



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по юридическим
и естественнонаучным направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

Авторы:

Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Предисловие, гл. 1—4, 6—8, 12—19, тесты к Особенной части, материалы и вопросы для дискуссий и обсуждения на круглых столах и конференциях);

Позднякова Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (гл. 5, 9—11, тесты к Общей части).

Рецензенты:

Кичигин Н. В. — кандидат юридических наук, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Шпаковский Ю. Г. — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Боголюбов, С. А.

Б74

Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды : учебник и практикум для академического бакалавриата / С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 398 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-8333-3

В учебнике излагаются законодательные требования, приводятся примеры из жизни, наглядные схемы, рекомендуемая литература, сведения об организации рационального земле-, недро-, лесо-, водопользования, охране животного мира и атмосферного воздуха.

Рассматриваются актуальные вопросы экономико-правовой системы и организационно-правового механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды, а также уровень реализации экологических прав и обязанностей физических, юридических лиц, государства и его должностных лиц, формы юридической ответственности за экологические правонарушения.

В правовые основы природопользования и охраны окружающей среды входят способы их информационного обеспечения, методы экологического аудита, нормирования, сертификации, оценка воздействия проектов на окружающую среду, экологическая экспертиза, объявление отдельных территорий зонами экологического неблагополучия.

Уделяется внимание вопросам предоставления земельных участков для строительства, лицензированию добычи полезных ископаемых, аренде лесных участков, использованию водных объектов, принадлежащих на праве частной собственности.

Структура и содержание учебника соответствуют актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов (бакалавров, магистров) правовых (юридических) и других факультетов экономических, технических и иных высших учебных заведений.

УДК 502.34(075.8)

ББК 67.407я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

© Боголюбов С. А., Позднякова Е. А., 2015
© Боголюбов С. А., Позднякова Е. А., 2016,
с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

ISBN 978-5-9916-8333-3

Оглавление

Предисловие	7
Принятые сокращения	10

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Цели и способы рационального природопользования и охраны окружающей среды	15
1.1. Современные проблемы природопользования и охраны окружающей среды	15
1.2. Конституционные и международно-правовые методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды	20
1.3. Роль гражданского и административного права.....	25
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>33</i>
Глава 2 Состояние законодательства о природопользовании и охране окружающей среды.....	34
2.1. Источники природоресурсного и природоохранного права.....	34
2.2. Закон — правовая основа природопользования и охраны окружающей среды	39
2.3. Развитие правовых основ природопользования и охраны окружающей среды	44
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>50</i>
Глава 3. Объекты и принципы природопользования и охраны окружающей среды	52
3.1. Объекты природопользования и охраны окружающей среды.....	52
3.2. Значение принципов рационального природопользования и охраны окружающей среды для практики	58
3.3. Устойчивое развитие.....	62
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>69</i>
Глава 4. Права и обязанности в сфере природопользования	70
4.1. Права физических и юридических лиц в сфере природопользования и охраны окружающей среды	70
4.2. Реализация прав в сфере природопользования	76
4.3. Обеспечение исполнения обязанностей в сфере природопользования и охраны окружающей среды	81
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>87</i>
Глава 5. Право собственности на природные ресурсы и объекты.....	89
5.1. Понятие права собственности на природные ресурсы и объекты	89
5.2. Формы собственности на природные ресурсы и объекты.....	93

5.3. Право общей собственности на природные ресурсы и объекты	98
5.4. Приобретение и прекращение права собственности	102
5.5. Защита права собственности	107
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	109
Глава 6. Экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды	110
6.1. Развитие экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды	110
6.2. Плата за негативное воздействие на природные ресурсы	118
6.3. Предпринимательство в области природопользования и охраны окружающей среды	124
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	130
Глава 7. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды	132
7.1. Экологическое нормирование	132
7.2. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	138
7.3. Зоны экологического неблагополучия	144
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	147
Глава 8. Экологический аудит, мониторинг, надзор и контроль	148
8.1. Экологический аудит	148
8.2. Мониторинг и экологический надзор (контроль)	154
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	165
Глава 9. Роль и значение информации в сфере природопользования и охраны окружающей среды	167
9.1. Понятие и регулирование информации в сфере природопользования и охраны окружающей среды	167
9.2. Открытый доступ к экологической информации как гарантия права каждого на благоприятную окружающую среду	176
9.3. Органы и организации, формирующие и предоставляющие информацию в сфере природопользования и охраны окружающей среды	179
9.4. Государственные услуги по предоставлению информации в области природопользования и охраны окружающей среды	181
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	184
Глава 10. Ответственность в сфере природопользования и охраны окружающей среды	185
10.1. Социальная ответственность в сфере природопользования и охраны окружающей среды	185
10.2. Административная ответственность в области природопользования и охраны окружающей среды	191
10.3. Дисциплинарная ответственность	197
10.4. Возмещение вреда, причиненного нарушением природоресурсного и природоохранного законодательства	201
10.5. Уголовная ответственность	207
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	210

Тесты к Общей части.....	212
Литература к Общей части.....	216

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 11. Земля — природный ресурс и базис хозяйствования	221
11.1. Земельное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	221
11.2. Предупреждение радиоактивного, химического и иных видов загрязнения земель	227
11.3. Единство земельного участка и расположенной на нем иной недвижимости	233
11.4. Землеустройство и реестр	237
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>242</i>
Глава 12. Использование и охрана недр	243
12.1. Объекты правового регулирования	243
12.2. Управление использованием и охраной недр	247
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>254</i>
Глава 13. Использование и охрана вод	255
13.1. Объекты правового регулирования	255
13.2. Предоставление водных объектов в пользование	260
13.3. Управление водными ресурсами	263
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>268</i>
Глава 14. Использование и охрана лесов	269
14.1. Объекты правового регулирования	269
14.2. Правовые формы использования лесов.....	273
14.3. Управление лесным хозяйством	277
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>281</i>
Глава 15. Использование и охрана животного мира.....	282
15.1. Объекты правового регулирования	282
15.2. Управление использованием и охраной животного мира	286
15.3. Обеспечение биоразнообразия	292
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>295</i>
Глава 16. Правовая охрана атмосферного воздуха и климата.....	297
16.1. Защита атмосферы от вредных воздействий.....	297
16.2. Стабилизация климата	305
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>308</i>
Глава 17. Природные объекты, находящиеся под особой охраной	309
17.1. Правовые основы природопользования на особо охраняемых природных территориях.....	309
17.2. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов	318
17.3. Природопользование в зеленом фонде городских и сельских населенных пунктов	323

17.4. Особенности природопользования на Байкальской природной территории	327
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	330
Глава 18. Использование и охрана природных ресурсов Арктики, континентального шельфа России и Мирового океана	332
18.1. Природопользование и охрана окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации	332
18.2. Регулирование использования и охраны природных ресурсов континентального шельфа России	343
18.3. Использование и охрана природных ресурсов Мирового океана.....	347
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	352
Глава 19. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды в зарубежных странах	354
19.1. Европа.....	354
19.2. Америка.....	368
19.3. Азия.....	376
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	379
Тесты к Особенной части	381
Литература к Особенной части	386
Материалы и вопросы для дискуссий и обсуждения на круглых столах и конференциях	388
Ответы к тестам	392
Приложение	393
Новые издания по дисциплине «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» и смежным дисциплинам	398

Предисловие

Предлагаемый учебник отражает основные требования соответствующих стандартов, программ учебной дисциплины «Экологическое право» и предназначен для студентов правовых (юридических) и других факультетов экономических, технических и иных высших учебных заведений.

Экологическое законодательство и право (Environment) регулирует охрану окружающей среды и организацию рационального природопользования; обострение в последнее время глобального системного, экономического, финансового, продовольственного кризиса актуализирует задачи сохранения чистой питьевой воды, разведки, добычи, транспортировки полезных ископаемых, переработки древесины и экономного потребления других природных ресурсов. В условиях их дефицита общество больше внимания уделяет непосредственным способам рациональной эксплуатации природных объектов, не забывая об их экономном расходовании и сбережении.

Учитывая направленность и необходимый объем знаний в бакалавриате и магистратуре, возможности национальных университетов видоизменять учебные программы и концентрироваться на научных исследованиях, преподавание правовых основ природопользования и охраны окружающей среды призвано подвести обучающихся к самым необходимым знаниям об организации рационального земле-, недро-, лесо-, водопользования, охране животного мира и атмосферного воздуха, к охране всей окружающей природной среды.

Две части учебника включают все темы курса, в каждой из которых излагаются законодательные требования, приводятся примеры из жизни, казусы правоприменения, наглядные схемы, а завершаются они (для упрочения и проверки знаний) вопросами для самоконтроля, предполагающими как знания пройденного материала, так и необходимость освоения иной литературы и дополнительных источников.

В Общей части рассматриваются конкретные вопросы экономической и правовой систем регулирования природопользования и охраны окружающей среды; набор и уровень реализации экологических прав и обязанностей физических, юридических лиц, государства и его должностных лиц; организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды; формы и виды юридической ответственности за правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В правовые основы природопользования и охраны окружающей среды входят способы их информационного обеспечения, методы экологического аудита, нормирования, сертификации, оценка воздействия проектов на окружающую среду и государственная, общественная экологическая

экспертиза, объявление отдельных территорий особо охраняемыми либо зонами экологического неблагополучия.

В Особенной части разъясняются правовые основы использования и специфика охраны отдельных природных ресурсов и природных объектов — земли, ее недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, климата, особо охраняемых природных территорий.

Уделяется внимание актуальным вопросам предоставления земельных участков для строительства, лицензированию добычи полезных ископаемых, в том числе на континентальном шельфе, в Арктике, понятию и аренде лесных участков, использованию водных объектов, находящихся на земельных участках, принадлежащих на праве частной собственности.

От других подобных изданий учебник отличается, во-первых, повышенным вниманием к проблемам взаимодействия, соперничества, конкуренции экономики и экологии; во-вторых, тем, что необходимые для настоящего жанра теоретические постулаты в значительной степени подтверждаются примерами из судебной, административной, арбитражной практики, призванными иллюстрировать и закреплять полученные сведения. Издание ориентировано на обучение тому, что нужно для последующей работы, на получение конкретных навыков, которые востребуются в жизни после окончания вуза. В-третьих, активное присутствие России в глобальной политике и экономике обуславливают необходимость постоянного сопоставления общепризнанных принципов и норм и международных договоров Российской Федерации с институтами и нормами национального законодательства, особенно сравнения провозглашенного, предписанного и реализуемого в действительности.

В каждой теме показывается зарубежный правовой опыт природопользования для его творческого использования бизнес-сообществом. Кроме того, учебник замыкает специальная тема о законодательных основах природопользования и охраны окружающей среды за рубежом.

В результате изучения материала, изложенного в учебнике, студент должен:

знать

- правовые системы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- экологические права и обязанности юридических и физических лиц, а также государства и его должностных лиц;
- организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды;
- формы и виды юридической ответственности за правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- информационное обеспечение;
- методы экологического аудита, нормирования, сертификации;
- экологическую экспертизу;
- специфику охраны отдельных природных объектов и ресурсов — земли, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий;

уметь

- оперировать юридическими понятиями и категориями;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы природоресурсного и природоохранного законодательства;
- принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации;
- правильно составлять и оформлять юридические документы;
- правильно применять юридическую терминологию;

владеть навыками

- работы с правовыми актами природоресурсного и природоохранного законодательства;
- анализа различных юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- анализа правоприменительной и правоохранительной практики;
- разрешения правовых проблем и коллизий;
- реализации норм материального и процессуального права;
- принятия необходимых мер для защиты прав человека и гражданина, а также природных объектов и природных ресурсов.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

2. Органы власти

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

3. Прочие сокращения

ВТО — Всемирная торговая организация

ЗАО — закрытое акционерное общество

млн — миллион

млрд — миллиард

ОАО — открытое акционерное общество

ООН — Организация Объединенных Наций

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

абз. — абзац (ы)

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1

ЦЕЛИ И СПОСОБЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- современное состояние природных ресурсов и окружающей среды;
- проблемы использования природных ресурсов и их охраны как отражения отношений общества и природы;

- вопросы преодоления конкуренции экономики и экологии;

- виды объектов;

уметь

- анализировать нормативные акты РФ в области природопользования и охраны окружающей среды и правильно применять их при разрешении правовых конфликтов в данной сфере;

владеть навыками

- подготовки правовых документов (заявлений, жалоб, исковых заявлений, договоров) в области природопользования и охраны окружающей среды.
-

1.1. Современные проблемы природопользования и охраны окружающей среды

Состояние природных ресурсов и окружающей среды

Многие века использование и потребление природных ресурсов казалось безбрежным и неограниченным: человек боролся с природой, пытался подчинить ее себе, не ждал от нее милостей. Постепенно она начала ему мстить:

массовая вырубка лесов, уничтожение иной растительности привели к образованию оползней, оврагов, смыву почвы, уменьшению кислорода вокруг Земли;

сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил питьевые качества воды;

разведанных минеральных ресурсов хватит человечеству на 30—50 лет; рост автотранспорта, индустриализация, урбанизация лишают атмосферу, особенно в городах, необходимого количества кислорода;

химизация и интенсификация сельского и иных отраслей хозяйства приводят к загрязнению земли, накоплению и остаткам вредных веществ в продуктах питания;

сокращается биологическое разнообразие на планете.

В наиболее развитых в промышленном отношении странах давно бьют тревогу по поводу надвигающегося (по мнению оптимистов) или уже состоявшегося (по оценкам пессимистов) глобального экологического кризиса, причем не только в масштабе одной или нескольких стран либо материков, но и в масштабе всей планеты.

Существенной частью чрезвычайной природно-ресурсной ситуации является критическое состояние окружающей человека природной среды. Основания для подобных выводов имеются: пригодные для использования по сельскохозяйственному назначению земли не только не прибывают, но наоборот — убывают.

Современные природоресурсные, природоохранные проблемы докатились и до России, хотя вследствие громадности территории и величины запасов природных ресурсов они пришли к нам несколько позднее, но тем скорее и компетентнее — с учетом международного опыта — надо их решать.

Если не форсировать реализацию выработанной экологической политики, то уже нашему и следующим ближайшим поколениям придется туго с ограниченностью чистых, пригодных для использования земель, вод, лесов. Надо решить — что люди могут и должны делать, чтобы остаться царями природы и работниками в ее мастерской.

Основное направление решения природоресурсных, экологических проблем лежит в сфере экономики, и именно поэтому сочетание экономики и рационального природопользования является одним из основных принципов природоресурсного, природоохранного, т.е. экологического права.

Для реализации этого принципа организуются и используются экономические механизмы, применяется их правовое регулирование, внедряются рыночные отношения, осуществляется их взвешенное квалифицированное распространение на эксплуатацию и охрану природных ресурсов.

Одновременно осуществляются экологический мониторинг, государственный, муниципальный, производственный и общественный контроль за природопользованием, привлечение виновных в экологических правонарушениях к юридической ответственности.

Организационные, экономические, воспитательные меры по организации рационального природопользования и охране окружающей среды имеют социальную направленность, поскольку потребление природных ресурсов и охрана природной среды должны осуществляться прежде всего для поддержания человеческого социума, благосостояния людей, обеспечения им природных условий жизни, труда, отдыха.

Значительная роль принадлежит праву, законодательству: они могут тормозить либо подталкивать природоресурсные, природоохранные, как и иные общественные отношения, быть их стимулятором, регулятором.

Право всегда носит волевой характер, обуславливается уровнем развития науки, техники, степенью и состоянием достижений и провалов научно-технического прогресса, обузданием, нейтрализацией его негативных сторон.

Природоресурсное право нельзя идеализировать и фетишизировать, поскольку оно не может быть всемогущим, всесильным, его пределы и объективные возможности не беспредельны, они должны осознаваться обществом и использоваться по назначению, не во вред гражданам.

Законы, устанавливаемые обществом, законодателем, не всегда совпадают с требованиями объективных законов природы, и понимание этого, организация их взаимодействия — задача не только законодателей, но и правоприменителей, должностных лиц, всех граждан.

Цель данного учебника заключается в том, чтобы перевести общие знания других сфер науки, иных отраслей права на специфику природоресурсных и природоохранных отношений, спроецировать философию выживания на язык правового поведения, уяснить законодательные предписания, научить соблюдать, исполнять и использовать их, контролировать их осуществление, принять посильное участие в функционировании природно-ресурсного и природоохранного механизмов.

Познав законы природы, совместив их с природоресурсным правом и законодательством, признавая пределы действия права, выполняя задачу «не навреди», выполняя свои природоресурсные и природоохранные обязанности — общечеловеческие и возложенные национальным правом, — человек может многое, но не может остановить научно-технический прогресс. Нельзя перестать распахивать и использовать сельскохозяйственные угодья, прекратить производство продуктов питания, обогреть и освещение своих жилищ, приостановить транспорт и интерес к другим странам и мирам.

Стоящие перед Россией и провозглашенные в ст. 1 и 7 ее Конституции цели построения правового демократического социального государства с обеспечением достойной жизни и свободного развития человека предполагают наделение ее граждан природными условиями жизни, предпринимательства, процветания¹.

Отношения общества и природы

Природоресурсные, природоохранные правовые нормы направлены на упорядочение и решение имеющих важное значение общественных отношений. Регулирование (от лат. *regula* — правило) означает воздействие на что-нибудь с целью внести ясность, порядок, правильность, на систему в движении, деятельность или развитие какого-либо явления.

Природоресурсное, природоохранное право, как и другие отрасли права, является регулятором и способом решения возникших в обществе сложных проблем, нуждающихся в упорядочении, порой с помощью силового, принудительного либо поощрительного механизма.

Общие правила поведения — нормы, предусмотренные природоресурсным, природоохранным правом, рассчитаны на неопределенное количество случаев, не персонифицированы, не исчерпываются исполнением, т.е. рассчитаны на неопределенное количество случаев.

Эти нормы носят обязательный характер, обеспечиваются экономическими механизмами, воспитательным и организационно-правовым аппаратом государства. Все это доказывает принадлежность правил поведения людей по поводу природных ресурсов, всей окружающей природной среды к системе права, имеющей свой объект регулирования.

¹ Голиценков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов. М. : Городец, 2012.

Регулируемые природоресурсным, природоохранным правом общественные отношения являются очень важными, нуждающимися на современном этапе в упорядочении. Характер этих отношений весьма значителен, затрагивает жизненно важные для человека проблемы; характеристики их весомы как количественно, так и качественно.

Сердцевиной регулируемых общественных отношений являются общественные отношения в области взаимодействия общества, людей и природы. Они, безусловно, обладают спецификой — возникают, изменяются и прекращаются по поводу рационального использования и охраны природных ресурсов.

Наибольшим загрязнителем природных ресурсов, всей окружающей среды является производственная сфера деятельности человека, когда в процессе труда человек является главным участником антропогенного загрязнения конкретных природных ресурсов и объектов, окружающей природной среды.

Наибольшие загрязнения окружающей среде причиняют промышленные, сельскохозяйственные, транспортные предприятия и организации. Определяющее производственное воздействие человека на природные ресурсы, всю среду подвергается прежде всего правовому регулированию.

Уровень правового регулирования отношений «человек — природа» во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, включенности экологического фактора в систему моральных и материальных ценностей общества.

Сами цели использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предполагают прежде всего задачи по обеспечению природного благополучия людей, созданию природных условий их добротной жизни. Охрана окружающей среды не является самоцелью или благотворительной акцией: ее главная задача в силу достигнутого уровня качества жизни в развитых странах — человек и его здоровье.

Природоресурсное право призвано обеспечивать рациональное использование отдельных природных ресурсов, прежде всего земли, а также недр, вод, лесов, животного мира. Атмосферный воздух можно относить к природным ресурсам с достаточной долей условности.

Природоресурсное право возникло раньше природоохранного права. Такие отрасли права, как земельное, горное, лесное, водное, фаунистическое, атмосферное, получили более раннее и полное развитие, чем природоохранная часть российского права.

В начале XX в. земельное право, например, начало отпочковываться от гражданского права и уже в 1910-х гг. преподавалось отдельно от него в Константиновской межевой школе (ныне — Государственный университет по землеустройству) и ряде других землемерных учебных заведениях России, горное право — в горных институтах, лесное право — в Петербургской лесной академии.

В совокупности природные ресурсы составляют окружающую природную среду, но она является не арифметической суммой всех природных ресурсов, а качественно новым их состоянием, требующим их охраны, — окружающей человека природной средой. Поэтому важнейшей частью российского права

считается природоохранное право, направленное на регулирование охраны природы, охраны всех природных ресурсов в их совокупности.

Трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы природоресурсное право или бы не зависела от него. Это такие отрасли российского права, как конституционное, гражданское, финансовое (налоговое, бюджетное), административное, трудовое, уголовное, процессуальное и др.

Можно считать, что и самое отдаленное, на первый взгляд, от природоресурсного — семейное право имеет некое отношение к регулированию использования и охране природных ресурсов. Во-первых, оформление брачных отношений может быть связано с регулированием совместного использования земли и иных природных ресурсов; а во-вторых, атмосфера семьи — ячейки общества — может отражаться на уровне рационального использования природных ресурсов и отношения к охране природной среды.

Земли, например, являются базой семейного фермерского, крестьянского хозяйства, могут быть предметом брачного договора, подлежат специфическому разделу в случаях расторжения брака, распада фермерского хозяйства. Опосредованно природоресурсное право «работает» на укрепление семьи, поскольку ее благоденствие во многом определяется природными условиями жизни и отдыха.

Критическое состояние природных ресурсов и их диалектической совокупности — природы, возрастающая включенность их в социальную жизнь человека обуславливают приоритетность природоресурсных, природоохранных отношений по сравнению с иными, регулируемым правом общественными отношениями. Состояние экономики, бизнеса, политики добычи и использования сырья на современном этапе развития нашего общества предполагают усиленное изучение природоресурсных, природоохранных проблем и правовых способов их решения¹.

Приоритет охраны жизни и здоровья человека

Основная цель природоресурсного и природоохранного права и законодательства заключается в обеспечении здоровья, жизни человека, регулировании отношений «общество — природа» в природоресурсных, природоохранных интересах людей.

Одновременно осуществляется охрана людей от вредного воздействия природных ресурсов, окружающей природной среды в силу техногенных и антропогенных отрицательных воздействий, например аварий, катастроф, землетрясений, наводнений, засух.

Для этого принимаются меры по предупреждению вредных, порой опасных воздействий и быстрому реагированию на них в целях ликвидации их последствий. Все остальные принципы должны работать на удовлетворение потребностей людей в природных ресурсах, в чистом атмосферном воздухе, на охрану здоровья и жизни человека.

Природопользование и охрана окружающей среды не являются самоцелью — их главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий

¹ См.: Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права : учебник для магистров. М. : Издательство Юрайт, 2011.

прав человека и гражданина на природопользование, здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, природных условий для жизни, труда и отдыха населения.

Указанная цель приобрела конституционный характер: согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Как и другие принципы права, это предписание имеет прямое действие, становится доводом, аргументом в судебном, арбитражном, административном споре, может быть положено в основу административного и судебного решения, что и происходит порой на практике.

Природные интересы, жизнь и здоровье человека — основные цели природопользования, охраны окружающей природной среды, что предусматривается в постановлениях Конституционного Суда РФ, решениях и определениях Верховного Суда РФ.

Согласно ст. 41 Конституции РФ в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Немаловажен вопрос о соотношении комплексного природоресурсного, природоохранного и развитого санитарного законодательства, признаваемого, в свою очередь, частью административного законодательства РФ.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» им регулируются отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Отношения в области охраны окружающей среды в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством РФ об охране окружающей среды и о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Из приоритетности и целей обеспечения охраны здоровья человека вытекают задачи и принципы организации рационального природопользования и правовой охраны окружающей среды, тесно связанные между собой¹.

1.2. Конституционные и международно-правовые методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды

Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды

Конституционные положения служат правовой основой, фундаментом природопользования и охраны окружающей среды. В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривается, что земля и другие природные ресурсы

¹ См.: *Файерстоун Д. Б., Рид Ф. С.* Введение в экологическое право. Петрозаводск : VERSO, 2002.

используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение, должно устанавливаться в соответствии со ст. 9, ч. 3 ст. 11, ст. 36, п. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 и ст. 76 Конституции РФ. Как указано в данном Постановлении, основания приобретения (возникновения) и прекращения права собственности устанавливаются гражданским законодательством, которое в соответствии с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71) относится к ведению Российской Федерации. Республика Алтай (добавим: как и другие субъекты РФ!) не вправе: устанавливать препятствия для использования природных ресурсов на своей территории в интересах всего многонационального народа Российской Федерации; провозглашать изначальное (первичное) право собственности на природные ресурсы с претензией на правомочия собственника на те объекты, которые ей не принадлежат; устанавливать приоритет какой-либо формы собственности, поскольку эти вопросы решаются либо непосредственно Конституцией РФ, либо на ее основе федеральными законами.

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Природно-ресурсные и природоохранные приоритеты предусматриваются в ст. 41, 42, 58, п. «е» ст. 71, п. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 и ст. 114 Конституции РФ, являющейся настольной книгой каждого студента-юриста.

Таким образом, Конституция РФ, конституционное право являются, как и для других отраслей законодательства и права, базисом развития природоресурсного и природоохранного законодательства и права. В Основном Законе РФ содержатся отправные положения для регулирования охраны окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов для принятия федеральных, региональных и муниципальных законов, которые не должны противоречить Конституции РФ.

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ провозглашаются, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и иные природные ресурсы (ч. 2 ст. 8), экологические права и обязанности граждан (ст. 42 и 58) (рис. 1.1), разграничивается компетенция Российской Федерации и субъектов РФ в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (ст. 71 и 72) (рис. 1.2), определяются экологические полномочия Правительства РФ (ст. 114).

Все нормативные правовые акты, содержащие природоресурсные, экологические требования, принятые и действующие на территории РФ, должны соответствовать требованиям Конституции РФ и исходить из ее положений¹.

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2009.

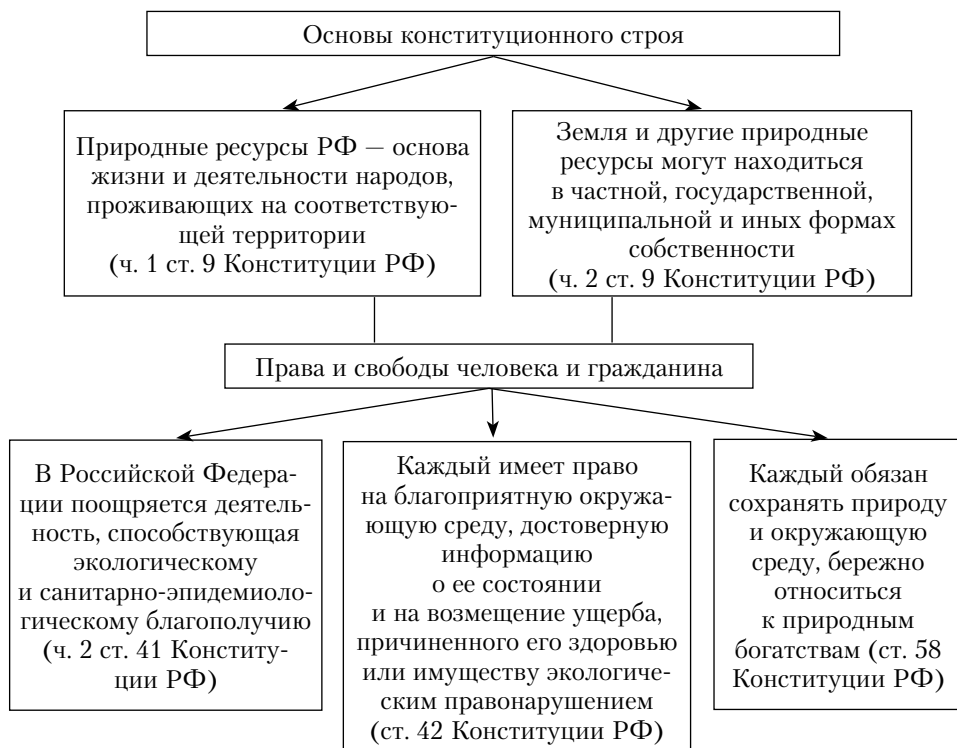


Рис. 1.1. Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды

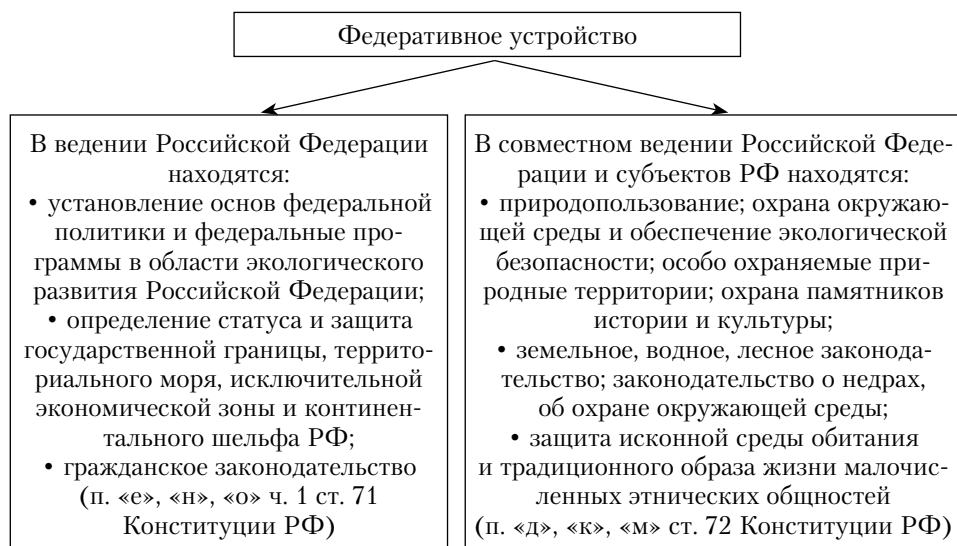


Рис. 1.2. Разграничение компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды

Применение конституционно-правового метода регулирования

Рассматриваемые способы правового регулирования составляют правовые основы природопользования и охраны окружающей среды и получают отражение на практике в правовых актах и правовых позициях Конституционного Суда РФ, который регулярно рассматривает природоресурсные и природоохранные коллизии и споры, давая легальные аргументированные толкования и разъяснения нормам Конституции РФ, увязывая их в логическую структуру между собой и с требованиями других законов.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 № 133-О конституционно-правовое регулирование прав граждан на землю — это прежде всего такие базовые положения, как относящиеся к основам конституционного строя принципы свободы экономической деятельности и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Земля рассматривается Конституцией как объект права частной собственности (ст. 35 и 36) и как товар (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 74). Вариант гармоничного взаимодействия норм земельного и гражданского законодательства и их разграничения закреплён в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ в ст. 129 и 206 ГК РФ, а также в иных федеральных законах.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 № 16-П указано, что в контексте положений ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции РФ право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком не может не рассматриваться как обеспечивающее основу жизнедеятельности людей и направленное на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности.

Соответственно, в отношении данного права действует конституционный механизм защиты от произвольного умаления или ограничения, что предполагает предоставление государственных гарантий лицам, имеющим на законных основаниях не подлежащие изъятию в соответствии с федеральным законом земельные участки. В ч. 3 ст. 35 Конституции РФ гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, который является для землепользователя именно «своим имуществом», что должно признаваться всеми субъектами права.

На этом основано и действующее гражданско-правовое регулирование: имущество как объект вещного права, в частности принадлежащее лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, включая земельные участки, подлежит защите по правилам, действующим также применительно к праву собственности (ст. 216, 279, 283, 304 и 305 ГК РФ).

В последнее время внимание привлечено к организации и ходу публичных мероприятий, в том числе с использованием природных объектов.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 573-О-О положения ЗК РФ находятся во взаимосвязи с положениями п. 9 ст. 2 и ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку

он к территориям, на которых запрещено проведение публичных мероприятий, относит земельные участки, границы которых определяются полномочными органами в соответствии с нормативными актами в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства.

Отсутствие решения органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления об установлении границы соответствующего земельного участка и соответственно отсутствие самих границ означает, что не имеется правовых оснований считать в таких случаях пикетирование или иное публичное мероприятие нарушением запрета проведения публичных мероприятий на территории, непосредственно прилегающей к зданиям со специальным правовым режимом.

Таким образом, судебная практика, вопреки распространенному мнению о чрезмерной декларативности конституционных установлений, подтверждает значимость конституционно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды наряду с иными способами их упорядочения¹.

Значение международного права

Природоресурсное и природоохранное право взаимодействуют с международным правом, включающим среди других немало природоресурсных, природоохранных требований. Согласно ст. 15 Конституции РФ, если международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Подобная норма имеется в природоохранном, природоресурсном и других отраслях российского права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Однако нормативного акта, который бы исчерпывающе перечислял общепризнанные принципы и нормы, не существует; принято считать таковыми те, которые одобрены ООН, другими авторитетными международными организациями, признаны Россией.

Государственные учреждения, правоприменительные органы должны в каждом конкретном случае рассматривать доказательства признания мировым сообществом того или иного принципа, опираясь на ст. 38 Статута Международного Суда ООН². Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ при решении отдельных вопросов нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры.

Общепризнанным принципом является то, что в случае разночтений между законом, определяющим общие правила имущественных отношений

¹ См.: Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы науч.-практ. конф. Москва, 1 декабря 2008 г. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — ИЗиСП) ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2009.

² Международный Суд, учрежденный Уставом ООН в качестве главного судебного органа Объединенных Наций, образуется и действует в соответствии со Статутом Международного Суда ООН, принятым в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. — *Прим. ред.*