



МОСКОВСКИЙ ФИНАНСОВО-
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (МФЮА)

А. М. Волков, Е. А. Лютягина

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

Под общей редакцией
кандидата юридических наук **А. М. Волкова**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего
профессионального образования в качестве учебника для студентов
образовательных учреждений среднего профессионального образования*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 349.6(075.32)

ББК 67.407я723

В67

Авторы:

Волков Александр Михайлович — кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Московского финансово-юридического университета (МФЮА), заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;

Лютягина Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент.

Рецензенты:

Чепурнова Н. М. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заслуженный юрист Российской Федерации;

Редкоус В. М. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института правоведения Международной академии бизнеса и управления.

Волков, А. М.

В67

Основы экологического права : учебник и практикум для СПО / А. М. Волков, Е. А. Лютягина ; под общ. ред. А. М. Волкова. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 325 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-6289-5

В учебнике рассмотрены основные понятия и институты права природопользования, в том числе предмет, метод и система российского законодательства о природных ресурсах, источники и принципы, публичные и частные субъекты, объекты правоотношений в области природопользования, право собственности и другие вещные права на объекты природы и природные ресурсы, регулирование и управление в области природопользования и охраны окружающей среды, вопросы юридической ответственности за правонарушения в данной области. В книге также описан правовой режим использования и охраны отдельных природных ресурсов: земельных, водных, лесных и ресурсов недр, дана характеристика глобальных правовых норм природопользования и охраны окружающей среды, органов управления природопользованием и охраной окружающей среды в зарубежных государствах. После каждой главы приведены вопросы и задания по темам. В конце учебника дается практикум с задачами и тестами.

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования.

УДК 349.6(075.32)

ББК 67.407я723



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».

ISBN 978-5-9916-6289-5

© Волков А. М., Лютягина Е. А., 2015

© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Предисловие	8
Принятые сокращения	10
Глава 1. Право природопользования и охраны окружающей среды.	
Основные понятия и институты	15
1.1. Предмет, метод и система права природопользования	15
1.2. Источники и принципы права природопользования и экологического права.....	25
1.3. Публичные и частные субъекты правоотношений	31
1.4. Объекты правоотношений. Вещные права на природные ресурсы	36
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>44</i>
<i>Аналитические задания</i>	<i>45</i>
Глава 2. Публичное администрирование природопользования и охраны окружающей среды	46
2.1. Природопользование и охрана окружающей среды как объекты публично-правового регулирования	46
2.2. Правовой статус и административное регламентирование функций властных субъектов публичного администрирования	50
2.3. Административно-правовые формы публичного администрирования	64
2.4. Экологический надзор и контроль	68
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>72</i>
<i>Аналитические задания</i>	<i>72</i>
Глава 3. Экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования	74
3.1. Платность природопользования	74
3.2. Администрирование природоресурсных и экологических налогов и платежей.....	79
3.3. Экологическое нормирование.....	88
3.4. Основы экологического страхования и аудита	94
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>100</i>
<i>Аналитические задания</i>	<i>100</i>
<i>Практические задания</i>	<i>101</i>
Глава 4. Экологическая экспертиза.....	102
4.1. Оценка воздействия на окружающую среду	102
4.2. Экологическая экспертиза: понятие, цели, организация и проведение	107
4.3. Субъекты и объекты государственной экологической экспертизы.....	113
4.4. Ответственность в области экологической экспертизы.....	118

<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	120
<i>Аналитические задания</i>	120
<i>Практические задания</i>	121
Глава 5. Природопользование и охрана природных ресурсов.....	122
5.1. Землепользование и его правовое регулирование, охрана земель	122
5.2. Недропользование как объект публичного администрирования	129
5.3. Правовая охрана и использование вод.....	141
5.4. Лес и другая растительность как объекты правовых отношений.....	147
5.5. Охрана и рациональное использование животного мира.....	160
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	164
<i>Аналитические задания</i>	164
<i>Практические задания</i>	165
Глава 6. Правовой режим и правовая охрана окружающей среды	166
6.1. Правовая охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности	166
6.2. Правовая охрана окружающей среды в городах и иных населенных пунктах.....	173
6.3. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов...177	
6.4. Атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство как объекты правового регулирования	187
6.5. Правовой режим экологически неблагополучных территорий	191
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	193
<i>Аналитические задания</i>	193
<i>Практические задания</i>	194
Глава 7. Юридическая ответственность.....	195
7.1. Правонарушения и юридическая ответственность.....	195
7.2. Гражданско-правовая ответственность. Способы защиты прав	203
7.3. Административная ответственность в природопользовании	205
7.4. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о природных ресурсах и охране окружающей среды	210
7.5. Юридическая ответственность государства, органов и должностных лиц... 215	
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	218
<i>Аналитические задания</i>	219
<i>Практические задания</i>	220
Глава 8. Реализация и защита публичных прав частных лиц	221
8.1. Субъективные публичные права частных лиц и конфликты при их реализации.....	221
8.2. Способы обеспечения защиты прав частных лиц во внесудебном порядке	233
8.3. Судебные способы защиты публичных прав частных субъектов.....	241
8.4. Особенности защиты прав при разрешении споров об административных правонарушениях	250
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	257
<i>Аналитические задания</i>	257
<i>Практические задания</i>	257

Глава 9. Глобальные правовые нормы и нормы зарубежных государств	258
9.1. Глобальные правовые нормы по охране окружающей среды	258
9.2. Международное право природопользования и охраны окружающей среды	262
9.3. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды в зарубежных государствах	268
9.3.1. США: органы управления	268
9.3.2. Франция: управление в области охраны окружающей среды	277
9.3.3. Управление природопользованием в Германии и Швейцарии	285
9.4. Ответственность за правонарушения	290
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	293
<i>Аналитические задания</i>	293
<i>Практические задания</i>	294

ПРАКТИКУМ

Задачи для самостоятельного решения	299
Тесты	320
Литература	325

Как яблоко на блюде,
У нас Земля одна,
Не торопитесь, люди,
Все выскрести до дна.

Немудрено добратся
До скрытых тайников,
Разграбить все богатства
У будущих веков.

Мы общей жизни зерна,
Одной судьбы родня,
Нам пировать позорно
В счет будущего дня.

Поймите это, люди,
Как собственный приказ,
Не то — Земли не будет
И каждого из нас.

М. Дудин
«У нас Земля одна» (1980)

Предисловие

Человек приобрел способность преобразовывать в невиданных масштабах окружающую его среду. Такая среда, как естественная, так и созданная человеком, имеет решающее значение для его благосостояния и для осуществления основных прав человека, включая и право на саму жизнь. Сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира.

«Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций» от 8 сентября 2000 г. определила, что мы не должны жалеть усилий в деле избавления всего человечества, и прежде всего наших детей и внуков, от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения его потребностей.

В свете сказанного издание учебника будет способствовать подготовке специалистов высокого класса со знанием правовых основ в данной области.

Учебник включает все основные темы дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды». Его целью является изучение теоретических и методических основ права природопользования, а также практическое освоение студентами дисциплины. В каждой главе имеются вопросы и задания, теоретическая и методическая части издания взаимосвязаны и в конце книги дополнены практикумом.

В основу учебника положены курсы лекций в области экологического и природоресурсного законодательства, читаемых в различных вузах для студентов с 1998 г.: МосУ МВД России, РГГРУ, РУДН, МФЮА и др.

В результате изучения дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» студент должен:

знать

- смысл и содержание понятийно-терминологического аппарата правовых основ природопользования и экологического права;
- основные положения правоотношений;
- участников и объекты правоотношений;
- виды правонарушений и ответственности за них;
- основные положения правового регулирования защиты и охраны публичных прав частных лиц;

уметь

- свободно ориентироваться в правовой системе России и оперировать соответствующим понятийным аппаратом;

- анализировать и правильно применять действующие правовые нормы;
- оценивать степень эффективности правового регулирования;
- разрабатывать методические и справочные материалы по вопросам деятельности лиц на должностях государственной службы;
- разрабатывать проекты нормативных и ненормативных правовых актов, готовить заключения на нормативные правовые акты в соответствии с правилами юридической техники;
- самостоятельно изучать как отечественную, так и зарубежную юридическую литературу;

владеть навыками

- работы с нормативными правовыми актами;
- участия в разработке управленческих решений;
- анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами правового регулирования;
- разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм материального и процессуального права, принятия необходимых мер защиты прав частных лиц.

Авторы благодарят рецензентов Н. М. Чепурнову и В. М. Редкоуса за замечания и советы, а также признательны руководству компаний «КонсультантПлюс» и «Гарант» за информационную поддержку.

Все замечания, пожелания и предложения просьба направлять по e-mail: vam.volkov@yandex.com

Принятые сокращения

Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)

АПК — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ВзК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ

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

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-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

Закон о Правительстве РФ — Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

Закон о судебной системе — Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

Закон о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами — Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»

Закон о внутренних морских водах — Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»

Закон о государственном кадастре недвижимости — Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»

Закон о государственной регистрации — Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Закон о животном мире — Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»

Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Закон об исключительной экономической зоне — Федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»

Закон об использовании атомной энергии — Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»

Закон о континентальном шельфе — Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»

Закон о космической деятельности — Закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности»

Закон о недрах — Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»

Закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ — Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»

Закон об особо охраняемых природных территориях — Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

Закон об отходах производства и потребления — Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»

Закон об охране атмосферного воздуха — Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»

Закон об охране озера Байкал — Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»

Закон об охране окружающей среды — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

Закон о промышленной безопасности опасных производственных объектов — Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения — Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

Закон о соглашениях о разделе продукции — Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»

Закон о социальной защите граждан — Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»

Закон об экологической экспертизе — Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»

Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 — Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы»

Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 — Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»

Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 — Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре»

Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности — Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»

Органы власти

Госдума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

СНК — Совет народных комиссаров

ФНС — Федеральная налоговая служба

ЦИК — Центральный исполнительный комитет

Прочие сокращения

д. — деревня

ЕГРП — единый государственный реестр прав на недвижимое имущество

ЕЭК — Евразийская экономическая комиссия

НДПИ — налог на добычу полезных ископаемых

ОАО — открытое акционерное общество

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

США — Соединенные Штаты Америки

ФГУ — федеральное государственное учреждение

ФРГ — Федеративная Республика Германия

Глава 1

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИНСТИТУТЫ

В результате изучения главы студент должен:

знать

- основные положения о праве природопользования и охраны окружающей среды, содержание проблем его современного развития;
- основные понятия права природопользования и охраны окружающей среды, в том числе предмет, метод, систему, принципы и источники;
- смысл и содержание понятийно-терминологического аппарата;

уметь

- оперировать соответствующим понятийным аппаратом;
- анализировать и применять основные положения права природопользования и охраны окружающей среды;
- оценивать основные понятия, институты и источники;
- самостоятельно изучать как отечественную, так и зарубежную юридическую литературу;

владеть навыками

- работы с юридической литературой по вопросам права природопользования и охраны окружающей среды и проблемам его современного развития;
 - применения имеющихся методов правоведения;
 - анализа различных правовых явлений, юридических фактов.
-

1.1. Предмет, метод и система права природопользования

Уже в первых нормативных актах Российского государства появляются нормы об охране природы. Вопросы об истории развития нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования в России рассматриваются многими учеными, которыми даются различные периоды развития законодательства о природных ресурсах и охране природы. И. А. Фефелова, например, выделяет три периода: 1-й этап — до 1917 г., 2-й этап — советский период и 3-й этап — современный¹.

Первый этап. В России, как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов осуществлялась через защиту прав

¹ Фефелова И. А. История возникновения и развития экологического права // История государства и права. 2010. № 10. С. 35—37.

собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в «Русской Правде» (1016) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой, к примеру, были лес или собственность князя¹.

С XVII в. охрана лесных массивов в Сибири была связана с пушным промыслом. В XVII в. в России появилась потребность регулирования добычи объектов животного мира как мера по предотвращению от их истощения. Тогда же было введено ограничение права собственности на природные объекты и право пользования ими в интересах государства, а позже и третьих лиц. Так, Петр I запрещал своими указами уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Некоторые особо ценные леса и деревья объявлялись заповедными, т.е. неприкосновенными, запретными². Потребность в нормах по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения (санитарное законодательство) возникла в России в XVII в. В 1833 г. были изданы правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В данном документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе³.

Второй этап. Вплоть до 1970-х гг. развитие законодательства о регулировании природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 1920-х гг. был принят ряд законов и декретов правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922), Лесной кодекс РСФСР (1923), Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 «О недрах земли», Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 21.11.1924 «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР», Декрет СНК РСФСР от 20.07.1920 «Об охоте», Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков», Постановление СНК РСФСР от 18.06.1919 «О санитарной охране жилищ» и др.

Декретом о земле, принятым II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г., была проведена сплошная национализация земли вместе с другими природными богатствами. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы была отменена, они были изъяты из гражданского оборота.

Кодифицированное природоресурсное законодательство сложилось в основном в период с 1970 по 1982 г. Оно включало: Земельный кодекс РСФСР (1970), Водный кодекс РСФСР (1972), Кодекс РСФСР о недрах (1976), Лесной кодекс РСФСР (1978), Закон РСФСР от 14.07.1982 «Об охране атмосферного воздуха», Закон РСФСР от 14.07.1982

¹ Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136–146.

² Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. С. 58.

³ Мальшико Н. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19–20.

«Об охране и использовании животного мира». Данные законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства Союза ССР и союзных республик, законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира. С принятием в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик стали развиваться как самостоятельные водная, лесная, горная отрасли права и законодательства, получив научное и официальное признание в качестве таковых. Однако в тот период и до сих пор не получило требуемого развития право о регулировании использования и охраны растительного мира вне лесов¹.

Третий этап. Развитие экологического права на современном этапе происходит с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды; общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; наличия существенных пробелов законодательства; введения многообразия форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и права окружающей среды в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства на современном этапе является его гармонизация с передовым мировым законодательством².

Имеется достаточно обширный выбор учебников и учебных пособий по экологическому праву. Следует остановиться на работах таких видных ученых и преподавателей, как С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Д. В. Василевская, А. М. Волков, Г. А. Волков, Г. В. Выпханова, А. К. Голиченков, О. Л. Дубовик, Б. В. Ерофеев, Н. Г. Жаворонкова, И. А. Игнатьева, Б. Д. Клюкин, И. О. Краснова, О. И. Крассов, А. И. Перчик, В. В. Петров, Т. В. Петрова, В. Н. Яковлев, А. А. Ялбулганов и др. В этих работах подчеркивается преимущественное развитие природоресурсного законодательства, и в частности земельного права. Природоресурсные отрасли (земельное, лесное, водное и горное право) развивались в рамках отдельных учебных дисциплин.

Надлежит отметить, что в Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511, акты как природоресурсного, так и природоохранного порядка объединены в одну рубрику «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды». Они фактически признаны единой отраслью законодательства. Конституция РФ (ст. 72) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ отдельно перечисляет земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Следовательно, отдельного «экологического законодательства» в нормативных актах не выделяется. Однако экологическое право является самостоятельной юридической наукой, и включать в себя она должна в том числе вышеуказанное законодательство. Сегодня правовые основы природопользова-

¹ Фелелова И. А. История возникновения и развития экологического права. С. 35–37.

² Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О. Л. Дубовик // СПС КонсультантПлюс. 2010.

ния и охраны окружающей среды преподаются в некоторых учебных заведениях отдельно от курса экологического права.

Очевидно, что современное состояние правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды проявляется в том, что процесс природопользования и охраны природных объектов и ресурсов — это разные стороны одного явления: взаимоотношений общества и природы. Пользующийся природными благами одновременно должен сберегать эти блага для дальнейшего их использования, обязан охранять их от истощения, загрязнения, уничтожения и других негативных последствий своего хозяйствования на земле. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в России не может развиваться вне рамок общего развития такого регулирования в мире. В следующих параграфах будет представлена развернутая картина о предмете, методе и системе права природопользования, источниках и принципах природопользования.

В самом общем виде природа, значение которой в нашей жизни невозможно переоценить, удовлетворяет материальные и духовные потребности человека и выполняет экологическую, экономическую и эстетическую функции. Поскольку человек и сам является частью природы.

Основным назначением права природопользования и экологического права являются обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, получение достоверной информации о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ). Большинство специалистов сходятся во мнении, что экологическое право РФ включает в себя *три части: природоохранную, природоресурсную части, а также нормы других отраслей права*. Экологизация других отраслей права (уголовного, административного и др.) расширяет зону влияния, повышает возможности экологического права как регулятора общественных отношений.

Взаимоотношения общества с природой не исчерпываются природоохранительными задачами. За счет природы человечество активно удовлетворяет свои многочисленные потребности в продуктах питания, среде обитания, рекреации и др. При этом человечество активно использует природные объекты, ресурсы и экологические системы, вольно или невольно нанося им вред своей деятельностью. С целью ограничения негативного воздействия человека на окружающую природную среду природоресурсное законодательство предписывает определенные правила рационального пользования природными ресурсами.

Отношения, связанные с природными ресурсами, регламентируются в самых разнообразных аспектах. Действующее законодательство призвано обеспечить человеку удовлетворение его потребностей. Удовлетворение экологических и эстетических потребностей призвано гарантировать прежде всего природоохранное законодательство. Экономическая функция природных ресурсов реализуется в основном в рамках института природопользования, регулирующего их оборот.

Основной задачей права является правовое регулирование общественных отношений, т.е. управление ими при помощи принятия письменных

актов, документов, имеющих категорический, обязательный и всеобщий характер, создания правоотношений (возложения обязанностей и предоставления прав). Исполнение названных актов обеспечивается контрольно-надзорной деятельностью государственных органов либо стимулированием надлежащего поведения, либо применением санкций к правонарушителям.

Традиционно *право* представляется как система установленных или санкционированных от имени государства норм и правил поведения, которые регулируют общественные отношения, а под основаниями деления права на отрасли признаются *предмет и метод* правового регулирования.

Однако, например, В. Д. Сорокин замечает, что «*право* следует понимать не только как сумму законов, установленных государством. И генетически, и функционально, и с точки зрения развития оно представляет собой *определенную систему общественных отношений*, природа которых объективно имеет правовой характер и которые именно в силу этого, так сказать, вынужденно, требуют правового выражения или законодательного оформления»¹. Д. А. Керимов отмечает, что «если право — это, прежде всего, сама жизнь, а не формально-абстрактное ее отражение, то законы лишь постольку являются правом, поскольку адекватно отражают динамику объективного общественного развития. Смысл связи права и закона состоит в том, что закон как выражение государственной воли призван быть точной, в научном плане безупречной формулировкой, выражающей объективно существующее и развивающееся право... Законодатель обязан подразумевать под правом саму действительность, ибо содержание закона, которое предстоит выразить в акте государственной воли, определено и дано реально существующими общественными отношениями, тенденциями, закономерностями их развития»².

Отраслью российского права признается группа норм не потому, что законодатель принял соответствующий кодекс, а наоборот: реальное существование отрасли, как отражение реального существования определенных общественных отношений, потребовало определенной систематизации нормативного материала. Если позволяют обстоятельства — принимается соответствующий закон в форме кодекса.

Предмет правового регулирования — целостная система тех общественных отношений, которым система права должна соответствовать и на которые она в свою очередь активно воздействует с помощью соответствующих социальных управленческих и регулятивных систем российского государства³. Структура *единого предмета правового регулирования* складывается из нескольких взаимосвязанных составных частей. Каждая из них обладает присущими только ей свойствами, которые влияют на выбор методов их правового регулирования.

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. С. 277.

² Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2003. С. 349—350.

³ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 222.

В. Д. Сорокин относит к ним: *статус субъекта права, бесчисленные конкретные связи* в социально-правовой среде и *«поведение вне правоотношения»*.

Определение возможностей субъекта как потенциального участника того или иного правоотношения является закреплением его *правового статуса*. *Бесчисленные конкретные связи*, которые постоянно возникают, изменяются и прекращаются в социально-правовой среде, образуют вторую системную часть единого предмета правового регулирования. Эти связи, будучи опосредованными соответствующими юридическими нормами, приобретают форму правовых отношений различной отраслевой принадлежности. При этом возникновение конкретных связей между субъектами права делает последних в данном случае еще и субъектами правоотношений, т.е. обладателями определенных, можно сказать, дополнительных правомочий и обязанностей. В этом и проявляется особенность этой части единого предмета правового регулирования.

Смысл *«поведения вне правоотношения»* предполагает, что регулирование этого элемента достигается путем обеспечения, надлежащего соблюдения требований запрещающих правовых норм, т.е. пассивного поведения по отношению к таким действиям, которые государство расценивает как правонарушения. Имеются в виду такие варианты поведения субъектов в сфере социально-правовой среды, на которые социальные управленческие системы воздействуют установлением соответствующих запретов, сформулированных в правовых нормах различной отраслевой принадлежности.

При этом воздержание от действий, запрещенных правом, есть одна из форм реализации норм права. Правовой запрет осуществляется не тогда, когда он нарушен (и когда, следовательно, возникает соответствующее правоотношение), а в повседневной жизни, когда субъекты права не совершают действий, в отношении которых в праве установлено соответствующее запрещение. Этим самым субъекты соотносят свои поступки с требованиями запрещающих норм российского права¹.

Как отмечает В. Д. Сорокин, говоря о *едином для всех отраслей права методе правового регулирования*, он «может существовать только как объединение всех трех компонентов — *дозволения, предписания и запрета*, т.е. как система, основанная на взаимодействии, взаимообеспечении этих компонентов. Ни дозволение, ни предписание, ни запрет не могут существовать изолированно один от другого. Поэтому, когда мы говорим, что метод правового регулирования проявляется посредством юридических дозволений, предписаний и запретов, то имеем в виду их *совокупное проявление* с преобладанием какого-то одного элемента, эффективное воздействие которого известным образом обеспечивается наличием двух других»². И далее автор отмечает, что «это, в свою очередь, означает, что действие права фактически проявляется в возможности одновременной реализации

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 222–225.

² Там же. С. 252.

всех закрепленных в нем способов воздействия. Общая принципиальная схема такова: если один из субъектов права или правоотношения обладает предоставленным ему законом правомочием (дозволение), то реализация этого правомочия в предусмотренных ситуациях обеспечивается обязанностью другого субъекта правоотношения предпринять соответствующие действия (предписание). В свою очередь, невыполнение субъектом возложенной на него обязанности, которая вытекает из правомочия контрагента, влечет за собой действие запрета, реализуемого в виде того или иного вида юридической ответственности»¹.

Каждая отрасль права, будучи элементом системы российского права в целом и находясь в сфере действия единого метода правового регулирования, нуждается в специфическом соотношении всех трех его составных частей. Такое соотношение должно с максимальной эффективностью и приспособленностью воздействовать на элементы ее предмета и наилучшим образом отвечать потребностям названных элементов. В зависимости от особенностей соотношения дозволения, предписания и запрета можно различить три типа правового регулирования. В этом плане *тип правового регулирования* характеризуется доминирующей ролью одного элемента во взаимодействии с двумя другими.

Гражданско-правовой тип правового регулирования характеризуется преобладающей ролью **дозволения**. Он охватывает несколько больших групп социальных связей и явлений, входящих в предметы регулирования ряда отраслей материального права (гражданского, трудового, семейного и др.).

Административно-правовой тип правового регулирования характеризуется преобладанием **предписаний**. Он распространяется на различные связи и явления социально-правовой среды, которые присущи также нескольким материальным отраслям российского права, в том числе административному, финансовому, земельному и др.

Уголовно-правовой тип правового регулирования характеризуется преобладанием такого способа воздействия на поведение людей, как **запрет**. Он применяется к тем разновидностям социальных связей и явлений, которые закрепляются нормами материального уголовного права.

Существуют *базовые отрасли*, которые составляют фундамент всей системы права, тот «набор» отраслей, без которых невозможно функционирование любой системы права. Это — конституционное (государственное), гражданское, административное, уголовное право и отрасли процессуального права. На базе гражданского и административного права как отраслей, представляющих частноправовое и публично-правовое начала, складываются отрасли трудового, семейного, земельного, финансового, экологического права и др.

Комплексные отрасли строятся на принципиально иных началах, чем основные (базовые) или так называемые самостоятельные отрасли. Дело в том, что, достигнув определенного уровня развития, система права переходит к регулированию целостных социальных сфер независимо от их

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 254.

юридической однородности: таких как предпринимательство, образование, экология, природопользование и др. Право как бы переходит от функциональной организации социальной сферы к ее территориальной организации.

Основными составляющими природы (окружающей среды) являются *природные ресурсы*. К ним относят (ст. 1 Закона об охране окружающей среды): 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.

Предметом права природопользования является комплекс общественных отношений физических лиц и юридических лиц (частных лиц), Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (публичных лиц) по поводу изучения, охраны и рационального использования природы, ее природных ресурсов. Предметом права природопользования выступают следующие виды общественных отношений:

- в сфере обеспечения экологической безопасности (благополучия) людей, экологических прав и интересов гражданина и человека;
- в сфере сохранения, улучшения и оздоровления окружающей природной среды;
- управленческие отношения;
- собственности на природные ресурсы;
- в сфере природопользования, восстановления природных ресурсов;
- по применению мер юридической ответственности за правонарушения;
- предупредительные по предотвращению возможного вредного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности (оценка воздействия на окружающую среду, проведение экологической экспертизы и т.п.).

Природопользование — это целенаправленная деятельность человека в сфере изучения и рационального использования природы, ее природных ресурсов, реализующего свои физические и умственные способности для получения определенных материальных благ.

Право природопользования ориентируется на применение как административно-правовых, так и гражданско-правовых *типов правового регулирования*. Действующее законодательство о природопользовании достаточно последовательно и полно закрепляет целостную и развитую совокупность юридических средств, способов, применяемых в процессе регулирования и применения отношений природопользования. В числе наиболее *характерных черт метода правового регулирования* данной отрасли права следует отметить:

- применение императивного (волевого, не допускающего выбор) и диспозитивного (допускающего выбор) методов регулирования отношений природопользования;
- сочетание нормативно-правового регулирования отношений природопользования на уровне Российской Федерации с нормативно-правовым

регулированием субъектами РФ и локальным регулированием местными органами власти;

- единство и дифференциацию нормативно-правового регулирования отношений природопользования;
- сочетание государственного надзора и контроля, автономность природопользователей;
- особенности применения юридической ответственности.

Метод правового регулирования отношений природопользования является по своей структуре *комплексным* и основан на ряде принципов: подчинения (императивности), разделения, равенства, согласования и ограничения¹.

Принцип подчинения применяется при регулировании отношений государственной собственности на большинство природных ресурсов в России и связан главным образом с владением, использованием и распоряжением государственными фондами природных ресурсов в пределах территории Российской Федерации. При этом государство как собственник многих природных ресурсов, применяя данный принцип подчинения в правовых нормах природопользования, определяет: систему и объем общей и специальной компетенции органов государственного управления (*публичной администрации*); порядок пользования природными ресурсами, права, обязанности и ответственность природопользователей.

Государство, используя *принцип разделения* в правовых нормах, имеет возможность:

- разграничивать государственную собственность на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами;
- придавать отдельным участкам природных ресурсов статус объектов федерального значения и относить их к объектам исключительного ведения органов государственной власти РФ и уполномоченных ими органов государственного управления;
- образовывать федеральные фонды природных ресурсов.

Законодательно закреплять равные права будущих субъектов пользования природными ресурсами в получении лицензии в порядке конкурса (аукциона) или заключения договора пользования государство может, применяя *принцип равенства*.

Принцип согласования используется при определении границ лесных участков, горного и земельного отводов. Государство, применяя такой принцип в правовых нормах, устанавливает порядок: согласования предварительных и уточненных границ участков природных ресурсов; отвода земельного участка для строительства предприятия по добыче полезных ископаемых; эксплуатации месторождения, а также для иных видов пользования природными ресурсами.

Применяя *принцип ограничения* в правовых нормах, государство устанавливает определенные требования по рациональному использованию и охране природных ресурсов, а также характер и основания ответственности за нарушение требований.

¹ Земельное право России / под ред. В. В. Петрова. М. : Изд во «Зерцало», 1998.

Правовая норма является общеобязательным правилом поведения властного характера, исходящим от государства. Норма права есть модель поведения и как таковая определяет границы возможных и должных поступков в тех или иных отношениях и тем самым обеспечивает меру свободы индивида. К *признакам нормы права* относят: общеобязательный характер, формальную определенность, связь с государством, предостаточно-обязывающий характер и микросистемность (гипотеза, диспозиция и санкция).

Структуру правовой нормы составляют три взаимосвязанных элемента или части: гипотеза, диспозиция и санкция. Формула

ЕСЛИ..., ТО..., а ИНАЧЕ...

Гипотеза — часть правовой нормы, указывающая на жизненные условия и обстоятельства, при которых вступает в действие правило поведения (ЕСЛИ).

Диспозиция — часть правовой нормы, в которой сформулированы само правило поведения, права и обязанности субъектов отношений (ТО).

Санкция — часть правовой нормы, в которой устанавливаются юридическая ответственность, меры воздействия, которые будут применимы к нарушителю правовой нормы (ИНАЧЕ).

Право природопользования — совокупность правовых норм, регулирующих самостоятельную часть отношений природопользования.

Институтами права природопользования являются группы правовых норм, регулирующих:

- государственную и иную собственность на природные ресурсы;
- государственное управление отношениями природопользования;
- лицензионный или договорный порядок предоставления природных ресурсов в пользование;
- платность природопользования;
- рациональное использование и охрану природных ресурсов;
- ответственность за нарушение законодательства о природных ресурсах и др.

Право природопользования связано с другими отраслями права и взаимодействует с ними. Право природопользования использует нормы:

- *конституционного права* для разграничения компетенции органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений природопользования;
- *административного права* при определении:
 - структуры, задач, прав и обязанностей органов исполнительной власти по регулированию отношений природопользования;
 - ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах;
 - антимонопольных требований при пользовании природными ресурсами;
- *финансового и налогового права* для регулирования платежей при пользовании природными ресурсами;

- *уголовного права* для регулирования мер уголовной ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах;

- *международного права*:

- при регулировании условий природопользования на континентальном шельфе и в международном районе морского дна;

- при определении приоритета правил, установленных международным договором РФ, перед нормами российского законодательства о природных ресурсах.

Нормы *гражданского права* использованы в Водном, Лесном и Земельном кодексах РФ, Законе о соглашениях о разделе продукции, а также в статьях других законов, посвященных заключению и исполнению договоров, возмещению вреда, причиненного при пользовании природными ресурсами.

1.2. Источники и принципы права природопользования и экологического права

Законодательство о природных ресурсах и об охране окружающей среды как система общеобязательных норм права, подлежащих исполнению и применению широким кругом физических и юридических лиц, должно быть им знакомо. Поэтому, принимая то или иное нормативное предписание, норму права, необходимо изложить его в доступной форме для восприятия другими лицами и обеспечить возможность ознакомления с вновь принятыми предписаниями всех заинтересованных лиц.

Способы выражения и доведения решений правотворческих органов до заинтересованных лиц понимаются как *источники права*. В теории права под источниками права понимают также способы существования юридических норм.

К *основным источникам права* относят: правовой обычай, юридический правовой прецедент, договор нормативного содержания, нормативный правовой акт, религиозные тексты.

Законодательство РФ о природопользовании, природных ресурсах и об охране окружающей среды имеет два вида источников права: *нормативный договор* и *нормативный правовой акт*.

Нормативный договор — это соглашение государств, государственных органов, иных лиц, которым устанавливаются нормы права, обязательные для лиц, заключивших это соглашение, и иных заинтересованных лиц. Особое место среди источников права природопользования занимают *международно-правовые договоры*. В ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, а также закреплён принцип приоритета норм международного права над национальным правом. К международным договорам относятся: «Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию» (14.06.1992), в которой сформулированы 27 принципов экологического поведения государств, которыми они должны руководствоваться; «Конвенция по охране и исполь-