

А. Ю. Пуряева

серия образование



Экологическое право

Учебник

Анна Юрьевна Пуряева

Экологическое право

*Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3690265
Экологическое право. Учебник.: Юстицинформ; Москва; 2012
ISBN 978-5-7205-1100-5*

Аннотация

Учебник «Экологическое право» разработан в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция». Детально рассмотрены основные институты экологического права с учетом новейших изменений экологического законодательства, перспектив его развития и практики применения экологических норм. В учебник дополнительно включены отдельные темы, посвященные правовому режиму использования и охраны отдельных природных объектов и ресурсов (недр, лесов, вод, животного мира и т. п.); учтены также некоторые региональные особенности правового регулирования экологических отношений. Материал курса иллюстрируется таблицами, схемами и рисунком, которые служат для более наглядной иллюстрации сложных институтов экологического права. Издание рекомендуется для применения при изучении дисциплины «Экологическое право» в высших

учебных заведениях для студентов всех форм обучения, изучающих правовые дисциплины.

Содержание

Предисловие	5
Введение	12
Общая часть	14
Глава I Понятие экологического права	14
Глава II История формирования экологического права России	24
Глава III Нормы экологического права и экологические правоотношения.	40
Источники экологического права. Принципы экологического права	
Глава IV Право природопользования. Виды прав на природные объекты и ресурсы	57
Конец ознакомительного фрагмента.	62

Анна Юрьевна Пуряева

Экологическое право

Предисловие

В настоящее время издано немало учебников и учебных пособий по учебной дисциплине «Экологическое право», обязательной для всех юридических высших учебных заведений. Этот предмет имеет комплексный многослойный характер и включает:

1) собственно природоохранное право (нормы федеральных законов об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, о радиационной безопасности населения, об отходах производства и потребления и др.);

2) природоресурсное право (Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ и т. п.);

3) экологизированные нормы других отраслей права (гл. 26 «Экологические преступления» УК РФ, ст. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» КоАП РФ и т. д.).

Предлагаемое издание характеризуется тем, что, во-первых, учитывает изменения и дополнения российского экологического законодательства, осуществленные в 2004 г. – начале 2005 г. А их оказалось немало и успеть за ними не

просто – достаточно напомнить новые нормы Лесного и Водного кодексов, Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», Градостроительного кодекса РФ и т. д. Во-вторых, автор предлагаемого пособия – практический работник, занимающийся применением природоохранного и природоресурсного права, начальник правового отдела Приволжского Управления Ростехнадзора, кандидат юридических наук, преподаватель экологического права в юридическом вузе. Такое сочетание придает изложению теоретического материала особую практическую ценность.

Автором выбраны наиболее актуальные темы и проблемы современного экологического права. Это прежде всего общеметодологические, культурологические положения, без знания которых трудно представить юриста-эколога XXI в. и невозможно двигаться вперед в освоении кои креп их правовых институтов. Сюда входят понятие, история, источники, принципы экологического права; каждой из этих тем можно посвятить не одну лекцию, характерную тесной связью науки и практики. Достаточно, например, напомнить о значении принципов, отраженных в законодательстве, которые получают таким образом обязательную силу и должны учитываться в административной и судебной практике. Что порой и происходит при нормировании хозяйственной и иной деятельности, применении экологических требований на разных ее стадиях.

Большим реорганизациям подвергается в ходе административной реформы управление в области охраны окружающей среды. Более года функционируют два федеральных органа природного контроля и экологического надзора и находящиеся в ведении МПР России федеральные агентства по недропользованию, лесного хозяйства, водных ресурсов. Общество ищет способы разграничения их компетенции и налаживания эффективной работы, равно как и полномочий в экологической сфере между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями (см.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Семьянова А.Ю. и др. Федеральный государственный экологический контроль. М.: Проспект, 2005). Координация и взаимодействие между этими элементами и звеньями экологического управления являются сегодня основной задачей науки и практики, от решения которой зависит эффективность природоохранного организационного, идеологического, экономического и правового механизма.

Известно, что право безмолвствует без потенциальной возможности привлечения к соответствующим видам ответственности – дисциплинарной, гражданско-материальной, административной и уголовной. В этом контексте важна глава об ответственности за экологические правонарушения. На счету А.Ю. Пуряевой (А.Ю. Семьяновой) заявление и выигрыш судебных и арбитражных исков в защиту общественных интересов и окружающей природной среды, что также

повышает теоретический авторитет и практический вес написанного ею.

Эффективность юрисдикционного механизма, т. е. системы рассмотрения споров, выявления составов правонарушений и виновных, наложения и исполнения справедливого наказания за экологические правонарушения, остается пока слабым местом природоохранной деятельности. Не случайно Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ КоАП РФ дополнен ст. 3.12 «Административное приостановление деятельности», которое заключается во временном прекращении деятельности физических и юридических лиц, эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности, работ, оказания услуг. Этот вид административного воздействия может назначаться судьей в случае угрозы жизни или здоровью людей, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Немало за последние полтора десятка лет написано и сказано об экологических правах и обязанностях граждан, о требованиях ст. 2, 17–19, 42 и 58 Конституции РФ. Подведение итогов действия Конституции показывает, что в этой гуманитарной области предстоит сделать еще очень много, чтобы добиться реальности права каждого на благоприятную окружающую среду. Не вызывает сомнения то, что экологическая составляющая должна быть частью социальной политики Российской Федерации, которая согласно ст. 7 Кон-

ституции призвана быть социальным государством: оно обязано создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Прямой путь к обеспечению посредством права качества природных условий жизни, труда и отдыха россиян лежит через реализацию экологических прав и выполнение соответствующих обязанностей всеми без исключения гражданами, государственными и муниципальными служащими.

Со знанием дела рассматриваются в особенной части издания правовые основы охраны и рационального использования шести основных природных ресурсов и объектов – земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, а также особо охраняемых природных территорий и объектов, международно-правовой механизм охраны окружающей среды. Автору удалось изложить эти темы достаточно развернуто и в то же время тезисно, применительно в основном к юридическим вузам.

Очень актуальна в нынешних условиях ст. 1 Земельного кодекса РФ о понимании земли прежде всего как части природы, важнейшего компонента окружающей среды, а уже потом – как объекта гражданского оборота и предмета имущественных отношений. Такой дуализм земельного участка весьма важен для уяснения ч. 3 ст. 129 ГК РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами

о земле и других природных ресурсах. Это основополагающее для экологии положение гражданского законодательства корреспондирует с ч. 2 ст. 36 Конституции РФ и ч. 3 ст. 209 ГК РФ, по которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (см.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Юстицинформ, 2002; Комментарий к Федеральному закону «О разграничении государственной собственности на землю» / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2003).

Аналогичный анализ практической теоретических основ природопользования может быть проведен применительно к лесам и водам. После длительных дискуссий в обществе приватизация лесов, согласно федеральному законодательству, запрещается независимо от сроков предыдущей аренды лесных земель, а их перевод в нелесные земли допускается лишь в случаях их ненадобности для нужд лесного хозяйства и лишь при положительном заключении государственной экологической экспертизы. Уместно отметить и экологическое, рекреационное значение лесов, предусмотренное в Лесном кодексе РФ (см.: Семьянова А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005; Комментарий к Лесному кодексу Российской

Федерации/под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 1997).

Охрана вод как части окружающей природной среды во многом определяется распределением прав собственности на водные объекты между РФ, ее субъектами и муниципальными образованиями. Федеральным водным законодательством предусматриваются частная, государственная (включая субъекты РФ) и муниципальная формы собственности на обособленные, т. е. небольшие, непроточные, искусственного происхождения водные объекты (см.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 1997).

С.А. Боголюбов

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ

Введение

Настоящий учебник «Экологическое право» разработан в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования. Экологическое право сегодня является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, наукой и учебной дисциплиной.

Учебник разделен на Общую и Особенную части. В Общей части содержатся основополагающие начала экологического права, рассматриваются понятие экологического права, виды прав на природные объекты и ресурсы, формы ответственности за экологические правонарушения, система государственного регулирования экологических требований при осуществлении хозяйственной деятельности, правовые формы использования природных ресурсов, нормирование природопользования, экономическое регулирование в области охраны окружающей среды. В Особенной части рассматриваются экологические требования конкретных объектов охраны: земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, естественных систем, особо охраняемых территорий и объектов, международно-правовая охрана окружающей природной среды.

Проблема экологии и охраны окружающей среды никогда не потеряет своей актуальности. Учебник предназначен для

освоения основ экологического права в целях как профессиональной подготовки студентов, ознакомления с действующими документами в области экологического права, его институтами, так и повышения общего уровня правовой и экологической культуры, а также экологических знаний.

Общая часть

Глава I Понятие экологического права

Развитие общества за период своего существования воздействовало на окружающую природную среду, преобразовывало ее. Нежелательные последствия для природы, а также для человека потребовали развития определенного спектра знаний, направленных на изучение вопросов восстановления, сохранения, рационального использования и охраны окружающей природной среды, закономерностей обеспечения природных условий жизни человека и др. Международным сообществом были обозначены глобальные проблемы современности: экологический кризис, охрана окружающей среды.

Термин «экология» возник в конце XIX в. Впервые в научную терминологию слово «экология» было введено немецким ученым-биологом Геккелем в 1886 г. и имело сферу своего применения только в рамках науки биологии. Слово «экология» в переводе с греческого означает «наука о доме» (*oikos* — дом, жилище, *logos* — учение).

Сначала экология развивалась как часть биологии. «В уз-

ком смысле экология (биоэкология) – одна из биологических наук, изучающая отношения организмов (особей, популяций, сообществ) между собой и окружающей средой. Предметом изучения биоэкологии (общей экологии) являются объекты организменного, популяционно-видового, биоцено-тического и биосферного уровней организации в их взаимодействии с окружающей средой...

В широком смысле экология (глобальная экология) – комплексная (междисциплинарная) наука, синтезирующая данные естественных и общественных наук о природе и взаимодействии природы и общества. Задачи глобальной экологии – изучение законов взаимодействия природы и общества и оптимизация этого взаимодействия»¹.

Так или иначе любые общественные отношения должны осуществляться посредством правового регулирования. И сегодня экологическое право является самостоятельной юридической дисциплиной, одной из отраслей права, прошедшей свой этап формирования и развития. Кроме того, экологическое право является наукой и учебной дисциплиной. С принятием и вступлением в силу Федерального закона «Об охране окружающей среды», интенсивным развитием земельного законодательства, проведением административной реформы органов государственной власти Российской Федерации за последние два года наступил новый этап

¹ Колесников С.И. Основы экологии для инженеров. – Ростов-н/Д: Феникс, 2003. – С. 5, 6.

в развитии экологического права. Сегодня наступил процесс «экологизации» отдельных отраслей права.

Эффективными средствами обеспечения соблюдения экологических требований законодательства могут быть только нормы международного, административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, принимаемые и изменяемые с учетом анализа судебной практики, а также иного практического опыта применения норм экологического права лицами, участвующими в процессе природопользования.

Экологическое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений².

Самостоятельность отрасли права определяется наличием своего предмета правового регулирования, а именно специфическими общественными отношениями, на упорядочение которых направлены нормы права, а также метода правового регулирования.

«Становление науки экологического права началось в 70-х гг., хотя и до этого публиковались отдельные работы Г.А.

² См.: Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001; Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юрид. вузов. – 6-е изд. – М.: Юрид. лит., 2000; Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996.

Аксененка, Н.Д. Казанцева, Г.Н. Полянской, И.В. Павлова и других ученых. Знаковой была знаменитая работа О.С. Колбасова «Экология: политика – право», вышедшая в издательстве «Наука» в 1975 г. Конечно, благодаря работам Г.Н. Полянской, Н.Д. Казанцева и других специалистов некая база была создана, но эколого-правовую парадигму, основу современного экологического права (и именно его) представил и сформулировал О.С. Колбасов. Не менее значительна была и роль В.В. Петрова, представителя университетской науки, написавшего первые учебники экологического права в нашей стране, не только сформировавшего основы преподавания экологического права³, но и сыгравшего самую важную роль в создании Закона “Об охране окружающей природной среды”, принятого 19 декабря 1991 г.».

Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды. Данные общественные отношения, таким образом, и сам предмет экологического права делятся на три составные части:

1) природоохранное право (или природоохранительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих природоохранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды. Назначением

³ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2003. – С. 51.

этой части является обеспечение регулирования всего природного дома, естественного жилища людей в комплексе;

2) природоресурсное право, которое регулирует общественные отношения по предоставлению отдельных природных ресурсов в пользование, а также вопросы их охраны и рационального использования – земли, ее недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха;

3) нормы других самостоятельных отраслей права, обслуживающие общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, объединяемые задачей защиты окружающей среды (нормы административного права, уголовного права, нормы международного права).

Методом экологического права является способ воздействия на общественные отношения. Выделяются следующие методы:

экологизации (проявление общеэкологического подхода ко всем без исключения явлениям общественного бытия, проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, регулируемые правом);

административно-правовой и гражданско-правовой (первый исходит из неравного положения субъектов права – из отношений власти и подчинения, второй основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования);

историко-правовой и прогностический (обоснование на-

дежности принимаемых правовых и экономических мер, возможно, с учетом социальных и иных изменений, недопущение повторения ошибок, знание будущих состояний, процессов и явлений).

Система экологического права – это совокупность институтов экологического права, расположенных в определенной последовательности.

Объектами экологического права является то, по поводу чего совершается правовое регулирование. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит к объектам охраны окружающей среды: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды;

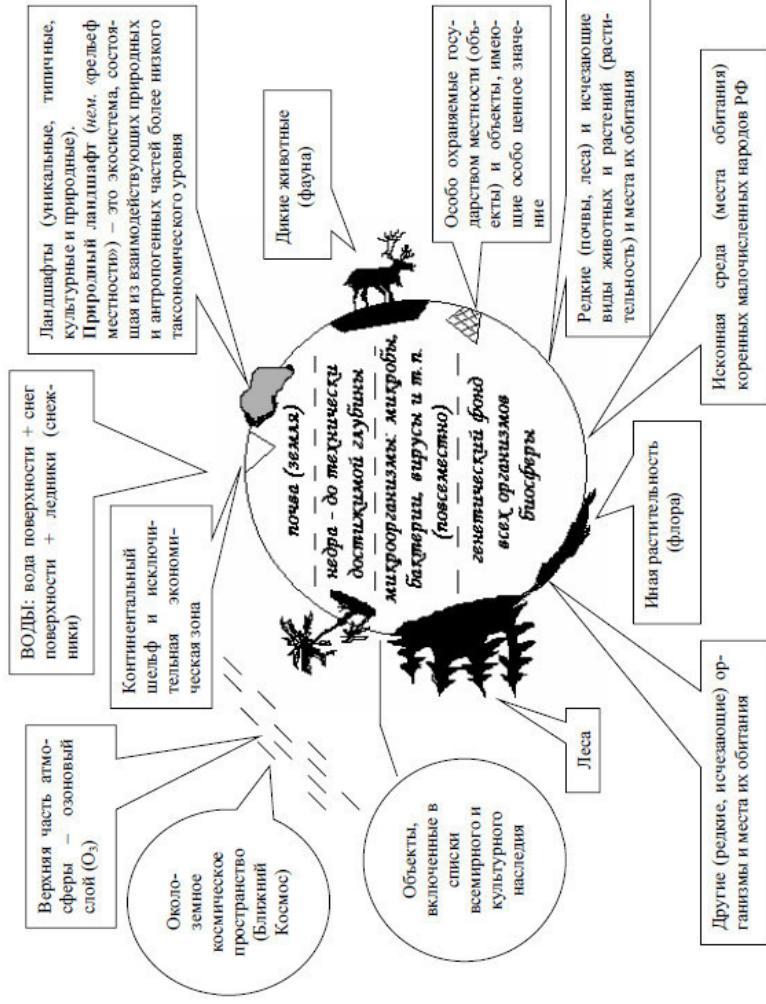
леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд;

атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Р.С. Маковик дает развернутую схему объектов правовой охраны окружающей среды⁴, которую мы приводим ниже.

Объекты правовой охраны окружающей среды (ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»)

⁴ Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. – М.: ТОН-Профобразование, 2003. – С. 61.



В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

В рамках общего представления о природных ресурсах Российской Федерации приведем следующие показатели. «Российская Федерация – самая крупная страна мира и занимает территорию свыше 17 000 тыс. кв. км (11,4 % суши планеты). В России представлены экосистемы девяти

биомов: полярные пустыни, арктические и субарктические тундры, лесотундры, тайга, широколиственные леса, лесостепи, степи, полупустыни и пустыни. Около 69 % земель России приходится на леса, которые составляют 22 % от площади лесов мира (и 26 % по объему запасов древесины). Второе по площади место среди типов естественных угодий принадлежит природным сенокосам и пастбищам – свыше 4 млн кв. км. Морские побережья России имеют протяженность около 60 тыс. км. Россия обладает самыми богатыми в мире ресурсами водно-болотных угодий (около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн км, около 2 млн озер общей площадью 370 тыс. кв. км, 1990,8 млн кв. км болот). В России находятся местообитания многих редких и исчезающих видов растений и животных, включенных в Красную книгу Всемирного союза охраны природы и Красную книгу России (атлантический морж, серый тюлень, белый медведь, редкие виды гусей, казарок, лебедей, хищные птицы и др.), и крупные популяции ряда видов, находящихся на грани исчезновения в иных регионах мира (медведь, волк и др.). Сохранение биоразнообразия *insitu* обеспечивается более чем 15,5 тыс. различных охраняемых природных территорий (разных категорий, режима охраны, уровня управления), общая площадь которых превышает 11 % площади страны»⁵.

⁵ Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование. Аналитический обзор федерального законодательства / под ред. А.С. Шестакова. – М.: КМК, 2003. – С. 1.

Объектами экологического права является сама окружающая среда, а также экологические права человека. Р.С. Маковик объединяет это в таблице, которую мы приводим ниже⁶.

	Классификационный признак	Вид ресурсов	
1	Общность происхождения и местоположения в экосфере	Энергетические, атмосферные, газовые, водные, биологические (растения и животные, играющие роль регуляторов в экосистемах; организмы, обеспечивающие разложение органических тел до минеральных веществ), климатические, рекреационные, антропоэкологические, познавательно-информационные, иные, возникающие в процессе научно-технического прогресса	
2	Скорость истощения (темпы использования)	Исчерпаемые (почва земли), неисчерпаемые (энергия солнца), относительно исчерпаемые (древесина, пресная вода и др.)	
3	Возможность самовосстановления	Возобновляемые (вода пресная и морская, леса, фауна)	Невозобновляемые (полезные ископаемые, дикие животные — их качества)
4	Объем экономического восполнения	Восполняемые (флора, кроме леса)	Невосполняемые (леса, земля, нефть, газ, уголь, минералы, редкие животные)
5	Возможность замены одних ресурсов другими	Заменяемые (фауна)	Незаменимые (генофонд, атмосферный воздух, ландшафт, микроклимат)
6	Возможность реального использования	Невозможные для использования	Потенциально используемые (свет солнца, луны)

⁶ Маковик Р.С. Земельное право. Экологическое право: Конспект учебных курсов в определениях, схемах, комментариях. — М.: ТОН-Профобразование, 2003. — С. 65.

Глава II История формирования экологического права России

Несмотря на достаточно обширный выбор учебных пособий по экологическому праву, вопросы формирования институтов экологического права в историческом аспекте практически нигде не освещены. Поэтому следует рассказать об истории экологического права и как отрасли права, и как учебной дисциплине.

Во многих учебниках по экологическому праву история либо не затрагивается вовсе, либо только выделяется периодизация развития экологического законодательства начиная с 1917 г. (издания Декрета «О земле»).

Так, Б.В. Ерофеев утверждает, что формирование экологического права прошло три основных этапа:

возникновение, становление и развитие экологического права в рамках «земельного права в широком смысле»;

развитие экологического права в рамках природоресурсовых (природноресурсных) отраслей;

современный период развития экологического права, его выход за рамки природоресурсовых отраслей.

«Первый этап охватывал 1917–1968 гг., до принятия Основ земельного законодательства, статьей второй которых были отпочкованы иные природоресурсовые отрасли (горные, лесные, водные); второй – с 1968 по 1987 г., когда со-

здаются многочисленные законодательные акты, вовлекающие в сферу регулирования и экологические связи природных объектов (Закон об охране атмосферного воздуха, Закон об использовании и охране животного мира и др.), и наконец, коллективно признано наличие экологического права как правовой общности; третий период – с 1988 г., когда было издано первое пособие по советскому экологическому праву» (Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов по спец. «Правоведение». М.: Высшая школа, 1992. С. 74).

Другие авторы выделяют шесть периодов экологического законодательства:

1917–1922 гг. – возникновение и становление законодательных актов об охране и использовании природных ресурсов;

1922–1957 гг. – активное развитие союзного законодательства природноресурсного направления;

1957–1963 гг. – принятие во всех республиках СССР законов об охране природы – новой формы природоохранительного законодательства, принятие Закона РСФСР об охране природы в РСФСР от 26 октября 1960 г.;

1968–1980 гг. – проведение кодификации союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире, атмосферном воздухе;

1985–1990 гг. – попытка перестроить общественные отношения в охране природы и рациональном использовании

природных ресурсов, разработать закон об охране природы в СССР и создать специальные органы управления в СССР и республиках;

1990 г. – до настоящего времени.

Новым этапом является также время принятия Закона РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» и Федерального закона «Об охране окружающей среды» 2002 г.

Как видим, подчеркивается преимущественное развитие блока природоресурсного законодательства над природоохранительным. Но поскольку вместе на сегодняшний момент их объединяют общим экологическим правом, наверное, целесообразнее говорить об истории экологического права не только как об истории природоохранительного законодательства, но и об истории природоресурсного законодательства, понимая при этом их тесное взаимодействие и влияние друг на друга. Из всего блока природоресурсного законодательства, бесспорно, интенсивнее всего развивалось земельное законодательство. «От экологического права земельное отличается тем, что если эколого-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в связи с охраной экосвязей природных объектов, то земельное право регулирует преимущественно экономические земельные отношения, возникающие в связи с предоставлением, изъятием земель, порядком их использования. При этом в предмет земельного права входят и отношения, связанные с экологизацией

землепользования, однако эта экологизация имеет вспомогательный характер» (Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 70).

Тем не менее существует и мнение о том, что земельное право является подотраслью экологического права. Обратим внимание также на то, что иные природоресурсные отрасли законодательства (лесное, водное, горное и др.) не получили своего самостоятельного развития в рамках отдельно выделяемой учебной дисциплины и вопросы, связанные с предоставлением, порядком использования данных природных ресурсов, рассматриваются в рамках предмета экологического права. В таком случае скорее можно согласиться с подотраслевой принадлежностью земельного права к экологическому праву – последнее, несомненно, шире по своему значению и содержанию.

Что же является предметом исторического изучения экологического права? На наш взгляд, историей экологического права должны быть все те юридические, правовые предпосылки в развитии законодательства, которые помогли сформировать действующие институты, нормы, принципы современного экологического права, состоящего как из блока природоресурсных норм, так и из блока природоохранных норм. Неверным было бы, на наш взгляд, начинать историю экологического права России с первого унифицированного документа об охране природы (1960 г.) или с 1917 г. (Декре-

та «О земле»), или даже с появления самого термина «экология». И термин, и вышеуказанные акты не появились спонтанно, без причинно-следственной связи с общественным развитием общества, проблемами, с которыми оно сталкивается и пытается разрешить хотя бы в форме обычных правил поведения, выраженных в устной форме. Ведь обычаи тоже являются источниками права в широком смысле.

Не следует отбрасывать ранее существовавшее законодательство России – до 1917 г., развивающее нормы пусть даже только природоресурсного права (хотя не доказано отсутствие природоохранных норм в России до 1917 г.).

«В 1892 г. был принят Устав о промышленности, который был действительным регулятором охраны чистоты вод, воздуха и почвы от недобросовестных промышленников. Законодательно закреплён порядок открытия и функционирования промышленных предприятий, исключаящих или значительно уменьшающих причинение вреда природной среде, в том числе лесам и населению. В законе дано понятие вредного производства»⁷.

В дореволюционный период истории нашей страны были приняты Уставы о лесах⁸, Горный устав⁹.

⁷ Иванова Ж.Б. Правовая охрана лесов Севера России (досоветский период): Дисс... канд. юрид. наук. 12.00.01. – Владимир, 2004. – С. 152.

⁸ Попыткой первичной кодификации лесного законодательства были Указы Екатерины II. Первый полноценный текст Устава о лесах был утвержден позже, 11 ноября 1802 г. Подробную хронологию принятия Уставов о лесах в дореволюционной России см.: Пуряева А.Ю. Формы собственности на леса в России от

Так, например, нормы лесного законодательства середины XIX в., регламентирующие охрану лесов от пожаров, можно условно разделить на две группы:

нормы, предупреждающие, профилактические или препятствующие возникновению пожаров в лесах;

нормы, регламентирующие порядок тушения пожаров в лесах. Так, для охранения казенных лесов в нормах Устава о лесах 1842 г. издания¹⁰ была регламентирована работа постоянной лесной стражи. До введения постоянной лесной стражи в губерниях казенные леса охранялись лесными объездчиками и сторожами, полесовщиками и пожарными старостами. Постоянная лесная стража подчинялась лесным чиновникам. Лесные стражи освобождались от платежа государственных податей, выполнения земских повинностей, исправления рекрутской повинности и от военного поста¹¹. Помимо такой важной обязанности лесной стражи, как охранение лесов от пожаров, к обязанностям лесной стражи относились также следующие: охрана лесов от самовольных

Устава лесного до Лесного кодекса: Учебник для юридических вузов. – Казань: Изд-во МОи Н РТ, 2010.

⁹ См.: Свод законов Российской Империи. – Т. 7. – Кн. 1 / составил и издал А.М. Нюренберг. – М., 1910.

¹⁰ См.: Устав лесной 1842 г. издания // Свод законов Российской империи. – Свод уставов казенного управления. – Т. 8. – Ч. 4. Уставы лесной, о казенных оброчных статьях, о хозяйственном управлении казенных населенных имений. – СПб.: Типография Второго отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1842.

¹¹ См.: Статья 116 Устава лесного 1842 г.

порубок, повреждений, недопущение пастьбы скота без дозволения, охранение границ лесов, лесных полян и других лесных угодий от завладения частными людьми и от неправильного перемещения меж, надзор за постоянными и посаженными лесами, разведение лесных деревьев, истребление хищных зверей и наблюдение, чтобы никто не стрелял на казенных землях дичи в запрещенное время¹².

У каждого двора лесной стражи было вверено для надзора особое пространство леса, под названием обхода (ст. 105). В состав лесной стражи входили: хозяин, пеший стрелок, помощник, запасные с грелки, лесные объездчики или конные унтер-офицеры¹³.

В лесах запрещалось выжигать поляны¹⁴, промышленникам запрещалось разводить огонь ночью¹⁵, а ходящим за грибами и ягодами нельзя было разводить огня в лесах вообще¹⁶.

Хотя разрешалось выжигать леса под пашни, сенные покосы и другие угодья, при подобном намерении крестьянин должен был предварительно известить пожарного старосту, а в более поздних изданиях Устава о лесах – лесную стражу, который должен был наблюдать, чтобы вокруг того ме-

¹² См.: Статья 184 Устава лесного 1842 г.

¹³ См.: Статьи 105, 106, 111 Устава лесного 1842 г.

¹⁴ Статья 648 Устава лесного 1842 г.

¹⁵ Статья 651 Устава лесного 1842 г.

¹⁶ Статья 653 Устава лесного 1842 г.

ста был ров или «чтобы трава была окошена и земля вспахана», или же «чтоб выдран был дерн и оборочен корнем вверх, не менее как на две сажени ширины»¹⁷. При выжигании крестьянин должен был находиться с метлами, ведрами и тому подобными пожарными инструментами, «чтобы не допустить огонь распространиться далее надлежащего»¹⁸. В случае сильного ветра выжигание должно было быть отложено и огонь обязаны загасить¹⁹.

Промышленникам ночью с 15 апреля по 15 сентября в лесах огонь разводить было запрещено²⁰. При разведении огня днем они обязаны были вырыть яму, опалить всю траву около ямы на 5 сажень в окружности. В жаркую и ветреную погоду разводить огонь запрещалось²¹.

Ночью разводить огонь было разрешено только плывущим на судах караванам по рекам и останавливающимся при берегах у лесных дач, но при этом необходимо было соблюдать расстояние от леса не ближе двух сажен, место должно быть недалеко от дороги и очищено от листьев, травы и тому подобного²².

Нормы, регламентирующие порядок тушения пожаров в

¹⁷ Статьи 644, 647 Устава лесного 1842 г.

¹⁸ Статья 645 Устава лесного 1842 г.

¹⁹ Статья 646 Устава лесного 1842 г.

²⁰ Статья 651 Устава лесного 1842 г.

²¹ Статья 1315 Устава лесного 1842 г.

²² Статья 652 Устава лесного 1842 г.

лесах, устанавливали в том числе обязанность являться по первому призыву для тушения пожаров в лесах всех граждан, крестьян, промышленников, их работников, лесных чиновников, которые имели право заставить обывателей оказывать рвами или каналами место пожара, чтобы огонь не распространялся далее²³.

В более поздних редакциях Устава о лесах вышеуказанные положения были сохранены, а редакция Устава о лесах 1876 г. издания стала предусматривать также выплату вознаграждения лицам, призываемым для тушения пожара далее 15 верст от места их жительства, выдаваемую за счет казны²⁴. Устав о лесах 1876 г. издания, кроме того, включал в себя нормы об охране частных лесов от пожаров. Нормы об охране частных лесов от пожаров были включены в текст Устава о лесах в связи с принятием в 1867 году 15 мая Высочайше утвержденного мнения Государственного Совета – *О мерахъ къ охраненію частныхъ лесовъ*²⁵.

Не случайно в научной литературе, затрагивающей исследования дореволюционного лесного законодательства, подчеркивается, что «в дореволюционном российском законодательстве существовала развитая нормативно-правовая система регулирования лесных правоотношений, включавшая

²³ Статьи 656–658 Устава лесного 1842 г.

²⁴ Статья 213 Устава лесного 1876 г.

²⁵ См.: Полное собрание законов Российской Империи. – 1867. – Т. XLII. – С. 750–753.

в себя и детально регламентированный режим лесопользования, и развитую систему государственных органов управления лесным хозяйством, и способы борьбы с нарушениями лесного законодательства, в том числе как направленные на их предупреждение, так и предусматривающие гражданско-правовую, административную, дисциплинарную и уголовную ответственность за лесные правонарушения»²⁶. Так, «в 1837 г. числилось 526 вольнонаемных сторожей, 409 объездчиков, 40 370 полесовщиков и пожарных старост. Общие расходы на содержание лесной стражи составили 47 % от всех расходов на содержание лесного управления»²⁷.

Приведем пару примеров из Полного Собрания законов Российской Империи. В Манифесте об учреждении министерств (Собрание 1-е, т. 27) закреплено, что министру финансов вверяется Лесной Департамент. Понятно, что указанный департамент обладал определенной компетенцией и сферой деятельности в области леса.

Интересен также текст Указа от 10 апреля 1832 г. Императора Николая I «О правах Башкирцев на принадлежащие им земли в Оренбургском крае» (Собрание 2-е, т. 7). Вот три пункта из текста Указа:

²⁶ Блинников Р.В. Правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. 12.00.06. – М., 2005. – С. 57.

²⁷ Диченков Н.А. История охраны лесов от пожаров в России // Лесное хозяйство. – 1998. – № 6. – С. 35–46. Цит. по: Куликова О.В. Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов: Дисс... канд. юрид. наук. 12.00.06. – Саратов, 2000. – С. 20.

«4. Составление подробнейших правил на продажу Башкирских земель предоставить Оренбургскому Военному Губернатору, который оснует их на местных соображениях.

5. Но дабы разрешение сей продажи не могло обратиться во вред Башкирцам, то постановить, чтобы в каждой волости оставалось от 40 до 60 десятин, по усмотрению главного местного Начальства, на душу такой земли, которую общество не имело право продавать.

Если же откроется, что в некоторых волостях вышеуказанного количества десятин на душу не окажется, то всякая продажа или иное отчуждение земли в сих волостях воспрещается.

7. Если в недрах тех земель, продажа коих по силе ст. 5 воспрещается, оказались земли, содержащие богатства рудные, то не возбранять Башкирцам отдавать и сии земли в временное содержание желающим учреждать горные заводы и фабрики и пользоваться рубкою леса в тех дачах, но не иначе, как с утверждения Военного Губернатора и ведома Горного Начальства».

В комментариях к Лесному кодексу (под ред. С.А. Боголюбова) отмечается, что «усиление государственных функций в области лесных отношений и некоторые ограничения частных форм владения лесами можно наблюдать в России уже в конце XIX в.: Лесоохранный закон 1888 г. и Лесной устав 1913 г. (входившие в Свод законов Российской Империи) предусматривали вмешательство государства в пра-

ва частного собственника, запрещение бесконтрольного использования леса, право государства на экспроприацию лесов у тех лесовладельцев, которые нарушают законодательство».

Представляется, что вопрос формирования экологического права в России может стать отдельным предметом исследования. А учитывая Обращение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Правительству Российской Федерации о состоянии и задачах исторического образования в России (см.: Постановление Государственной Думы РФ от 8 апреля 1998 г. № 2359-II ГД), где отмечена необходимость уделять особое внимание историческому прошлому России с позиций научной истины и патриотического воспитания, а также отсутствие комплексных работ по истории экологического права России, актуальность подобного исследования не должна ставиться под сомнение.

«В 70-е годы прошел процесс бурной кодификации природоресурсного законодательства, начиная от земельного и кончая горным, а в начале 80-х годов в соответствии с Основами были приняты Земельный, Водный, Лесной кодексы и Кодекс о недрах РСФСР, появились и два важнейших природоохранных закона – Закон РСФСР об охране и использовании животного мира и Закон об охране атмосферного воздуха. В результате относительно стройной системой законодательства было охвачено правовое регулиро-

вание практически всей окружающей природной среды. Эта целостность правового регулирования повлекла за собой и изменения во взгляде на земельное право как учебную дисциплину.

В частности, было принято решение перейти к преподаванию не земельного права в широком смысле, а нового предмета – курса природоресурсового права и правовой охраны окружающей среды, в связи с чем не замедлили появиться на свет специальные учебные пособия и учебники.

Однако учебный курс не является консервативным, он непрерывно развивается, стимулируя углубление научных исследований. Выяснилось, что природоресурсовый подход к правовому регулированию не гарантирует безопасности природе, поскольку вне правового регулирования остаются экологические связи природных объектов между собой и экосвязи друг с другом (поресурсовый же подход диктуется экономическими интересами общества, при этом игнорируются интересы обеспечения экологической целостности окружающей среды). Вскоре после этого появились пособия по экологическому праву, а с 1988 г. в учебную программу экологических вузов была включена новая дисциплина «Экологическое право» и был издан первый в России учебник» (Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 147).

Следует отметить, однако, что в соответствии с общерос-

сийским классификатором специальностей научной квалификации в разделе «Юридические науки» отдельно выделяются: природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. А в Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (с изм. от 5 октября 2002 г.), акты как природоресурсного, так и природоохранного порядка объединены в разделе актов «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды». Конституция РФ в ст. 72 по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ отдельно перечисляет земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Таким образом, отдельного «экологического законодательства» в утвержденных нормативных актах не выделяется. Но экологическое право является самостоятельной юридической наукой, и включать в себя эта наука должна в том числе вышеуказанное законодательство. Выделение на сегодня самостоятельной юридической науки природоресурсного права и экологического права одновременно, на наш взгляд, дискуссионно. Практически природоресурсное право на сегодня отдельно от экологического права преподается только в виде земельного права, аграрного права. Ни лесное право, ни водное право, ни право пользования животным миром и т. д. не включены в самостоятельные отраслевые юридические дисциплины для изучения в высших учебных заведениях. Дискуссионным, на наш взгляд, также является вопрос о возможности одновре-

менно в одной учебной дисциплине изучать правовой режим объектов окружающей среды как экономического природного ресурса (природоресурсный аспект) и как экологического объекта в целях охраны и сохранения природного баланса в целом.

«В качестве предпосылок становления и функционирования экологического права можно отбирать разные по масштабам, сфере проявления, значению, силе влияния и эффективности воздействия факторы социальной, экономической, политической и правовой жизни. Такой отбор зависит во многом от целей его проведения, частично – от подхода к понятию данной отрасли права, от определения этапов ее развития и т. п. Но все же бесспорно, что решающими на любом этапе и вне зависимости от широкого или узкого понимания предмета правового регулирования являются: во-первых, социально-экологический кризис (объективный фактор) и, во-вторых, государственная экологическая политика (субъективный фактор). Понятно, что оба они не в меньшей, если не в большей степени подвержены с течением времени (иногда очень быстро) изменениям под воздействием иных являющихся самыми разнообразными по содержанию явлений и процессов» (Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 40).

Вопросы политики, экономики и экологии тесно взаимосвязаны и влияют друг на друга. Развитие науки зависит от тенденций в законодательстве, и наоборот. На наш

взгляд, только при комплексном изучении всех этих вопросов одновременно можно добиться положительного эффекта, исключения ошибок, расстановки правильных приоритетов. В рамках Экологической доктрины Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) отмечена задача создания эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствования правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости, для чего необходимо в том числе устранить противоречия между природноресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права.

Глава III Нормы экологического права и экологические правоотношения. Источники экологического права.

Принципы экологического права

Нормы права относятся к разряду социальных норм. Норма права – это мысль, высказывание о должном или дозволенном поведении. Нормы фиксируют то, что должно быть. Согласно теории государства и права, норма права – это волевое, общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения путем предоставления прав и возложения обязанностей, соблюдение которого обеспечено возможностью государственного принуждения.

Нормами экологического права следует считать правила поведения, регулирующие отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды.

Нормы экологического права делятся на три группы:

- 1) отраслевые (охрана и использование отдельных природных объектов – земли, недр, вод, лесов и т. д.);
- 2) комплексные (охрана и использование природных комплексов, природной среды в целом);

3) экологизированные (нормы других отраслей права – административного, уголовного и др.).

Классификация норм права в целом может быть осуществлена по разным признакам, основаниям:

1) *по предмету правового регулирования*, т. е. в зависимости от регулируемых отношений нормы права подразделяются на отрасли;

2) *по специфически юридическим функциям* или по их роли в правовом регулировании:

регулятивные (управомочивающие, обязывающие и запрещающие);

охранительные – предусматривающие меры реагирования на нарушения субъективных прав и обязанностей; устанавливают меры принуждения, юридической ответственности за правонарушения, меры защиты нарушенных прав;

специализированные (нормы специального действия), т. е. нормы о нормах (дефинитивные – содержащие легальные определения терминов, коллизионные – рассчитанные на случаи, когда две или более нормы несовпадающего содержания претендуют на то, чтобы быть примененными к одному и тому же случаю, и оперативные – которые отменяют действие других норм, продлевают их действие или распространяют действие на более широкий круг субъектов или отношений).

По характеру обязательности нормы подразделяются на:

императивные – носящие категорический характер, требование которых не может быть изменено;

диспозитивные – предоставляющие участникам отношений право самим путем соглашения определять круг и объем прав и обязанностей.

С точки зрения содержания выделяются технико-юридические нормы, нормы технического содержания. По форме это юридические нормы, по содержанию – технические правила (СанПиНы, СНИПы и т. п.).

В экологическом праве выделяются также по содержанию юридического предписания следующие виды норм:

- 1) нормы-принципы – закрепляют основополагающие начала охраны окружающей среды;
- 2) нормы-приоритеты – устанавливают правовые преимущества в охране и использовании одних объектов перед другими в интересах обеспечения качества природной среды;
- 3) нормы-правила – содержат экологические требования-императивы применительно к конкретной сфере экологических отношений.

Экологические императивы по своему содержанию подразделяются на следующие виды: предупредительные, запретительные; восстановительные (компенсационные); карательные; поощрительные; управомочивающие; разрешительные; обязывающие.

Правоотношение – это возникающее в соответствии с требованиями норм права общественное отношение, участники

которого имеют субъективные права и юридические обязанности, гарантируемые государством.

Экологические правоотношения – общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права. Основаниями возникновения правоотношений являются юридические факты.

Юридические факты – это конкретные жизненные факты, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правовых отношений. По волевому признаку все юридические факты делятся на события и действия.

События – такие юридические факты, наступление которых не зависит от воли субъектов правоотношения (например, стихийные бедствия). События подразделяются на абсолютные (не зависят от воли кого-либо) и относительные (связаны с действиями человека).

Действия – это факты, которые зависят от сознания и воли людей. Причем бездействие – это пассивное действие с точки зрения юриспруденции. Действия подразделяются на правомерные (или позитивные) и неправомерные (или негативные), что есть правонарушения. Надо отметить, что действие – это наиболее распространенное основание возникновения экологических правоотношений.

Содержание правоотношений составляют субъективные юридические права и обязанности.

Субъективное право – это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством.

Юридическая обязанность – это мера должного поведения, обеспеченная государством.

Содержание прав и обязанностей в конечном итоге зависит от состава участников правоотношения и объекта этого отношения.

Субъектами экологических правоотношений являются:
государство – в лице компетентного органа;
юридические лица;

физические лица, воздействующие на природную среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны;

хозяйствующие субъекты – предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также граждане, осуществляющие общее или специальное природопользование.

По содержанию прав и обязанностей все субъекты экологического правоотношения подразделяются на четыре категории:

1) природопользователи – носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды;

2) органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие

право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной природной среды;

3) общественные объединения экологического профиля;

4) органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

Объектами экологических правоотношений являются природные объекты и комплексы.

Источники экологического права. Нормативные правовые акты являются одним из источников права в науке юриспруденции наряду с другими источниками (правовые обычаи, судебные прецеденты). Нормативные акты подразделяются на две основные группы: законы и подзаконные акты.

Источниками права являются: международные документы, Конституция РФ; конституционные законы; федеральные законы; акты Президента РФ (указы, распоряжения); акты Правительства РФ (постановления, распоряжения); нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств. Законодательство субъектов РФ: конституции, уставы субъектов РФ; законы субъектов РФ; акты глав субъектов РФ; акты органов исполнительной власти субъектов РФ; акты местного самоуправления.

Конституция РФ. Нормы Конституции РФ можно разбить на две группы: первая – непосредственно посвященная экологическим отношениям, вторая – опосредованно участвующая в их регулировании. К первой относятся ст. 9, 36, 42, 58, 72; ко второй – ст. 1, 2, 7, 8, 17–19, 45–48, 57. Со-

гласно Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Среди относящихся к экологическому праву законов России нужно отметить Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Этот Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Данный Закон содержит понятия, являющиеся основны-

ми понятиями экологического права, и основные принципы охраны окружающей среды, объекты охраны окружающей среды. Законом установлены полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, полномочия органов местного самоуправления, права и обязанности граждан, общественных объединений и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определил методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, определил нормативы в области охраны окружающей среды и порядок их установления: нормативы качества окружающей среды, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение, нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду, нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Законом установлены требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, условия охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, зеленого фонда городских и сельских поселений, редких и находящихся под угрозой исчезновения почв, задачи госу-

дарственного экологического мониторинга и экологического контроля. Отдельные главы Закона посвящены научным исследованиям в области охраны окружающей среды, основам формирования экологической культуры, ответственности за экологические правонарушения, международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

Данный Закон имеет также немаловажное значение в вопросе соотношения экологического права с другими смежными отраслями права. Согласно его ст. 2 отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

Отношения, возникающие в области охраны окружаю-

щей среды в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», а также Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» были внесены изменения в Закон РФ «О недрах», в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных тер-

риториях», в Водный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», в Лесной кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и во многие другие законы. Изменения касались в первую очередь компетенции разделения полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования.

Следует отметить, что с 1 января 2007 г. в РФ вступили в силу два новых кодифицированных акта экологического права – Водный²⁸ и Лесной кодексы РФ²⁹.

Основные принципы экологического права представлены в таблице.

²⁸ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – № 121 (4087).

²⁹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201 – ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – № 277 (4243); Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации”» // Российская газета. – 2007. – № 277 (4243).

Основные принципы охраны окружающей среды	Основные принципы земельного законодательства	Основные принципы лесного законодательства	Основные принципы водного законодательства
<p>соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;</p> <p>обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;</p> <p>научнообоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;</p> <p>охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимое условие обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;</p> <p>ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;</p> <p>плотность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;</p>	<p>учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;</p> <p>приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средств производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому</p>	<p>устойчивое управление биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;</p> <p>сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения прат-терас обеспечения прат-ую окружающую среду;</p> <p>использование лесовс учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;</p> <p>обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах;</p> <p>воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;</p>	<p>значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, средообитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав; приоритет охраны водных объектов перед их использованием;</p> <p>Использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду;</p> <p>сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;</p> <p>целовое использование водных объектов. Водные объекты мо-</p>

Основные принципы охраны окружающей среды	Основные принципы земельного законодательства	Основные принципы лесного законодательства	Основные принципы водного законодательства
<p>независимость контроля в области охраны окружающей среды;</p> <p>презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;</p> <p>обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;</p> <p>обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;</p> <p>учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;</p>	<p>поражение земель осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;</p> <p>приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (предельное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;</p> <p>участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализации</p>	<p>обеспечение охраны и защиты лесов;</p> <p>участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализации которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации поряке и формах; использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;</p> <p>подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими функций;</p> <p>недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;</p>	<p>гуг использоваться для одной или нескольких целей;</p> <p>приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;</p> <p>Предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов;</p> <p>участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанности по охране водных объектов;</p> <p>Граждане, общественные объединения имеют право принять участие в подготовке решений, реализации которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании и охране;</p> <p>Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны о обеспечить возможность такого участия в порядке и формах, которые устанавливаются законодательством Российской Федерации;</p>

Основные принципы охраны окружающей среды	Основные принципы земельного законодательства	Основные принципы лесного законодательства	Основные принципы водного законодательства
<p>приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;</p> <p>допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;</p> <p>обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;</p> <p>обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц;</p>	<p>в которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;</p> <p>единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;</p> <p>приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, занятых объектами</p>		<p>равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;</p> <p>равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с настоящим Кодексом могут находиться в собственности физических лиц или юридических лиц;</p> <p>регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);</p> <p>регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;</p> <p>регулирование водных отношений исходя из единства водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственный объект;</p> <p>полнота осуществления полномочий. Решения о</p>

Основные принципы охраны окружающей среды	Основные принципы земельного законодательства	Основные принципы лесного законодательства	Основные принципы водного законодательства
<p>приятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;</p> <p>ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; организация и развитие системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;</p> <p>международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.</p>	<p>на собственности Российской Федерации, собственности субъектов Российской Федерации и собственности муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами; дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;</p> <p>сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина насоблюдение владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.</p>		<p>проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения традиционного природопользования.</p>

Основные принципы охраны окружающей среды	Основные принципы земельного законодательства	Основные принципы лесного законодательства	Основные принципы водного законодательства
	При регулировании земельных отношений применяются принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.		

Глава IV Право природопользования.

Виды прав на природные объекты и ресурсы

Право природопользования – это институт экологического права, который представляет собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов. Речь идет о праве по использованию природных объектов и ресурсов для определенных целей, что относится в основном к праву природоресурсному.

В зависимости от основания как критерия для классификации выделяются разные виды права природопользования. Наиболее распространенной в науке экологического права выделяют следующую классификацию права природопользования в зависимости *от требования по наличию разрешительной документации*: право общего природопользования и право специального природопользования.

Право общего природопользования представляет собой право использования природных ресурсов без получения разрешительных документов со стороны государства и иных уполномоченных лиц. Право специального природопользования представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих раз-

решительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Существует еще одна распространенная классификация права природопользования в зависимости *от использования природного объекта*, природного ресурса: землепользование, лесопользование, недропользование, водопользование, пользование животным миром и т. д.

Можно выделить еще одну классификацию права природопользования. Так, общим критерием, объединяющим право природопользования отдельных природных ресурсов, является *срок пользования* ими. Таким образом, можно выделить постоянное право природопользования (без определенного срока) и срочное. Срочное делится на долгосрочное и краткосрочное. Выделяется также право ограниченного пользования чужим имуществом (сервитут). Так, существует лесной сервитут, водный сервитут, земельный сервитут.

Право природопользования тесно связано с понятием обороте-способности природных ресурсов. В соответствии со ст. 129 Гражданского кодекса РФ оборотоспособностью является возможность объекта гражданского права свобод-

но отчуждаться или переходить от одного лица к другому. Земля и другие природные ресурсы, согласно данной статье, могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Объединяющим показателем для природных ресурсов и объектов является также понятие изъятых из оборота или ограниченных в обороте природных ресурсов. Изъятие из оборота подразумевает невозможность прежде всего находиться в частной собственности, ограничение в обороте подразумевает совершение ограниченной возможности по совершению и сделок и возможностью находиться в частной собственности только при прямом указании на то в законе.

В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимости относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, признаются движимым имуществом. Реги-

страция прав на движимые вещи не требуется, кроме случаев, указанных в законе.

Право собственности и другие вещные права³⁰ на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных Гражданским кодексом РФ и иными законами.

В случаях, предусмотренных законом, наряду с государственной регистрацией могут осуществляться специальная регистрация или учет отдельных видов недвижимого имущества.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи документа о зарегистрированном праве или сделке либо совершением надписи на документе, представленном для регистрации.

³⁰ Подробно о вещных правах на природные ресурсы см.: Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу.

Информация предоставляется в любом органе, осуществляющем регистрацию недвижимости, независимо от места совершения регистрации.

Отказ в государственной регистрации права на недвижимость или сделки с ней либо уклонение соответствующего органа от регистрации могут быть оспорены в суде.

Порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации устанавливаются Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Виды прав на земельные участки. В соответствии со ст. 11.1 Земельного кодекса РФ земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.