекты права лесопользования

Субъектами права лесопользования являются граждане и юридические лица, в том числе иностранные, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда или лесов, не входящих в лесной фонд. К числу основных субъектов права лесопользования относятся лесопромышленные предприятия, охотничьи, заготовительные, сельскохозяйственные организации и др.

Необходимо различать лесопользователей и участников лесных отношений. Круг последних значительно шире: участниками лесных отношений помимо граждан и юридических лиц являются РФ, ее субъекты, муниципальные образования (от их имени выступают соответствующие государственные и муниципальные органы).

16.7. Правовая охрана лесов

Предусмотренная лесным законодательством система мер, направленных на организацию рационального использования и воспроизводство лесов, их охрану от загрязнения, истощения и уничтожения, защиту от пожаров, вредителей и болезней, образует понятие правовой охраны лесов.

Охрана и защита лесов осуществляется лесхозами, государственной лесной охраной, базами авиационной охраны лесов и другими организациями лесного хозяйства. Она проводится наземными и авиационными методами.

Экологические требования и меры, входящие в содержание правовой охраны лесов, адресованы всем субъектам: организациям, ведущим лесное хозяйство, лесопользователям и тем предприятиям, организациям и учреждениям, деятельность которых оказывает влияние на состояние лесов.

К числу важнейших организационно-правовых мер, осуществляемых с целью охраны и защиты лесов, относятся учет и ведение лесного кадастра, мониторинг лесов, разработка и осуществление государственных федеральных программ, связанных с развитием лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса страны, а также государственный контроль за состоянием, использованием, охраной и воспроизводством лесов.

Первостепенное значение для охраны лесов имеют основные требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. На организации, ве-

дущие лесное хозяйство (лесхозы), возлагаются функции по учету лесного фонда, организации рационального и целевого его использования, контролю за проведением работ, выполняемых лесопользователями, пресечению нарушений норм и правил лесопользования, по противопожарному и санитарному обустройству территории лесного фонда. Они должны осуществлять уход за лесом, мероприятия по улучшению породного состава и качества лесов, по восстановлению лесов и лесоразведению, борьбе с вредителями и болезнями леса.

В системе органов управления лесным хозяйством в целях осуществления деятельности по обеспечению сохранения экологического и биологического потенциала лесов, соблюдения правил использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов организована специальная служба – государственная лесная охрана. Она наделена полномочиями по предупреждению и пресечению правонарушений на территории лесного фонда, имеет право налагать административные штрафы на должностных лиц и граждан, предъявлять иски о возмещении причиненного лесному хозяйству ущерба, направлять материалы в соответствующие государственные органы о привлечении виновных лиц к дисциплинарной и уголовной ответственности.

Важную роль в охране лесов играет выполнение лесопользователями установленных для них законом обязанностей, входящих в содержание права лесопользования, рассмотренного выше.

Места строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, согласовываются с органом государственной власти субъекта РФ и соответствующим территориальным органом управления лесным хозяйством с обязательным проведением государственной экологической экспертизы.

Проведение в лесном фонде строительных работ, добыча полезных ископаемых, прокладка коммуникаций и выполнение иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, производятся на основании разрешения лесхоза. Способы, которые применяются при осуществлении указанных работ, не должны ухудшать состояние лесного фонда, воспроизводство лесов.

В случае если предприятия и организации проводят работы, отрицательно влияющие на состояние или воспроизводство лесов, не обеспечивают охрану лесов от пожаров, такие работы могут быть приостановлены или запрещены впредь до устранения причин этих действий.

Основополагающее значение для рационального использования и охраны лесов имеет распределение их по группам и установление свойственной каждой из них режима рубок и правил охраны.

Законодательство предусматривает приоритет особо охраняемых лесов первой группы – лесов заповедников, охранных зон, особо ценных лесных массивов, запретных лесных полос и других, правовой режим которых характеризуется тем, что они в первую очередь используются по основному назначению, отвечающему их защитным и санитарным функциям. В этих лесах запрещены рубки деревьев, за исключением санитарных рубок и рубок ухода за лесом, устанавливается повышенная ответственность за нарушение правил их использования и охраны (ст. 114 ЛК РФ).

16.8. Основные требования по рациональному использованию и охране лесов

Настоящий стандарт устанавливает правила охраны и рационального использования лесов при ведении хозяйства в зеленых зонах городов, расположенных в лесорастительных зонах: таежной, смешанных лесов, широколиственных лесов, лесостепной и степной.

Охрана и рациональное использование лесов зеленых зон городов должны включать лесоводственные, биотехнические, противопожарные мероприятия и благоустройство территории, обеспечивающие выполнение оздоровительных и средозащитных функций леса и организацию отдыха населения, а также предусматривать ограничение побочного пользования лесом.

Охрана и рациональное использование лесов зеленых зон городов должны обеспечить:

в лесопарковой части – сохранение и формирование устойчивых и декоративных насаждений, пригодных для организации массового отдыха населения;

в лесохозяйственной части – формирование высокопроизводительных насаждений, способствующих оздоровлению воздушного бассейна города, удовлетворению потребности в древесине и продуктах побочного пользования лесом, а также создание резерва для расширения лесопарковой части.

Лесное законодательство России регулирует лесные отношения с целью охраны, защиты, рационального использования и воспроизводства лесов. Под охраной леса понимается система мер, направленная на организа-

цию борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными порубками леса, уничтожением лесных деревьев при строительстве и разведке полезных ископаемых, прокладке трубопроводов, загрязнением леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна. Защита леса – система мер по борьбе с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур. Воспроизводство лесов – процесс, во время которого идет работа не только по количественному, но и качественному обновлению породного состава леса с целью замены малопродуктивных пород на высокопродуктивные сорта деревьев, активно выполняющих не только экономические, но и экологические оздоровительные задачи.

Поскольку наше общество не имеет возможности отказаться от использования лесных недр, современное лесное законодательство поставило в основу лесоохранной политики принцип неистощительного использования лесов.

Охрана леса по своей приоритетности имеет следующую структуру: от поджогов и нарушений правил пожарной безопасности, от уничтожения леса при освоении лесных площадей, от незаконной порубки, от загрязнения и истощения.

Общие положения охраны и защиты лесов содержатся в ст. 51 ЛК РФ. Статья определяет органы государственной власти и местного самоуправления, которые наряду с полномочиями в области лесных отношений общего характера наделены также полномочиями (функциями) охраны и защиты лесов. К полномочиям органов государственной власти в РФ в области охраны и защиты лесов относятся (ст. 81 ЛК РФ):

- установление правил пожарной безопасности в лесах и пожарного надзора;
- установление правил санитарной безопасности в лесах;
- установление порядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ;
- особенности охраны, защиты, воспроизводства лесов;
- установление правил лесовосстановления, лесоразведения и правил ухода за лесами;
- установление формы отчета об охране и защите лесов и порядка его представления;
- установление порядка осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственного лесного контроля и надзора);

- утверждение такс или методик исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства;
- отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ;
- определение особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий.

Государственные органы субъектов Федерации осуществляют полномочия по охране и защите лесов в порядке передачи им этих полномочий РФ. К названным передаваемым полномочиям относятся:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;
- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Федерации;
- осуществление государственного лесного контроля и надзора;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

К полномочиям органов местного самоуправления в области охраны и защиты лесов в части лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Охрана и защита лесов:

1. Охрана лесов от пожаров. Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

В Государственную противопожарную службу РФ входят:

- федеральная противопожарная служба;
- противопожарная служба субъектов Федерации.

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

а) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

б) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров, содержание этих систем и средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности;

в) мониторинг пожарной опасности в лесах;

г) разработка планов тушения лесных пожаров;

д) тушение лесных пожаров;

е) иные меры пожарной безопасности в лесах.

2. Защита леса входит в состав общего понятия охраны лесов, предусмотренной ст. 51 ЛК РФ. Целью данного Закона является обеспечение охраны растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории РФ. При этом меры защиты лесов от карантинных организмов принимаются на федеральном уровне при участии государственных органов субъектов Федерации.

3. В целях защиты лесов от вредных организмов и их санитарной безопасности проводится прежде всего лесозащитное районирование лесов. Это специальный вид районирования лесов, при котором определяются зоны слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы.

4. Санитарная безопасность лесов требует проведения определенных работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах. Наиболее эффективными из них являются опрыскивание с воздуха агрохимикатами очагов вредных организмов. Проводятся также наземные работы по локализации и ликвидации очагов заражения лесов (вырубка больных древостоев, расчистка зараженных участков леса, устройство ловушек для насекомых – вредителей леса и т. п.).

5. Лесопатологический мониторинг – это система наблюдений за состоянием лесов, нарушением их устойчивости, повреждением (поражением) вредителями, болезнями и другими природными и антропогенными факторами среды и за динамикой этих процессов, обеспечивающая раннее выявление неблагоприятного состояния насаждений, оценку и прогноз развития экологически неблагоприятного состояния насаждений, оценку и прогноз развития экологически неблагоприятных ситуаций для своевременного принятия решений по планированию и осуществлению эффективных природоохранных и лесозащитных мероприятий.

6. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений.

Красной книге РФ и порядку ее ведения посвящено постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации». Установлено, что эта книга ведется Министерством природных ресурсов РФ на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов (далее именуются – объекты животного и растительного мира), обитающих (произрастающих) на территории РФ, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

16.9. Ответственность за нарушения лесного законодательства

Нарушение установленных законом правил и норм по рациональному использованию и охране лесов влечет за собой юридическую ответственность – уголовную, административную, гражданско-правовую и иную.

Новый Лесной кодекс РФ не содержит перечня лесонарушений. Его нормы, посвященные ответственности, имеют отсылочный характер: в соответствии со ст. 110 и 111 лица, виновные в нарушениях лесного законодательства, несут ответственность в порядке, установленном законодательством РФ.

Административная ответственность за лесонарушения предусмотрена Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (ст. 61–76).

Административному взысканию в виде штрафа подвергаются лица, виновные в:

- нарушении установленного порядка использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки древесины, заготовки живицы;
- незаконной порубке и повреждении деревьев и кустарников;
- осуществлении лесных пользований не в соответствии с целями или требованиями, предусмотренными в лесорубочном билете (ордере) или в лесном билете;
- нарушении правил восстановления и улучшения лесов;
- самовольном сенокошении и пастьбе скота, самовольном сборе дикорастущих плодов, орехов, ягод, грибов;
- незаконном использовании земель лесного фонда;
- засорении лесов бытовыми отходами и отбросами;
- вводе в эксплуатацию производственных объектов без устройств, предотвращающих вредное влияние на леса;

- повреждение леса сточными водами, химическими веществами, вредными выбросами, отходами и отбросами;
- уничтожении полезной для леса фауны;
- нарушении требований пожарной безопасности и др.

Административная ответственность установлена также за нарушение права государственной собственности на леса – самовольную переуступку права лесопользования, совершение других незаконных сделок (ст. 48 КоАП РСФСР).

Штрафы за эти правонарушения налагаются должностными лицами федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальных органов.

Уголовная ответственность наступает по нормам Уголовного кодекса РФ, который содержит несколько составов экологических преступлений в сфере использования и охраны лесов:

- незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан (ст. 260);
- уничтожение или повреждение лесов в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности (ч. 1 ст. 261);
- уничтожение или повреждение лесов путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения вредными веществами, отходами, выбросами или отбросами (ч. 2 ст. 261).

Таким образом, за отдельные виды правонарушений может наступить уголовная или административная ответственность, что определяется в зависимости от размера ущерба, причиненного лесонарушением или другими признаками, предусмотренными законом.

Как разъяснено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 № 14, в случае незаконной порубки разграничение экологического преступления и административного правонарушения проводится по предмету: состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная порубка деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы, в особо защитных участках лесов всех групп либо не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере (п. 13).

Наряду с административной и уголовной ответственностью к правонарушителям применяется **гражданско-правовая (материальная) ответственность**.

Сделки с участками лесного фонда – купля-продажа, дарение, залог, самовольный обмен участков лесного фонда – признаются недействитель-

ными со всеми юридическими последствиями, предусмотренными гражданским законодательством применительно к недействительным сделкам (ст. 167–169 Гражданского кодекса РФ).

Граждане и юридические лица обязаны возместить вред, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам (ст. 111 ЛК РФ). Размеры и порядок возмещения ущерба определяются специальными нормативными актами, в частности, Постановлением Правительства РФ «Об утверждении размеров неустоек за нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню в лесах РФ и такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства, в лесах Российской Федерации» от 5 февраля 1992 № 67.

В виде неустойки гражданско-правовая ответственность применяется за нарушение правил заготовки и вывозки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, а в виде такс – при незаконной порубке, уничтожении или повреждении деревьев, кустарников, других лесных культур, нарушении правил осуществления побочных пользований. Такса представляет собой условную денежную сумму за единицу незаконно добытой продукции, поврежденных или уничтоженных лесных культур. Размер ее зависит от группы лесов, возраста, породы деревьев и кустарников.

Древесина и иная незаконно добытая продукция, заготовленные без соответствующих разрешительных документов, подлежат изъятию в установленном законом порядке и передаче органам местного самоуправления. При невозможности изъятия незаконно добытой продукции взыскивается ее стоимость.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается суть лесного законодательства?
2. Сколько видов лесных пользований предусматривается в лесном законодательстве РФ?
3. Какие существуют разрешительные документы для лесопользования?
4. Кто является субъектами лесопользования?
5. В каком случае приостанавливается или запрещается проведение в лесном фонде строительных работ, добыча полезных ископаемых и т.д.?
6. Что в себя включает охрана лесов?
7. Какие существуют ответственности за нарушения лесного законодательства?
8. Какими организациями осуществляется охрана лесов?

17. ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы. Именно в этом смысле он является объектом эколого-правового регулирования. Воздух в жилых, производственных, общественных помещениях, находящийся в установках, компрессорах, баллонах и т. п., т. е. изъятый из окружающей среды или отделенный от нее, является объектом гражданского, трудового и иного законодательства. Климат – это многолетний режим погоды данной местности, определяемый географической широтой, высотой над уровнем моря, удаленностью местности от океана, рельефом суши, антропогенным воздействием и иными факторами. Правовому регулированию подлежат система и средства наблюдения за состоянием и изменениями климата, меры по стабилизации концентраций парниковых газов, воздействия на погоду и климат и другие вопросы. Озоновый слой – это часть атмосферного воздуха, расположенная на высоте от 20 до 50 км, предохраняющая живые организмы от радиационного и ультрафиолетового воздействия. Правовому регулированию и охране подлежат производство и применение озоноразрушающих веществ, изменения целостности озонового слоя, температурного режима и т. п.

17.1. Общая характеристика законодательства об охране атмосферного воздуха

В настоящее время нормативная база в данной сфере весьма обширна. В нее входят многочисленные международно-правовые акты, например Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г., Киотский протокол и многие другие, а также акты российского законодательства. Среди них Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. (ФЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2222), постановления Правительства РФ (например, «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в РФ» от 5 мая 1999 г., «Об усилении мер государственного регулирования ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции» от 9 декабря 1999 г., «Об утверждении Положения о государственном контроле за ох-

раной атмосферного воздуха» от 15 января 2001 г.), ведомственные акты Росгидромета, Минздрава и др.

Российское законодательство соответствует выработанным международным сообществом подходам к охране атмосферного воздуха и базируется на принципах приоритета охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных условий для жизни, труда и отдыха, недопущения необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды, обязательности государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, гласности, полноты и достоверности информации о состоянии атмосферного воздуха и его загрязнении и др.

Для реализации указанных принципов используются следующие правовые инструменты: установление нормативов качества атмосферного воздуха и нормативов выбросов и вредных физических воздействий; государственная регистрация загрязняющих и потенциально опасных веществ; получение разрешения на выброс и оказание вредного физического воздействия; государственный учет вредных воздействий, ведение мониторинга атмосферного воздуха, инвентаризация выбросов, вредных физических воздействий и их источников; взимание платы за загрязнение атмосферного воздуха. Соответствующие требования определены применительно к различным стадиям хозяйственной деятельности (проектированию и размещению предприятий, их строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации), к обращению с опасными веществами (транспортировка и использование пестицидов и агрохимикатов, озоноразрушающих веществ, отходов и т. п.), к функционированию отдельных групп объектов (автомобильного и иного транспорта, опасных производственных объектов, объектов атомной энергетики). Кроме того, российский законодатель устанавливает достаточно жесткую систему ограничений и запретов. Например, запрещаются производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, в выбросах которых содержание вредных веществ превышает установленные технические нормативы выбросов, запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов, не имеющих установок для очистки газов и средств контроля за выбросами, которые могут привести к изменениям климата или озонового слоя Земли, и т. п. Правительством РФ принято решение о запрещении с 1 июля 2000 г. создания новых мощностей по производству озоноразрушающих веществ, а их ввоз и вывоз осуществляются по квотам, исходя из расчетных ставок, сроков и других требований Монреальского протокола. Производство же озоноразрушающих веществ в нашей стране начиная с 1 июля 2000 г. осуществляется

только в тех случаях, когда они используются исключительно в качестве сырья для производства других химических веществ и в особых случаях, предусмотренных Монреальским протоколом, при транзитных перевозках их через территорию РФ из государств и в государства, являющиеся сторонами Монреальского протокола. Установлен запрет на такие воздействия на погоду, которые могут вызвать неблагоприятные изменения климата. Органы государственной власти субъектов РФ могут вводить ограничения въезда транспортных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма.

17.2. Нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на него

Это важнейший инструмент охраны атмосферного воздуха. В настоящее время в систему нормативов включены: а) предельно допустимые уровни (ПДУ), отражающие предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия, при котором отсутствуют вредные воздействия на здоровье человека и окружающую среду; б) предельно допустимые нормативы (ПДН) вредного физического воздействия, устанавливаемые для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и иного физического воздействия, при котором вредное физическое воздействие от данного и от всех иных источников не приведет к превышению ПДУ; в) технические нормативы выброса, устанавливаемые для передвижных и стационарных источников, технологических процессов, оборудования и отражающие максимально допустимую массу выбросов загрязняющего вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности пробега транспортных средств и другие показатели; г) предельно допустимые (критические) нагрузки – показатель воздействия одного или нескольких вредных веществ на окружающую среду, превышение которого может привести к вредному воздействию на нее; д) предельно допустимый выброс (ПДВ), устанавливаемый для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выброса и фоновое загрязнение атмосферного воздуха при условии невышления данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха и критических нагрузок; е) временно согласованный выброс, представляющий собой временный лимит выброса загрязняющего вещества, устанавливаемый для стационарных источников выбросов с учетом качества атмосферного воздуха и социально-экономических условий развития территории в целях достижения установ-

ленных ПДВ; ж) гигиенический норматив – это критерий качества атмосферного воздуха, отражающий предельно допустимое максимальное количество загрязняющих веществ, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека; з) экологический норматив качества атмосферного воздуха, отражающий предельно допустимое максимальное содержание загрязняющих веществ в нем, при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую среду.

17.3. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха

Как и в других случаях, это один из наиболее развитых правовых инструментов. Административная ответственность установлена в КоАП РСФСР, уголовная – в УК РФ (ст. 251). Разнообразны по основаниям и возможностям реализации меры дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

Составы нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха предусмотрены УК РФ, КоАП, специальным экологическим законодательством. Как и применительно к иным экологическим преступлениям и проступкам, для привлечения виновных к юридической ответственности необходимо установить противоправность деяния, обращаясь к большому количеству законодательных и подзаконных актов.

Нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха представляет собой виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), состоящее в нарушении требований и правил, установленных в целях охраны атмосферного воздуха, предотвращения вреда здоровью людей и окружающей среде, защиты экологического правопорядка и обеспечения экологической безопасности населения и территорий.

Статья 251 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха либо (по ч. 2) причинение вреда здоровью человека.

Статьи 77–84 КоАП предусматривают административную ответственность за различные по своему содержанию нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха, в частности за выброс загрязняющих веществ в атмосферу с превышением нормативов или без разрешения и вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, ввод в эксплуатацию предприятий без соблюдения требований по охране атмосферного

воздуха, нарушение правил эксплуатации, а также неиспользование оборудования для очистки выбросов в атмосферу, выпуск в эксплуатацию транспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах, эксплуатацию таких средств с превышением нормативов загрязняющих веществ в выбросах, несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха при складировании и сжигании промышленных и бытовых отходов, нарушение правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений и других препаратов, повлекшее или могущее повлечь загрязнение атмосферного воздуха, а также за невыполнение предписаний органов, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха.

Как правило, указанные статьи КоАП содержат несколько составов нарушений, являющихся формальными. Последствия в виде загрязнения или угрозы загрязнения атмосферного воздуха указаны лишь в ст. 83, устанавливающей административную ответственность за нарушение правил оборота (обращения) с агрохимикатами.

Объектом рассматриваемых нарушений являются общественные отношения по охране атмосферного воздуха, а также порядок деятельности промышленных и других предприятий и организаций, в результате которой может быть оказано вредное воздействие на состояние атмосферного воздуха.

Объективная сторона состоит в деянии (действии и часто в бездействии) виновных, условия осуществления какой-либо указанной в диспозиции нормы деятельности (например, ввод в эксплуатацию объектов, использование автотранспортных и иных передвижных средств); в материальных составах (ст. 83 КоАП, ст. 251 УК РФ); она включает также последствия и причинную связь между деянием и последствиями.

Субъективная сторона – умышленная вина, когда лицо осознает нарушение им правил охраны атмосферного воздуха.

Субъектом могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста. В ряде составов административных проступков – только должностные лица.

Ежегодно в стране совершается большое количество нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха. Так, в 1995 г. в ходе операции «Чистый воздух» было проверено 12 тыс. предприятий дорожно-транспортного комплекса и свыше 1 млн автомобилей, из них более 20 % не соответствовали нормативам по токсичности и дымности.

Операция «Чистый воздух» ныне проводится ежегодно и способствует как выявлению, так и профилактике правонарушений. В 1999 г., например, только Российской транспортной инспекцией было выявлено

31,8 тыс. случаев (по автотранспортным средствам). Выборочный контроль на линии показал, что от 20 до 30 % автомобилей не соответствует установленным экологическим нормам. Оценки влияния загрязнения атмосферного воздуха на заболеваемость населения (по количеству случаев заболевания) показали, что доля заболеваемости по этой причине в общей заболеваемости составляет в среднем для детского населения 17 %, для взрослого – 10 %; она обуславливает 41 % заболеваний органов дыхания, 16 % – эндокринной системы, а также 11 % – онкологических заболеваний у лиц старше 55 лет. Главный санитарный врач РФ Г.Г. Онищенко считает, что две трети населения России проживают на территориях, где состояние атмосферного воздуха не отвечает нормативам. В результате применения административных санкций к десяткам тысяч нарушителей в 1995 г., приостановления деятельности предприятий и прекращения финансирования удалось сократить выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на 24 тыс. т.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение атмосферного воздуха с юридической точки зрения.
2. Охарактеризуйте законодательство об охране атмосферного воздуха.
3. Какая юридическая ответственность наступает за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха?

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 15 сентября 2007 года. – М.: ЭКСМО, 2007.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года // Российская газета. – 2006. – 4 декабря.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 8 июня 2006 года // Российская газета. – 2006. – 8 июня.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая принята 30 ноября 1994 года. Часть вторая принята 26 января 1996 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; – 1996. – № 5. – Ст. 410; – № 9. – Ст. 733; – № 34. – Ст. 4025. – Ст. 4026; – 1997. – № 43. – Ст.4903; – 1999. – № 28. – Ст. 3471; – № 51. – Ст. 6288.
6. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
7. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года // Российская газета. – 1999. – 15 мая.
8. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.
9. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 22 мая 1998 года // Российская газета. – 1998. – 30 июня.
10. Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 года // Российская газета. – 1996. – 5 мая.
11. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (с изменениями от 22.10.1999 г.). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Российская газета», № 111, 15.06.1994 г. Дан в редакции ФЗ от 22.10.1999 г. № 185-ФЗ – источник публикации – «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.10.1999 г., № 43, ст. 5124.
12. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 16 мая

1997 г., 13 августа 1998 г.). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Российской Федерации», 27.05.1996 г., № 22, ст. 2663. Изменения к ФЗ даны в отдельных редакциях.

13. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изменениями от 11.12.1997 г., 6.11.1998 г., 11.02.1999 г., 30.09.2002 г.). В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства Российской Федерации», 18.08.1997 г., № 33, ст. 3895.

14. Приказ Минюста РФ от 14 июля 1999 г. № 217 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – № 31; Российская газета. – 1999. – 3 августа. – № 150.

15. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 года с изменениями от 2 июня 1993 года (утратил силу, за исключением ст. 84) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457; – 1993. – № 29. – Ст. 1111.

16. Постановление Правительства РФ от 29.10.2002 года № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» // Российская газета. – 2002. – 2 ноября. – № 209-210.

17. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 26.12.2002 года от 26 декабря 2002 г. № 36-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2002. – 31 декабря. – № 260.

18. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов / С.А. Боголюбов. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.

19. Боголюбов С.А. Правовая основа экологической деятельности в городе / С.А. Боголюбов, Ю.Г. Жариков. – М., 1995.

20. Экологический энциклопедический словарь / под ред. М.М. Ги-мадеева. – Казань: Природа, 2000.

21. Формирование экономического механизма природопользования в Республике Татарстан / Б.Г. Петров, А.А. Колесник, И.Х. Газеев и др.; под. ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Мир, ЭКОПРЕСС – ЗМ, 1997.

22. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов / Б.В. Ерофеев. – 6-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000 – 448 с.

23. Колбасов О.С. Окружающая среда под охраной закона / О.С. Колбасов. – М.: Знание, 1989. – (Новое в жизни, науке, технике. Сер. «Право в нашей жизни»; № 2).
24. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов / В.В. Петров. – М.: БЕК, 1996. – 557 с.
25. Экологическое право России (конспект лекций) / редактор составитель Д.И. Платонов. – М.: Изд-во ПРИОР, 1999.
26. Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к Закону России. – М.: Республика, 1993.
27. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды» // Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук, профессор С.А. Боголюбов. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 382 с.
28. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации // под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юридический Дом Юстицинформ, 1997.
29. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации // под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
30. Закон Республики Татарстан «Об охране окружающей среды в Республике Татарстан» (постатейный комментарий) / под ред. А.А. Колесника. – Казань: Татполиграф, 1999.
31. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации // под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. – М.: 2001. – 447 с.
32. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Республики Татарстан в 2001 году.
33. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Республики Татарстан в 2000 г.
34. Статистические данные Министерства экологии и природных ресурсов за 1999–2000 гг.
35. Гагаева М.Т. Тенденции развития природоохранительного законодательства / М.Т. Гагаева, М.А. Миндзаев // Экологическое право. – 2003. – № 2.
36. Шестерюк А.С. Экологическое право и вопросы кодификации экологического законодательства Российской Федерации / А.С. Шестерюк // Экологическое право. – 2001. – № 2.
37. Боголюбов С.А. Соотношение федерального и регионального законодательства в области охраны окружающей среды / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2003. – № 2.
38. Экология: проблемы и программы // Зеленый мир. – 2002. – № 5–6.

39. Новикова Е.В. О проблемах распределения экологических обязательств между природопользователями / Е.В. Новикова // Экологическое право. – 2003. – № 2.

40. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05 ноября 1998 года № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // Бюллетень ВС. – 1998. – № 4.

41. Постановление № 6/8 Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением части 1 ГК РФ» от 1 июля 1996 г. // ВВАС РФ. – 1996.

42. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 21 октября 1993 года № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» // ВВАС РФ. – 1994. – № 3.

43. Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 мая 1992 года № С-13 / ОСЗ-113 «В связи с введением в действие Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» // ВВАС РФ. – 1992. – № 1.

44. Решение Верховного суда РФ от 28.03.2002 года № ГКПИ 2002-178 // Налоговый вестник. – 2002. – № 12 (извлечение).

45. Определение Конституционного суда РФ от 10.12.2002 года № 284-О // Российская газета. – 2002. – 25 декабря. – № 241.

46. Решение Верховного суда РФ от 12.02.2003 года № ГКПИ 03-49. Документ опубликован не был.

47. Письмо Госарбитража СССР от 29.12.1978 года № С-7/202 «О разрешении споров, связанных с гибелью животных в результате наезда на них транспортных средств» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1979. – № 5. – С. 46.

48. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 4 мая 2000 года № А12-8579/99-с16. Текст постановления официально опубликован не был.

49. Бринчук М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М.: Эксмо, 2008.

50. Крассов О.И. Экологическое право / О.И. Крассов. – М.: Норма, 2006.

51. Боголюбов С.А. Аграрное право: учеб. пособие / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева. – М.: Изд-во Проспект, 2011.

52. Боголюбов С.А. Законодательное обеспечение развития сельского хозяйства: Журнал российского права / С.А. Боголюбов. – М.: Изд-во Проспект, 2007.

53. Галиновская С.А. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие / С.А. Галиновская, Е.Л. Минина, В.В. Устюкова. – М.: Изд-во Проспект, 2010.

54. Луковнико А.В. Охрана труда в сельском хозяйстве: учеб. пособие / А.В. Луковнико, А.К. Тургиев. – М.: Изд-во Академия, 2007.

55. Тихомирова Л.А. Экологическое право: учеб. пособие / Л.А. Тихомирова. – М.: Система Гарант, 2009.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
1. Научно-методологическая основа экологического права	4
1.1. Что такое экология?	4
1.2. Современные концепции взаимодействия общества и природы	4
1.3. Кризисное состояние окружающей среды	7
1.4. Основные принципы охраны окружающей среды	8
1.5. Экологическая функция государства и права	9
1.6. Понятие экологического права	10
2. Понятие и формы проявления экологического права	12
2.1. Становление и развитие системы правового регулирования в области взаимодействия общества и природы	12
2.2. Предмет экологического права	14
2.3. Метод правового регулирования экологического права	15
2.4. Принципы экологического права	19
2.5. Нормы экологического права	27
2.6. Соотношение экологического права с другими отраслями права	29
2.7. Система экологического права	31
3. Источники экологического права	33
3.1. Понятие источников экологического права	33
3.2. Закон – высшая форма правового акта	35
3.3. Основной закон – Конституция России	37
3.4. Федеральные законы как источники экологического права ..	38
3.5. Указы президента Российской Федерации – источники экологического права	39
3.6. Постановления Правительства РФ в правовом регулировании экологических отношений	40
3.7. Нормативно-правовые акты субъектов РФ как источники экологического права	40
3.8. Ведомственные нормативные правовые акты в регулировании экологических отношений	40
3.9. Руководящие постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ и их роль в формировании источников экологического права	41
4. Экологические правоотношения	43
4.1. Понятие экологических правоотношений	43

4.2. Объекты экологических правоотношений	43
4.3. Субъекты экологических правоотношений	44
4.4. Содержание экологических правоотношений	44
4.5. Основания возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений	45
4.6. Классификация экологических правоотношений	47
5. Экологические права и обязанности граждан	50
5.1. Экологические права граждан	50
5.2. Обязанности граждан	52
6. Объекты экологического права	55
6.1. Окружающая природная среда как объект экологического права	55
6.2. Природные объекты, природные ресурсы в качестве объектов экологического права	57
7. Право собственности на природные ресурсы	65
7.1. Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы и ее виды	66
7.2. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы	69
7.3. Муниципальная форма земельной собственности	70
7.4. Гарантии и предусмотренная законодательством защита прав собственности и других прав на природные ресурсы	71
7.5. Способы приобретения прав на землю и другие природные ресурсы	73
7.6. Основания прекращения права собственности на землю и другие природные ресурсы	73
8. Содержание права собственности на природные объекты	75
9. Правовые основы регулирования природопользования и охраны окружающей среды	77
10. Экологическая безопасность и правовые основы ее обеспечения	79
11. Правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды	83
12. Механизм действия экологического права	89
12.1. Правовое регулирование экономического механизма охраны среды	89
12.2. Экологические функции правоохранительных органов	94
12.3. Нормирование качества окружающей природной среды	96
12.4. Экологическая экспертиза	98
12.5. Экологический контроль	112

13. Правовой режим использования и охраны земель	117
13.1. Общая характеристика земельного законодательства	117
13.2. Земля как объект использования и охраны	118
13.3. Классификация земель	118
13.4. Право собственности и иные вещные права на землю	119
13.5. Правовые и организационные средства охраны земель	120
13.6. Ответственность за нарушение земельного законода- тельства	121
14. Правовой режим использования и охраны недр	124
14.1. Общая характеристика законодательства о недрах	124
14.2. Недра как объект использования и охраны	125
14.3. Понятие недр и состав фонда недр	
14.4. Управление государственным фондом недр, система и функции органов управления в области регулирования горных отношений	127
14.5. Понятие права пользования недрами и его виды	128
14.6. Правовая охрана недр, система рационального использова- ния и охраны недр	128
14.7. Основания прекращения права недропользования	130
14.8. Ответственность за нарушения законодательства о недрах	131
15. Правовой режим использования и охраны вод	134
15.1. Общая характеристика водного законодательства	134
15.2. Водный фонд РФ	134
15.3. Управление государственным водным фондом	135
15.4. Государственный учет поверхностных и подземных вод. Государственный водный кадастр	136
15.5. Понятие и виды водопользования	136
15.6. Правовая охрана вод	138
15.7. Правовые меры предотвращения вредного воздействия на воды	139
15.8. Права и обязанности водопользователей	140
15.9. Водоохранные зоны	141
15.10. Ответственность за нарушения водного законодательства	141
16. Правовой режим использования и охраны лесов	143
16.1. Общая характеристика законодательства	143
16.2. Лес как объект использования и охраны	143
16.3. Лесной фонд РФ	145
16.4. Право лесопользования, его виды	145
16.5. Общее и специфическое лесопользование	150

16.6. Субъекты права лесопользования	152
16.7. Правовая охрана лесов	152
16.8. Основные требования по рациональному использованию и охране лесов	154
16.9. Ответственность за нарушения лесного законодательства	158
17. Правовая охрана атмосферного воздуха	161
17.1. Общая характеристика законодательства об охране атмо- сферного воздуха	161
17.2. Нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на него	163
17.3. Юридическая ответственность за нарушение законодатель- ства об охране атмосферного воздуха	164
Библиографический список	167

Учебное издание

**Бариева Энза Рафаиловна,
Серазеева Елена Владимировна,
Королёв Эдуард Анатольевич**

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие
по дисциплине
«Экологическое право»

Кафедра инженерной экологии и рационального
природопользования КГЭУ

Редактор издательского отдела *Н.А. Артамонова*
Компьютерная верстка *Н.А. Артамонова*

Подписано в печать 16.10.13.

Формат 60×84/16. Бумага «Business». Гарнитура «Times». Вид печати РОМ.
Усл. печ. л. 10,35. Уч.-изд. л. 11,48. Тираж 500 экз. Заказ № 4687.

Редакционно-издательский отдел КГЭУ, 420066, Казань, Красносельская, 51