

С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО, ЛЕСНОГО И РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

3-е издание, переработанное и дополненное

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

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 502.34(075.32)

ББК 67.407я723

Б74

**Авторы:**

**Боголюбов Сергей Александрович** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

**Позднякова Елена Александровна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Рецензенты:**

*Кичигин Н. В.* — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

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

**Боголюбов, С. А.**

Б74 Правовое обеспечение профессиональной деятельности в области сельского, лесного и рыбного хозяйства : учебник и практикум для СПО / С. А. Боголюбов, Е. А. Позднякова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 429 с. — (Серия : Профессиональное образование).

ISBN 978-5-534-08813-7

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

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

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

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

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

*Для студентов правовых (юридических) и других специальностей экономических, технических и иных образовательных учреждений среднего профессионального образования.*

УДК 502.34(075.32)

ББК 67.407я723

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



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

- © Боголюбов С. А., Позднякова Е. А., 2015
- © Боголюбов С. А., Позднякова Е. А., 2018,  
с изменениями
- © ООО «Издательство Юрайт», 2019

ISBN 978-5-534-08813-7

# Оглавление

Предисловие .....	7
Принятые сокращения.....	10

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 1. Цели и способы рационального природопользования и охраны окружающей среды.....</b>	<b>15</b>
1.1. Современные проблемы природопользования и охраны окружающей среды.....	15
1.2. Конституционные и международно-правовые методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды.....	21
1.3. Роль гражданского и административного права .....	26
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>34</i>
<b>Глава 2. Состояние законодательства о природопользовании и охране окружающей среды.....</b>	<b>35</b>
2.1. Источники природоресурсного и природоохранного права.....	35
2.2. Закон — правовая основа природопользования и охраны окружающей среды.....	40
2.3. Развитие правовых основ природопользования и охраны окружающей среды.....	45
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>52</i>
<b>Глава 3. Объекты и принципы природопользования и охраны окружающей среды .....</b>	<b>54</b>
3.1. Объекты природопользования и охраны окружающей среды .....	54
3.2. Значение принципов рационального природопользования и охраны окружающей среды для практики .....	60
3.3. Устойчивое развитие.....	65
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>72</i>
<b>Глава 4. Права и обязанности в сфере природопользования.....</b>	<b>73</b>
4.1. Права физических и юридических лиц в сфере природопользования и охраны окружающей среды .....	73
4.2. Реализация прав в сфере природопользования .....	79
4.3. Обеспечение исполнения обязанностей в сфере природопользования и охраны окружающей среды .....	85
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>92</i>
<b>Глава 5. Право собственности на природные ресурсы и объекты .....</b>	<b>93</b>
5.1. Понятие права собственности на природные ресурсы и объекты.....	93

5.2. Формы собственности на природные ресурсы и объекты .....	98
5.3. Право общей собственности на природные ресурсы и объекты .....	103
5.4. Приобретение и прекращение права собственности .....	108
5.5. Защита права собственности .....	113
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>116</i>
<b>Глава 6. Экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды.....</b>	<b>117</b>
6.1. Развитие экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды.....	117
6.2. Плата за негативное воздействие на природные ресурсы .....	125
6.3. Предпринимательство в области природопользования и охраны окружающей среды.....	132
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>138</i>
<b>Глава 7. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.....</b>	<b>140</b>
7.1. Экологическое нормирование .....	140
7.2. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза.....	147
7.3. Зоны экологического неблагополучия .....	152
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>156</i>
<b>Глава 8. Экологический аудит, мониторинг, надзор и контроль ..</b>	<b>157</b>
8.1. Экологический аудит .....	157
8.2. Мониторинг и экологический надзор (контроль) .....	164
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>175</i>
<b>Глава 9. Роль и значение информации в сфере природопользования и охраны окружающей среды.....</b>	<b>177</b>
9.1. Понятие и регулирование информации в сфере природопользования и охраны окружающей среды .....	177
9.2. Открытый доступ к экологической информации как гарантия права каждого на благоприятную окружающую среду.....	186
9.3. Органы и организации, формирующие и предоставляющие информацию в сфере природопользования и охраны окружающей среды.....	189
9.4. Государственные услуги по предоставлению информации в области природопользования и охраны окружающей среды.....	193
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>196</i>
<b>Глава 10. Ответственность в сфере природопользования и охраны окружающей среды.....</b>	<b>197</b>
10.1. Социальная ответственность в сфере природопользования и охраны окружающей среды.....	197
10.2. Административная ответственность в области природопользования и охраны окружающей среды .....	204
10.3. Дисциплинарная ответственность .....	208
10.4. Возмещение вреда, причиненного нарушением природоресурсного и природоохранного законодательства .....	216

10.5. Уголовная ответственность.....	223
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	226
<b>Тесты к Общей части</b> .....	<b>228</b>
<b>Литература к Общей части</b> .....	<b>232</b>

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 11. Земля — природный ресурс и базис хозяйствования</b> ....	<b>237</b>
11.1. Земельное законодательство — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.....	237
11.2. Предупреждение радиоактивного, химического и иных видов загрязнения земель .....	243
11.3. Единство земельного участка и расположенной на нем иной недвижимости .....	249
11.4. Землеустройство и реестр.....	257
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	262
<b>Глава 12. Использование и охрана недр</b> .....	<b>263</b>
12.1. Объекты правового регулирования.....	263
12.2. Управление использованием и охраной недр .....	268
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	274
<b>Глава 13. Использование и охрана вод</b> .....	<b>276</b>
13.1. Объекты правового регулирования.....	276
13.2. Предоставление водных объектов в пользование.....	282
13.3. Управление водными ресурсами .....	285
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	290
<b>Глава 14. Использование и охрана лесов</b> .....	<b>291</b>
14.1. Объекты правового регулирования.....	291
14.2. Правовые формы использования лесов.....	295
14.3. Управление лесным хозяйством .....	299
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	304
<b>Глава 15. Использование и охрана животного мира</b> .....	<b>306</b>
15.1. Объекты правового регулирования.....	306
15.2. Управление использованием и охраной животного мира.....	310
15.3. Обеспечение биоразнообразия.....	317
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	320
<b>Глава 16. Правовая охрана атмосферного воздуха и климата</b> .....	<b>322</b>
16.1. Защита атмосферы от вредных воздействий.....	322
16.2. Стабилизация климата.....	330
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	333
<b>Глава 17. Природные объекты, находящиеся под особой охраной</b> .....	<b>335</b>
17.1. Правовые основы природопользования на особо охраняемых природных территориях.....	335
17.2. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов.....	345

17.3. Природопользование в зеленом фонде городских и сельских населенных пунктов .....	350
17.4. Особенности природопользования на байкальской природной территории .....	354
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	358
<b>Глава 18. Использование и охрана природных ресурсов Арктики, континентального шельфа России и Мирового океана .....</b>	<b>359</b>
18.1. Природопользование и охрана окружающей среды в арктической зоне Российской Федерации .....	359
18.2. Регулирование использования и охраны природных ресурсов континентального шельфа России .....	371
18.3. Использование и охрана природных ресурсов Мирового океана .....	374
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	381
<b>Глава 19. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды в зарубежных странах .....</b>	<b>382</b>
19.1. Европа .....	382
19.2. Америка .....	397
19.3. Азия .....	405
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	409
<b>Тесты к Особенной части .....</b>	<b>410</b>
<b>Литература к Особенной части .....</b>	<b>415</b>
<b>Материалы и вопросы для дискуссий и обсуждения на круглых столах и конференциях .....</b>	<b>417</b>
<b>Ответы к тестам .....</b>	<b>422</b>
<b>Приложение .....</b>	<b>424</b>
<b>Новые издания по дисциплине «Основы природопользования и охрана природы» и смежным дисциплинам .....</b>	<b>429</b>

## Предисловие

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***трудовые действия***

- владения навыками работы с правовыми актами природоресурсного и природоохранного законодательства;
- анализа различных юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- анализа правоприменительной и правоохранительной практики;
- разрешения правовых проблем и коллизий;
- реализации норм материального и процессуального права;



- принятия необходимых мер для защиты прав человека и гражданина, а также природных объектов и природных ресурсов;

***необходимые умения***

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

***необходимые знания***

- правовых систем регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- экологических прав и обязанностей юридических и физических лиц, а также государства и его должностных лиц;
- организационно-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды;
- форм и видов юридической ответственности за правонарушения в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- информационного обеспечения;
- методов экологического аудита, нормирования, сертификации;
- экологической экспертизы;
- специфики охраны отдельных природных объектов и ресурсов — земли, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий.

# Принятые сокращения

## 1. Нормативные правовые акты

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Органы власти

**Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

**Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

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

**Росводресурсы** — Федеральное агентство водных ресурсов

**Росгидромет** — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

**Рослесхоз** — Федеральное агентство лесного хозяйства

**Роснедра** — Федеральное агентство по недропользованию

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

**Росприроднадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

**Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

**Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

### 3. Прочие сокращения

**ВТО** — Всемирная торговая организация

**ЗАО** — закрытое акционерное общество

**млн** — миллион

**млрд** — миллиард

**ОАО** — открытое акционерное общество

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

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

**абз.** — абзац (ы)

**гл.** — глава (-ы)

**п.** — пункт (-ы)

**ст.** — статья (-и)

**ч.** — часть (-и)



# ОБЩАЯ ЧАСТЬ





# Глава 1

## ЦЕЛИ И СПОСОБЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

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

• вопросы преодоления конкуренции экономики и экологии;

• виды объектов;

**уметь**

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

**владеть навыками**

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

### 1.1. Современные проблемы природопользования и охраны окружающей среды

#### Состояние природных ресурсов и окружающей среды

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

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

сброс загрязняющих веществ в водоемы резко понизил питьевые качества воды;

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

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

сокращается биологическое разнообразие на планете.

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

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

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

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

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

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

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

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

Значительная роль принадлежит праву, законодательству: они могут тормозить либо подталкивать природоресурсные, природоохранные,



как и иные общественные отношения, быть их стимулятором, регулятором.

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

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

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

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

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

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

### **Отношения общества и природы**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Критическое состояние природных ресурсов и их диалектической совокупности — природы, возрастающая включенность их в социальную жизнь человека обуславливают приоритетность природоресурсных, природоохранных отношений по сравнению с иными, регулируемым правом общественными отношениями. Состояние экономики, бизнеса, политики добычи и использования сырья на современном этапе раз-

вития нашего общества предполагают усиленное изучение природоресурсных, природоохранных проблем и правовых способов их решения<sup>1</sup>.

### **Приоритет охраны жизни и здоровья человека**

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

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

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

Природопользование и охрана окружающей среды не являются самоцелью — их главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на природопользование, здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, природных условий для жизни, труда и отдыха населения.

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

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

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

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

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

---

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

им регулируются отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

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

Из приоритетности и целей обеспечения охраны здоровья человека вытекают задачи и принципы организации рационального природопользования и правовой охраны окружающей среды, тесно связанные между собой<sup>1</sup>.

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

### **Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды**

Конституционные положения служат правовой основой, фундаментом природопользования и охраны окружающей среды. В ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предусматривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

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

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками

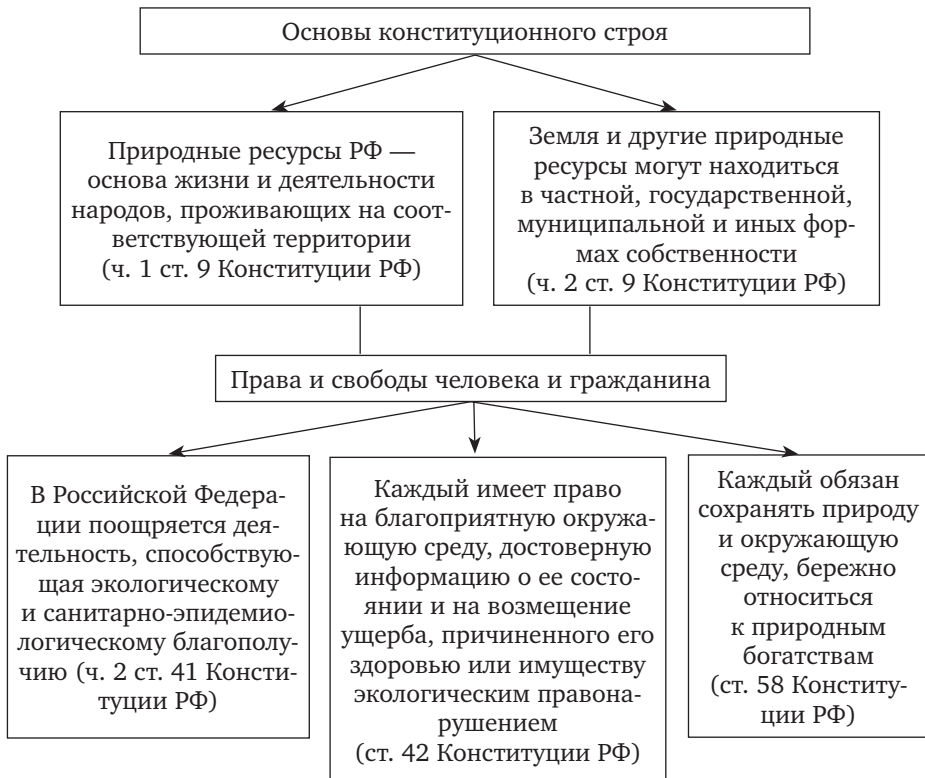
---

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

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

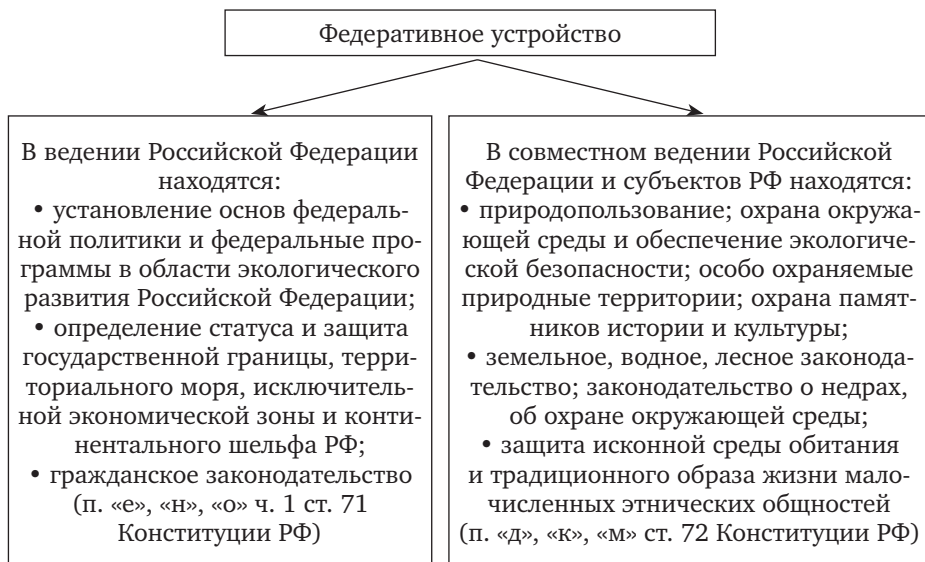
Таким образом, Конституция РФ, конституционное право являются, как и для других отраслей законодательства и права, базисом развития природоресурсного и природоохранного законодательства и права. В Основном Законе РФ содержатся отправные положения для регулирования охраны окружающей среды и организации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

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



**Рис. 1.1. Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды**

Все нормативные правовые акты, содержащие природоресурсные, экологические требования, принятые и действующие на территории РФ, должны соответствовать требованиям Конституции РФ и исходить из ее положений<sup>1</sup>.



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

### **Применение конституционно-правового метода регулирования**

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

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 № 133-О конституционно-правовое регулирование прав граждан на землю — это прежде всего такие базовые положения, как относящиеся к основам конституционного строя принципы свободы экономической деятельности и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Земля рассматривается Конституцией как объект права частной собственности (ст. 35 и 36) и как товар (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 74). Вариант гармоничного взаимодействия норм земельного и граждан-

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



ского законодательства и их разграничения закреплен в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ в ст. 129 и 206 ГК РФ, а также в иных федеральных законах.

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

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

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

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

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 573-О-О положения ЗК РФ находятся во взаимосвязи с положениями п. 9 ст. 2 и ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку он к территориям, на которых запрещено проведение публичных мероприятий, относит земельные участки, границы которых определяются полномочными органами в соответствии с нормативными актами в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства.

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

Таким образом, судебная практика, вопреки распространенному мнению о чрезмерной декларативности конституционных установле-



ний, подтверждает значимость конституционно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды наряду с иными способами их упорядочения<sup>1</sup>.

### **Значение международного права**

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

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

Государственные учреждения, правоприменительные органы должны в каждом конкретном случае рассматривать доказательства признания мировым сообществом того или иного принципа, опираясь на ст. 38 Статута Международного Суда ООН<sup>2</sup>. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ при решении отдельных вопросов нередко ссылаются на международное право, на ратифицированные Россией договоры.

Общепризнанным принципом является то, что в случае разночтений между законом, определяющим общие правила имущественных отношений (например, ГК РФ), и законом, устанавливающим специальные правила (ЗК, ВК, ЛК РФ, Федеральный закон «О животном мире») применительно к конкретным природоресурсным отношениям, действует правило специального закона, а применительно к имущественным отношениям — требования ГК РФ, если в ЗК, ВК, ЛК РФ и других не установлено иное.

Ратифицированные международные договоры РФ обладают согласно Конституции РФ приоритетом в отношении законов и подзаконных актов РФ и субъектов Федерации, локальных актов, но не должны превалять над положениями Основного Закона РФ. Так же поступают в США и большинстве других зарубежных стран.

---

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

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

Приведенный порядок не должен ущемлять российский суверенитет. Ратификация международных соглашений осуществляется парламентом России в форме федерального закона, при этом могут быть при необходимости внесены изменения и дополнения в российское природоресурсное и природоохранное законодательство. Ратификации подлежат международные договоры:

- исполнение которых требует принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;
- предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования;
- об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации.

### **1.3. Роль гражданского и административного права**

#### **Регулирование природоресурсных имущественных отношений**

Поскольку природные ресурсы и природные объекты, являясь частью окружающей среды, включаются в гражданский оборот, становятся в определенном смысле вещами, их регулирование при определенных обстоятельствах осуществляется гражданским законодательством.

Актуальным представляется взаимодействие природоресурсного права и законодательства и гражданского права и законодательства РФ, регулирующего имущественные и некоторые связанные с ними неимущественные отношения. Распространение на многие природные ресурсы и объекты рыночных отношений обуславливает необходимость максимального использования и одновременно размежевания отраслей природоресурсного и гражданского российского права.

Гражданско-правовой способ регулирования общественных отношений базируется на основных началах гражданского законодательства и основывается на признании равенства участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 1 ГК РФ).

Концептуальными, имеющими отношение к природоресурсным отношениям, положениями ГК РФ являются его ст. 129, 130 и 209, устанавливающие, что:

- земельные и иные 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 иных природных ресурсах;

- к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (о государственной регистрации недвижимости см. ст. 131 ГК РФ);

- владение, пользование и распоряжение земельными и иными 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.

Эти нормы основываются на ч. 1 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36 Конституции РФ и получают последующее отражение в ч. 3 ст. 3 и других статьях ЗК РФ, ч. 2 ст. 3 ЛК РФ, ч. 2 ст. 4 ВК РФ.

Имеются и другие, более общие нормы ГК РФ, влияющие на регулирование отношений по поводу охраны и использования земель и иных природных ресурсов.

В подп. 3 п. 1 ст. 8 ГК РФ («Основания возникновения гражданских прав и обязанностей») судебное решение предусматривается в качестве одного из оснований, устанавливающих гражданские права и обязанности. Оно может быть вынесено судом, к примеру, при обжаловании итогов конкурса и аукциона земельных участков и отказе в выдаче лицензии на охоту или иной вид природопользования. Правовым фундаментом организации и проведения конкурсов и торгов земельных участков и выдачи лицензий на тот или иной вид природопользования, заключения лицензионного соглашения являются положения ст. 445 «Заключение договора в обязательном порядке», 448 «Организация и порядок проведения торгов», 449 «Последствия нарушения правил проведения торгов» ГК РФ.

Гражданское законодательство относится к ведению России; земельное, природоресурсное, природоохранное — к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение земельных, иных природоресурсных и связанных с ними имущественных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами напрямую зависит от указанного конституционного разграничения предметов ведения между ними, размежевания и взаимодействия природоресурсного, природоохранного, гражданского и иных отраслей российского законодательства.

Выбор соответствующих норм и требований отраслей права и законодательства при правоприменении имеет немаловажное значение для упорядочения общественных отношений, определения вещных и иных прав на землю и иные природные ресурсы, на объекты природопользования, для решения земельных и иных споров.

Гражданский кодекс РФ играет и должен продолжать играть важнейшую роль в обеспечении стабильности имущественных, природоресурсных отношений, защите их добросовестных участников.

В осуществлении оборота земельных участков немалую роль играет обычай; например, при наследовании и разделе земельного участка учитывается его предыдущее использование. Применение охотничьих и рыболовных обычаев распространено на европейском российском Севере и в Сибири.

На нормах обычая нередко основываются использование береговой линии, пребывание в лесах, общее водопользование, добыча общераспространенных полезных ископаемых. Значение обычая и его узаконения в условиях развития рыночных отношений неизменно повышается (после давно забытого старого).

Для земельного права имеет значение гл. 17 «Право собственности и другие вещные права на землю» разд. II «Право собственности и другие вещные права» ГК РФ.

В ряде норм ЗК, ЛК, ВК РФ и иных федеральных законов, регулирующих рациональное использование и охрану природных ресурсов и объектов, предусматривается недопущение приватизации некоторых категорий земель, природных объектов, а также определенного имущества в отрыве от земли.

В определенных федеральными законами случаях запрещается заключение гражданско-правовых договоров и других имущественных сделок по поводу некоторых видов земель и иных природных объектов, вводятся ограничения имущественных прав граждан и юридических лиц, возложение на них дополнительных обязанностей в связи с владением, пользованием и распоряжением природными ресурсами и объектами.

В области природоохранных и природоресурсных отношений имущественный подход, предусматривающий равный, горизонтальный, в отличие от административного вертикального подхода, приобретает принципиальное значение, поскольку наряду и вместе с земельными участками в гражданском обороте могут находиться участки леса, иная растительность, объекты животного мира, древесина, пруды, обводненные карьеры, добытые, т.е. извлеченные из недр, полезные ископаемые.

В конце 1980-х гг. в нашей стране был провозглашен принцип перехода от преимущественно административных, властных методов регулирования природоресурсных отношений к методам преимущественно экономическим. За прошедшее время оправдала себя взвешенность этой формулы, означающей постоянное и неизменное функционирование и того и другого методов.

На этом пути за прошедшие два десятка лет сделано немало. Установлена плата за пользование природными ресурсами, потребление и загрязнение природной среды. Признаются, защищаются равным образом и гарантируются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю и иные природные ресурсы, складывается экономический механизм использования природных ресурсов и охраны окружающей среды — введение материального

интереса в использование природных ресурсов для настоящего и будущих поколений и их сбережение.

Применение гражданско-правового метода обусловлено включением земельных участков и некоторых иных природных объектов в имущественный оборот, наличием десятков миллионов граждан — собственников земельных участков: среди них более 10 млн участков земель сельскохозяйственного назначения, почти 20 млн владельцев садовых участков, десятки миллионов земельных участков под жилыми домами и дачами.

Стабильность природопользования и гражданско-правовая защита экологических прав десятков миллионов граждан, как и имущественное обеспечение заинтересованного выполнения ими своих природоохранных обязанностей, причем не вопреки, а в интересах всего общества, являются задачами современного российского природоресурсного права и федеративного правового государства.

### **Административно-правовой способ регулирования**

Административно-правовой метод используется для обеспечения порядка управления и поэтому исходит из неравного положения субъектов права — из вертикальных отношений власти и подчинения. На него влияют преобладавшие представления о естественном, «дармовом» происхождении природных благ, отсутствии, как правило, вклада человеческого труда в их появление и существование, нулевой себестоимости природных объектов и соответственно цены за природопотребление.

В условиях провозглашения, распространения и развития прав собственности на природные ресурсы становятся видны и положительные, и отрицательные стороны административного подхода: планирование ресурсопотребления, координация природоохранной деятельности, преодоление эгоистических, сепаратистских инстинктов природопользователей могут порождать как бесхозяйственность, пренебрежение экономической оценкой природных ресурсов, распространение безответственности природопользователей, так и наведение государственной и производственной дисциплины, способствовать установлению экологического правопорядка.

С ростом научно-технического прогресса увеличиваются нагрузки на природные ресурсы, природные объекты и всю окружающую природную среду. Функционирование объектов атомной энергетики, опасных производственных объектов, гидротехнических и других сооружений, признаваемых источниками повышенной опасности, обуславливает поиск самых разнообразных правовых способов и решений, в том числе административных, способных предотвратить их вредное воздействие на здоровье человека и окружающую его природную среду.

Законы о природных ресурсах, как и нормативные акты других отраслей права, содержат большое количество норм административно-правового характера, направленных на рациональное ресурсопотребле-

ние, охрану окружающей среды. Это обусловлено публичным, социальным характером назначения и использования большинства природных ресурсов, представляющих интерес для всего населения.

Административные методы организации рационального природопользования и охраны окружающей среды не чужды и другим странам, давно идущим по пути рыночных отношений, признания условной неизбежности частной собственности на землю и другие природные ресурсы. Все чаще и настойчивее окружающая среда признается в них общенациональным благом, необходимым для выживания общества.

В случаях коллизий между государством, обществом и частным собственником земли приоритет и предпочтение судами за рубежом все чаще отдаются первым. Участки земли и некоторые другие природные объекты выкупаются государством и изымаются для государственных, общественных нужд и общечеловеческих надобностей. В области экологии авторитет государства и его природоресурсных, природоохранных органов становится непререкаемым и незыблемым, обеспечивается жесткими административными и иными юридическими процедурами.

### **Взаимодействие гражданско-правового и административно-правового способов регулирования**

Поскольку состояние природных ресурсов вызывает все большую озабоченность населения, а предписания по их охране приобретают все большую значимость, государственно-властный и имущественно-правовой методы будут диалектически и причудливо переплетаться.

Они взаимно дополняют друг друга, уступая время от времени друг другу место в правовом регулировании отношений «общество — природа» в зависимости от состояния и степени деградации окружающей среды, формирования гражданского общества, становления эколого-правового сознания и культуры, демократических институтов правового государства.

В решении проблем предупреждения деградации природы со стороны особо опасных в экологическом отношении объектов решающее значение может принадлежать сочетанию административных и гражданско-правовых методов и средств, повышенным требованиям к статусу юридических лиц, эксплуатирующих эти объекты, набору их дополнительных обязанностей и прав.

Включение земельных участков, водных объектов, иных природных объектов и ресурсов, в том числе порой экологически особо опасных объектов, в имущественный оборот предполагает более эффективное использование частноправовых возможностей как для обеспечения рационального использования и охраны этих природных компонентов, так и для уменьшения с их стороны риска аварий и катастроф техногенного и природного характера, связанных с их потреблением.

Следует отметить особенности приватизации экологически особо опасных имущественных комплексов, распространения процесса банкротства эксплуатирующих их организаций и привлечения к соот-



ветствующим формам гражданско-правовой ответственности, возможность проецирования приемов как административного, так и имущественного характера на решение природоресурсных и природоохранных проблем.

Представляется обоснованной рекомендация о признании за имущественным комплексом экологически особо опасных объектов единого правового режима недвижимости. Думается, что в него целесообразно включать и рассматривать как главную вещь и земельный участок, на котором расположен экологически особо опасный объект. По этому пути формируется и на это ориентируется российское законодательство о государственном кадастре недвижимости.

Заслуживают поддержки предложения о лучшем обеспечении доступа пострадавших к правосудию и осуществлении действенного государственного, общественного и муниципального экологического контроля путем государственной регистрации юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты, по месту нахождения таких объектов.

Интересно предложение о возложении во всех случаях субсидиарной ответственности за причинение экологически особо опасными объектами вреда на государство как субъект, санкционирующий путем лицензирования и государственных экспертиз осуществление такой деятельности.

Некоторые специалисты считают, что в условиях резкого сокращения государственного лицензирования и уменьшения случаев, требующих осуществления государственной экологической экспертизы, распространения коррупции возложение на государство такой ответственности может не совпадать с реализацией принципов справедливости, законности, учета публичных интересов.

Возможно, интересное предложение о субсидиарной ответственности может быть реализовано путем привлечения к гражданско-правовой ответственности конкретных природоохранных и иных инспекторов, других лиц, санкционирующих функционирование экологически особо опасных объектов, которое привело к наступлению вреда.

В обществе продолжают дискуссии о внедрении в природопользование гражданско-правовых методов и их сочетании с административно-правовыми методами охраны окружающей среды.

Взаимодействие административно-правового и гражданско-правового методов — специфическая черта природоресурсного и природоохранного права. В области природоресурсных, природоохранных отношений эта проблема немаловажна, поскольку владение, пользование и распоряжение природными объектами и природными ресурсами должно осуществляться их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. М. : Норма, ИНФРА-М, 2014.

## Иные методы регулирования природопользования и охраны окружающей среды

В формировании правовых основ природопользования и охраны окружающей среды участвуют наряду с конституционным, международно-правовым, гражданско-правовым и административно-правовым и иные методы познания, отражающиеся на способах регулирования: *прогностический, сравнительно-правовой, метод экологизации правовых норм*. Здесь необходимы предсказание, суждение о состоянии природоресурсных отношений в будущем. Прогнозирование природоресурсных и природоохранных процессов предполагает их программирование, проектирование, управление, использует экстраполяцию, моделирование, опрос экспертов.

Нахождение России в мировом сообществе должно предполагать прогнозирование мировых природоресурсных отношений, изменения в технике, науке, окружающей среде, развитии международного права, правовых системах других стран и континентов.

Потребность в таких знаниях очень важна для природопользования, ибо знание будущих состояний, процессов и явлений представляет собой необходимое условие компетентного и целенаправленного управления природоресурсными и природоохранными процессами, предупреждения деградации земель и других природных ресурсов от ветровой и водной эрозии, загрязнения, захламления, опустынивания, засоления, подтопления.

Здесь подвижность и динамика состояния природных ресурсов, окружающей среды, постоянно ранимой, все более вызывающей озабоченность, во многом зависят от антропогенной, человеческой деятельности, подвергаемой законодательному и иному правовому регулированию и поэтому требующей (и деятельности, и ее регулирование) особого внимания, прогнозирования и осторожности.

Эффективное и постоянное использование *прогностического метода* в сфере природоресурсного, природоохранного права открывает действенный канал взаимодействия общества и природы, науки и практики, позволяет не отставать от природных явлений и катаклизмов, пытаться опередить и предупредить их, быстрее ликвидировать их отрицательные последствия.

Полезными могут представляться сравнение правовых систем, категорий, явлений, феноменов, институтов в области природоресурсной (земельной, водной, лесной и др.), природоохранной отраслей права и законодательства, поиски общего и особенного, мирового и национального, попытки выведения некоторых закономерностей с целью повышения эффективности права, обеспечения надлежащего экологического правопорядка.

Сопоставление российского права с аналогичным правом других государств приводит к выводу об общих чертах, тенденциях, различиях, присущих всем отраслям права, всей национальной системе, и о частностях, свойственных лишь либо преимущественно природоохранному,



природоресурсному, в частности земельному, иным конкретным отраслям российского права.

Российское право из зарубежного опыта перенимает публичную, экспертную оценку любого проекта с точки зрения его воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС), экологические аудит и страхование, иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

*Сравнительно-правовой метод* учит тому, что надо обращать больше внимания не на принятие новых и дополнение имеющихся законов, а на их реализацию — соблюдение, исполнение, использование, применение. В связи с этим предстоит сопоставлять не только и не столько тексты законов разных времен и народов, сколько механизмы, условия подготовки и принятия, порядок их реализации, причины неисполнения, к которым можно отнести менталитет, уровень правосознания и правовой культуры.

Провозглашая глобализацию экологических и правовых процессов, надо видеть разнообразие их форм в виде сближения, гармонизации, унификации законодательств. На эффективность законов влияют не только их тексты, но и организационная, контрольная и иная деятельность по их реализации.

---

### Из истории

Королева Англии Анна спрашивала Петра I: «Государь, что будет, если твой народ, переняв ремесла, искусства и искусства европейские, переймет и все то, что послужит истреблению первородного его свойства?»

На что Петр I отвечал: «...Отдавая на суд потомства мои дела, скажу россиянам: “Сыны России! Я оставляю вам пример мой и мои дела. Если, научась ремеслам и искусствам, вы обольститесь приманками роскоши европейской, вспомните только, чем занимался Петр. В роскоши ли, в забавах ли проводил он жизнь свою? К твердости ваших душ, к крепости ваших мышц он желал присоединить внутреннюю промышленность: сии три силы вознесут Россию на верх возможного государственного благополучия. Не для того я странствую, не для того я тружусь, чтобы исторгнуть Россию из России, но чтобы укрепить и вознести ее в ней самой”».

(*Каралис Д.* «Будем жить без обольщений». Первый домик Петра I, С.-Петербург, рамочка с перепиской царя на стене // ЛГ. 2009, 15—21 апр. (№ 16). С. 2).

---

Своеобразным является *метод экологизации*, т.е. усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, воздействие природоохранных требований на нормы, предписания иных отраслей права и законодательства.

Это объективное, порожденное развитием научно-технического прогресса требование, проникновение природоохранных подходов, идей, приемов, их прикосновение к объектам, предметам и методам регулирования иных отраслей права. Он направлен на гармонизацию отношений общества и природных ресурсов, всей окружающей среды вне отраслевой принадлежности правовых норм.

Метод экологизации можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем событиям и явлениям общественного бытия, как проникновение всемирной глобальной задачи рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые, так и не регулируемые правом.

Земельное и иные составные части природоресурсного права не могут обойтись без своей экологизации как метода, цементирующего и скрепляющего отдельные институты, нормы и источники всей этой отрасли российского права.

Количество и уровень ресурсопотребления перерастают в свое совершенно новое качество — требуют охраны всей окружающей природной среды, где эксплуатация природных ресурсов занимает важнейшее место, но нередко отодвигается на второй план по сравнению с их сбережением, рациональным, возобновляемым потреблением, устойчивым развитием, комплексной охраной окружающей среды.

## **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Какие основные проблемы обуславливают необходимость правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды?

2. Почему актуализируются задачи использования и сохранения природных ресурсов, всей окружающей среды?

3. Какова роль права в обеспечении рационального природопользования?

4. Расскажите, как понимаются природоресурсные, природоохранные отношения и природоресурсное, природоохранное право.

5. Укажите, в чем состоит социальное предназначение природоресурсного, природоохранного права и законодательства.

6. Почему охрана жизни и здоровья человека является приоритетной в ходе природопользования?

7. Объясните, почему актуально применение гражданского права к природоресурсным отношениям.

8. Как соотносятся природоресурсное, природоохранное и гражданское, административное право и законодательство?

9. В чем различия объектов регулирования в природоресурсной, природоохранной отраслях права и законодательства?

10. Как соотносятся различные методы изучения и применения природоресурсного, природоохранного права?

11. Назовите достоинства и недостатки административно-правового и гражданско-правового методов в природоресурсном, природоохранном праве и законодательстве.

12. Каковы причины и направления экологизации российского права?

13. Как обеспечивается сочетание методов и эффективность регулирования в области рационального природопользования и сохранения окружающей среды?

14. Укажите, как соотносятся экономические и природоресурсные, природоохранные цели и средства.

## Глава 2

# СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ И ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- экологические требования российской Конституции;
- международные договоры как составную часть правовой системы России;
- модернизацию нормативной правовой базы природопользования и охраны окружающей среды;

**уметь**

- формулировать основные признаки источников правового регулирования в области природопользования и охраны окружающей среды;
- классифицировать источники по различным основаниям;
- толковать и правильно применять правовые нормы;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов;
- правильно применять юридическую терминологию;

**владеть навыками**

- работы с правовыми актами;
  - анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
  - анализа правоприменительной и правоохранительной практики.
- 

## 2.1. Источники природоресурсного и природоохранного права

### Иерархия нормативных правовых актов

Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды включают прежде всего институты, нормы и предписания природоресурсного и природоохранного права и законодательства, а также иных отраслей.

Сложившаяся система источников природоресурсного и природоохранного права и законодательства играет роль важного стабилизирующего фактора в развитии общества, преодолении кризисных явлений, связанных с исчерпаемостью природных ресурсов.

Эти нормы и правовые акты образуют правовые основы природопользования и охраны окружающей среды, обеспечивающие управле-

ние природоресурсными и природоохранными отношениями в соответствии с Конституцией РФ.

В рамках правовых основ источники природоресурсных и природоохранных законодательных и иных правовых требований выстраиваются по принципу их соподчиненности в иерархическую пирамиду. В многонациональном федеративном государстве, претендующем на то, чтобы стать правовым, демократическим, социальным, это особенно важно для налаживания надлежащей правотворческой и правоприменительной деятельности органов государства, обеспечения режима законности и экологического правопорядка.

Соподчиненность природоресурсных и природоохранных норм и актов законодательства, обеспечиваемая с помощью организационных, юридических механизмов и законодательной техники, способствует единству государственной власти, неуклонному, единообразному применению, соблюдению и исполнению правовых, прежде всего законодательных, требований.

Многочисленные и нередко весьма запутанные предписания разбросаны по различным «этажам» правовой системы, находятся на разных уровнях источников права и законодательства, причем не только на федеральном, но и на уровне субъектов РФ, муниципальных образований, а также учреждений, организаций, предприятий (рис. 2.1).

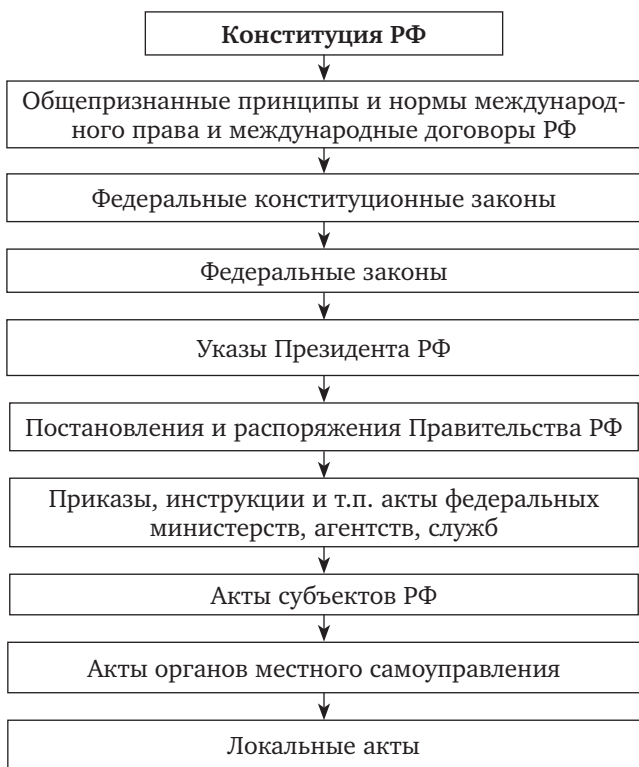


Рис. 2.1. Иерархия (соподчиненность) нормативных правовых актов РФ

## Виды источников природоресурсного и природоохранного права

В цивилизованном юридическом и экономическом пространстве, где функционируют исторически обусловленные правовые, нравственные и экономические системы, могут существовать различные формы и виды источников права: правовой обычай, нормативный правовой акт федеральной власти, субъекта федерации, муниципального образования, организации, судебный прецедент, договор, общие принципы, идеи и доктрины.

Не все эти источники права действуют одновременно и с одинаковой силой — на них влияют специфические, исторические черты правовой системы той или иной страны, особенности национального законодательства в рамках единой правовой семьи, периоды развития, традиции.

В России в природоресурсных, природоохранных отношениях в последнее время определенное значение приобретают общие принципы, договоры и обычаи, что обусловливается разбросанностью и разнородностью природных ресурсов, перераспределением их и регулирующих их использование актов по различным элементам, структурам Федерации и субъектам собственности, развитием подлинной конкуренции.

Идеи и доктрины, т.е. мнения ведущих ученых, философов, экономистов, юристов, в ряде государств участвуют в формировании законодательства и права, становятся обязательными, общими, получая отражение в природоресурсном и природоохранном праве. В романо-германской правовой семье основные положения земельного права в Средние века были сформулированы в университетских стенах.

С учетом распространения религии не следует игнорировать и эту, основанную на духовных воззрениях, сторону правового источниковедения, тем более в области благородной, доброй, справедливой организации природоресурсных, природоохранных отношений, в частности водопользования, землепользования, лесопользования.

Воззрениям, идеям и доктринам российских юристов в последние десятилетия стало придаваться некоторое значение; аргументированные, научно обоснованные мнения авторитетных ученых принимаются судьями во внимание и учитываются при рассмотрении дел в Конституционном Суде РФ, федеральных судах общей юрисдикции, мировых судах. Имеются примеры использования судами при вынесении решений доводов, изложенных в научно-практических комментариях, учебниках и пособиях по природоресурсному, природоохранному праву.

Наиболее характерным для России и распространенным способом правового регулирования общественных отношений служит нормативный правовой акт, что обусловливается масштабами, централизацией и многонациональностью государства, желанием обеспечить единообразие правопонимания и правоприменения, довести понятный текст до сведения многочисленных и разнообразных исполнителей.

### **Нормативный правовой акт:**

- является письменным, публикуемым или оглашаемым иным способом источником права, широко тиражируемым, доводимым различными методами, в том числе при помощи СМИ, до сведения исполнителей;
- готовится, как правило, тщательно, всесторонне, длительное время, разрабатывается с помощью профессионалов, прежде всего квалифицированных экономистов, юристов, экологов, землеустроителей, предпринимателей, биологов, почвоведов и др.;
- принимается законодательным (представительным) или исполнительным органом квалифицированным или простым большинством голосов либо ответственным должностным лицом, являющимся, как правило, представителем власти.

Нормативные правовые акты составляют иерархическую систему (пирамиду) соподчиненных звеньев, их юридическая сила зависит от места и компетенции органа, принимающего акт. Выстроенная система нормативных правовых актов способствует их лучшему уяснению, обеспечению экологического правопорядка.

Среди нормативных правовых актов выделяются Конституция РФ и предусмотренные ею федеральные конституционные законы, федеральные законы и соответствующие им подзаконные акты<sup>1</sup>.

### **Значение принципов, договоров и обычаев в условиях рыночной экономики**

Отправные исходные начала и принципы становятся в условиях рыночной экономики источником права, особенно если такая их роль закрепляется в законодательном порядке.

Например, в ст. 38 Статута Международного суда предусматривается следующее: «Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет... общие принципы права, признанные цивилизованными нациями».

В ст. 15 Конституции РФ провозглашается, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

К таким принципам относятся, например, такие положения, как: «специальный закон отменяет действие общего закона» (Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» заменяет нормы Федерального закона «О кооперации», нормы ЗК РФ об обороте земельных участков уточняют нормы ГК РФ об имущественном обороте); «более поздним законом отменяется более ранний» (даже если это не указано в акте о введении его в действие).

Общие принципы права в условиях конкуренции постепенно занимают свое место в российской правовой системе. Согласно

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010; Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие. М. : Юриспруденция, 2009.

ст. 6 ГК РФ при невозможности использования аналогии закона, т.е. применения законодательства, регулирующего сходные отношения, можно определять права и обязанности сторон исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства, требований добросовестности, разумности и справедливости.

Однако судебная, арбитражная и административная практика в области природоресурсных и природоохранных отношений постоянно сталкивается с проблемами применения принципов и понятиями добросовестности, разумности и справедливости разными лицами, государственными и правовыми инстанциями.

Договоры и соглашения между различными субъектами природопользования и охраны окружающей среды могут устанавливать не только права и обязанности сторон, но и общие правила поведения, которым в будущем должны подчиняться другие участники предусмотренных в них общественных отношений. Примерами таких нормативных договоров являются договоры об общих и специальных водных, лесных и земельных сервитутах.

На основании соглашений Правительство РФ передает исполнительным органам субъектов РФ часть своих полномочий, но возможно и обратное перераспределение природоресурсных и природоохранных функций исполнительных органов государственной власти.

К договорам как источникам права относится международный договор, предусмотренный ст. 15 Конституции РФ. Административная и судебная практика предполагает имплементацию, т.е. включение норм международного договора РФ в российское законодательство, иные нормативные правовые акты.

После подписания и ратификации международных договоров РФ, становящихся источниками российского права, под патронажем Министерства иностранных дел РФ составляется и реализуется план принятия российских правовых актов для обеспечения действия указанных договоров, включения их требований и предписаний в российское, в том числе природоресурсное, природоохранное, законодательство.

Правило поведения, сложившееся в течение длительного времени и признаваемое государством в качестве общеобязательного, считается **правовым обычаем**. В природопользовании правовые обычаи занимают наибольшее место по сравнению с другими отраслями российского права и законодательства, что можно объяснить наибольшей длительностью, актуальностью и неурегулированностью многих природоресурсных отношений.

Обычай был основным источником права на ранних ступенях развития общества. Многие последующие источники права и законодательные акты представляли собой систематизированные записи наиболее важных и оправдавших себя обычаев.

Таковы, например, Русская Правда XIII в. (узаконившая наказания за кражу, порчу и нарушение земельных и охотничьих владений), Судебник 1497 г., Соборное Уложение царя Алексея Михайловича



1649 г. (закрепившее три вида землевладения: государственное — царя; вотчинное — передаваемое по наследству; поместья — выдаваемые за службу и по месту службы, на время службы государю).

С развитием имущественного оборота, конкуренции, формированием коммерческих отношений роль обычая возрастает. Провозглашены основными началами гражданского законодательства признававшиеся ранее в качестве обычаев неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав (ст. 1 ГК РФ).

Обычай (в том числе делового оборота) предусматривается ст. 5 ГК РФ: им признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не установленное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Обычай, противоречащий положениям законодательства или договора, не применяется.

Примером включенного в природоресурсное законодательство обычая можно считать правило раздела земельного участка между собственниками расположенного на нем строения не только пропорционально долям права собственности на последнее, но и согласно сложившемуся порядку пользования участком — оправдавшему себя обычаю.

Нередко сформировавшиеся и устоявшиеся правила пользования землей включаются в договоры сервитутов, распределение конкретных земельных долей при акционировании крестьянских коллективных хозяйств, при выделении из них отдельных членов.

## **2.2. Закон — правовая основа природопользования и охраны окружающей среды**

### **Конституционная база разграничения полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды**

В Конституции РФ предусматриваются основы конституционного строя, экологические права, свободы и обязанности человека и гражданина, федеративное устройство, полномочия главы государства, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, являющихся самостоятельными, и органов местного самоуправления. Конституционные нормы являются отправными для природоресурсного, природоохранного права.

Конституция РФ имеет наивысшую юридическую силу среди других законов, обладает прямым действием и применяется на всей территории РФ: иные нормативные правовые акты, содержащие нормы природоресурсного, природоохранного права, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Согласно ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие



права, свободы и обязанности человека и гражданина, в том числе в области природоресурсных отношений, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Это конституционное положение важно для всех законодательных установлений, прежде всего для законов, но еще важнее — для подзаконных актов, которые активно участвуют в регулировании природоресурсных и природоохранных отношений.

Для такой многовекторной сферы, как природопользование и охрана окружающей среды, первостепенное значение имеет разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, между высшими государственными органами.

К ведению Российской Федерации согласно ст. 71 Конституции РФ относятся:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе природоресурсных, экологических);
- федеральная государственная собственность (прежде всего на природные ресурсы) и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития РФ;
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- гражданское, гражданско-процессуальное законодательство (как методы охраны имущественных отношений, возникающих при использовании и охране соответствующих природоохранных, природоресурсных интересов, рычаги защиты природных объектов, ресурсов и их владельцев);
- метеорологическая служба, стандарты (в том числе в области природоресурсных, природоохранных отношений).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ находятся:

- защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (в том числе в области природоресурсных, природоохранных отношений);
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности (в том числе на земли, на другие природные ресурсы);
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты Федерации согласно ст. 73 Конститу-

ции РФ обладают на своей территории всей полнотой государственной власти.

Президент России в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Им в апреле 2012 г. утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью (в том числе на природные ресурсы), обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

### **Федеральные законы**

Среди источников российского права на первом месте после Конституции РФ стоит закон — нормативный правовой акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений. В нем всегда содержатся юридические нормы — общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное количество случаев применения.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы могут приниматься только высшими представительными (законодательными) органами РФ либо всенародным голосованием — референдумом. Для непосредственного регулирования природоресурсных, природоохранных отношений приняты десятки федеральных законов, а сотни других федеральных законов касаются этих отношений в контексте с решением иных проблем.

Среди федеральных законов, относящихся к правовым основам природопользования и охраны окружающей среды, можно отметить Земельный, Водный, Лесной кодексы, Законы РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю», от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне», Федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель», от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

К правовым основам природопользования и охраны окружающей среды относятся и другие федеральные законы, входящие в иные отрасли законодательства, но предусматривающие природоресурсные и природоохранные нормы — правила.