

**Модуль 1. Экологическое и природоресурсное законодательство.**  
**Тема 1. Экологическое законодательство РФ; правовое регулирование природопользования.**

- 1.1. Понятие экологического законодательства.
- 1.2. Правовое регулирование природопользования.

**1.1. Понятие экологического законодательства.**

**Экологическое законодательство** – комплексная отрасль законодательства, представляющая собой систему законодательных актов, регулирующих общественные отношения по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности, по рациональному использованию и охране природных ресурсов (с целью создания в российском обществе правопорядка в сфере осуществления видов экологической деятельности).

Экологическое законодательство имеет своей целью создание и сохранение правопорядка в сфере экологических отношений как гарантии реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Для достижения этой цели экологическим законодательством выдвигаются специальные задачи. Но основной задачей экологического законодательства является регулирование конкретных однородных общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы: по охране окружающей среды и природных ресурсов, по обеспечению экологической безопасности, по рациональному использованию природных ресурсов. К важным задачам экологического законодательства относятся преодоление экологического кризиса, ограничение влияния на окружающую природную среду антропогенной деятельности, сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий и др.

**Особо охраняемые природные объекты** – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Экологическое законодательство основывается не только на учете социальной оценки природных объектов, их специфики, но и на свойствах и закономерностях существования и развития природы. Это обстоятельство не позволяет рассматривать природоресурсное и природоохранное законодательства как самостоятельные и независимые друг от друга.

Современное экологическое законодательство начинает бурно развиваться с начала 1990-х годов и в настоящее время постоянно

совершенствуется. Рассматривать систему экологического законодательства можно по разным признакам:

1) по юридической силе и форме – Конституцию, конституционные законы, законы и подзаконные акты, т.е. указы Президента и акты губернаторов, мэров, акты Правительства, ведомственные акты;

2) по территориальному действию – распространяющиеся на все страны; группу стран, территорию Российской Федерации в целом и действующие на территории отдельного субъекта РФ или нескольких субъектов РФ, локальные;

3) по предмету регулирования – устанавливающие правила:

а) охраны и использования земель, недр, лесов, вод, животного мира;

б) осуществления отдельных видов деятельности (мелиорации земель, биотехнологии и др.);

в) функционирования отдельных групп объектов или отраслей народного хозяйства;

г) обращения с отдельными видами материалов, веществ, отходов производства и потребления, пестицидов и агрохимикатов;

4) по виду экологических отношений:

а) регулирующие отношения по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности (природоохранные законодательные акты);

б) регулирующие отношения по природопользованию (природоресурсные законодательные акты).

Основной источник экологического права – Конституция РФ. Именно в Конституции определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, в том числе в области экологических отношений. Согласно ст.42 Конституции РФ, «каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Право гражданина РФ на благоприятную окружающую среду основано на ст.42 Конституции РФ, закреплено в ст.11-14 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды». Земля и другие природные ресурсы, как это предусмотрено ст.9 Конституции, используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Пользование землёй и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Основной закон, обеспечивающий права граждан России на здоровую и экологически благоприятную окружающую среду, и экологическую безопасность – «Закон об охране окружающей природной среды» (2002г).

Все законодательные акты в системе экологического права находятся во взаимосвязи. Так природоохранное законодательство связано с головным актом – законом «Об охране окружающей среды». Например, Закон «Об

экологической экспертизе» основывается на положениях Закона «Об охране окружающей среды». Природоресурсные законодательные акты содержат нормы, подчеркивающие связь всех природоресурсных отраслей. Так, в ч. 6 ст. 101, ч. 4 ст. 102 Земельного кодекса есть ссылки на лесное и водное законодательство. В ч. 2 ст. 5 Лесного кодекса устанавливается совместное правовое регулирование лесным и земельным законодательством отношений в области использования и охраны земель лесного фонда. Примеры таких взаимосвязей в природоресурсных отраслях многочисленны.

Источниками экологического права являются следующие правовые документы:

- 1) Конституция;
- 2) Законы и кодексы в области охраны природы;
- 3) Указы и распоряжения Президента по вопросам экологии и природопользования; правительственные природоохранные акты;
- 4) нормативные акты министерств и ведомств;
- 5) нормативные решения органов местного самоуправления.

1. Конституционные основы охраны окружающей среды закреплены в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. Конституция РФ провозглашает право граждан на землю и другие природные ресурсы, закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду (экологическую безопасность) и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью.

Конституция РФ определяет также организационные и контрольные функции высших и местных органов власти по рациональному использованию и охране природных ресурсов, устанавливает обязанности граждан по отношению к природе, охране ее богатств.

2. Законы и кодексы в области охраны окружающей среды составляют природно-ресурсную и природоохранную правовую основу. В их число входят Законы о земле, недрах, охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира и др.

Систему экологического законодательства возглавляет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. В вопросах охраны окружающей среды нормы других законов не должны противоречить Конституции России и данному законодательному акту.

В этом главном Федеральном законе отражены следующие вопросы в области охраны окружающей среды:

- общие положения (гл. I);
- основы управления в области охраны окружающей среды (гл. II);
- права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих организаций (гл. III);
- экономическое регулирование (гл. IV);
- нормирование (гл. V);
- оценка воздействий на окружающую среду и экологическая экспертиза (гл. VI);

- требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (гл. VII);
- зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций (гл. VIII);
- природные объекты, находящиеся под особой охраной (гл. IX);
- государственный мониторинг окружающей среды (гл. X);
- контроль в области окружающей среды (экологический контроль) (гл. XI);
- научные исследования (гл. XII);
- основы формирования экологической культуры (гл. XIII);
- ответственность за нарушение законодательства (гл. XIV);
- международное сотрудничество (гл. XV);
- заключительные положения (гл. XVI).

Действующий ныне Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.) формирует экологические требования не к природным ресурсным объектам (земля, недра, воды и т. д.), а непосредственно к предприятиям, организациям и гражданам, обязывая их принимать эффективные меры по охране природы, рациональному воспроизводству и использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды и обеспечению экологической безопасности человека.

В отличие от ранее действующего природоохранного закона (1991 г.) данным законом значительно расширяются полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. В частности, субъектам Федерации предоставлено право разрабатывать и издавать законы и иные нормативные акты в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей.

Земельный кодекс РФ (2001 г.) регламентирует охрану земель и защиту окружающей среды от возможного вредного воздействия при использовании земли. Основные правовые функции охраны земель: сохранение и повышение плодородия почв, сохранение фонда сельскохозяйственных земель. Экологическими нарушениями считаются порча, загрязнение, засорение и истощение земель. Кодекс регламентирует куплю-продажу земель и совершение других земельных сделок.

Водный кодекс РФ (2006 г.) регулирует правовые отношения в области использования и охраны водных объектов, определяет порядок приобретения и прекращения прав пользователя водных объектов, устанавливает ответственность за нарушение водного законодательства. Правовые нормы направлены на рациональное использование вод, их охрану от загрязнения, засорения и истощения.

Правовые основы охраны атмосферного воздуха отражены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (2002 г.), а также в Законе «Об охране атмосферного воздуха» (1999 г.).

Важнейшими общими мероприятиями охраны воздушного бассейна являются установление нормативов предельно допустимых вредных концентраций (ПДК) и платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ.

Федерального закона «О радиационной безопасности населения» (1995 г.) провозглашает принцип приоритета здоровья человека и сохранения природной среды при практическом использовании и эксплуатации объектов ионизирующих излучений. Правовая защита людей, вовлеченных в сферу использования ядерных и радиационных установок, радиоактивных веществ и др., гарантируется данным законом.

В случае радиационной аварии закон гарантирует возмещение ущерба здоровью и имуществу граждан, законом устанавливается также компенсация за повышенный риск, связанный с проживанием вблизи ядерных и радиационных установок, в виде улучшения социально-бытовых условий населения и др.

Закон РФ «О недрах» (1992 г.) устанавливает правовые отношения при изучении, использовании и охране недр. К числу эколого-правовых нарушений, затрагивающих недра как часть природной среды, закон, в первую очередь, относит их загрязнение.

Лесной кодекс (2006 г.) закрепляют требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. Основные правовые нормы направлены на использование леса как природного ресурса, воспроизводство лесов, охрану и защиту лесов и т. д.

Закон РФ «О животном мире» (1995 г.). В нем содержатся эколого-правовые и административные нормы с учетом новых экономических отношений. Согласно закону к эколого-правовым нарушениям отнесены: незаконный лов рыбы, уничтожение редких и исчезающих животных и др.

Важнейшие экологические требования отражены также в Законе РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1999 г.), «Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья» (1993 г.), «Об отходах производства и потребления» (1998 г.) и др.

Нормативные акты природоохранительных министерств и ведомств издаются по самым разнообразным вопросам рационального использования и охраны окружающей среды, в виде постановлений, инструкций, приказов и т. д. Они считаются обязательными для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц.

Нормативные решения местных административных органов (мэрий, сельских и поселковых органов) дополняют и конкретизируют действующие нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды.

## **1.2. Правовое регулирование природопользования**

*Право природопользования* может рассматриваться в различных аспектах.

В объективном смысле право природопользования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность физических и юридических лиц по использованию природных объектов для удовлетворения текущих и перспективных экономических, экологических и иных потребностей граждан, организаций, общества и государства. В субъективном смысле право природопользования – это мера возможного поведения субъектов природопользования при осуществлении указанной выше деятельности.

*Право природопользования* – это:

- система норм, регулирующих использование природных ресурсов (объективное);

- совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов (субъективное).

- *Природопользование* – это использование полезных для человека свойств природной среды: экономических, культурных, оздоровительных.

- *Общее природопользование* не требует какого-либо специального разрешения. Оно осуществляется всеми гражданами в силу принадлежащих им естественных прав.

- *Специальное природопользование* реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешения компетентных органов, носит целевой характер, подразделяется на землепользование, пользование земными недрами, растительными ресурсами, животным миром и т.д.

- *Особое природопользование* устанавливается в интересах обороны государства.

- Осуществление права на использование и потребление того или иного ресурса связано с лицензированием, т.е. с получением разрешения на такое пользование или на вид деятельности (регулирует Федеральный закон РФ от 22.04.2011 «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Субъектами права природопользования являются: российские граждане и их объединения; органы государственного управления; органы местного самоуправления; совместные предприятия с участием российских и иностранных физических и юридических лиц; иностранные граждане, организации, иностранные государства, международные организации. Права и обязанности субъектов права природопользования, как правило, детально регламентированы законодательством. Основания возникновения и прекращения (приостановления) права природопользования устанавливаются по каждому его виду.

В юридическом смысле «природопользование» – понятие собирательное, объединяющее его различные формы, виды и подвиды. В зависимости от вида используемого природного объекта выделяют:

- право землепользования;
- право водопользования;
- право недропользования;
- право лесопользования;
- право пользования животным миром;

- право пользования атмосферным воздухом;
- комплексное природопользование, т.е. пользование несколькими природными объектами.

Каждый из указанных выше видов природопользования можно подразделить на подвиды в зависимости от цели использования. Так, земля может использоваться для нужд сельского хозяйства, лесного хозяйства, промышленности, энергетики и т.д.; леса – для заготовки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, для ведения охотничьего хозяйства, для оздоровительных, научных и иных целей; недра – в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, размещения подземных объектов, захоронения отходов; животный мир – для охоты, рыболовства и т.д. Цели использования природных объектов определены природоресурсным законодательством. В зависимости от юридического титула, на котором основано право природопользования, выделяют:

- непосредственное природопользование, осуществляемое собственниками природных объектов;
- производное природопользование, осуществляемое на основе иного вещного или обязательственного права.

В зависимости от срока пользования различают:

- бессрочное;
- долгосрочное;
- краткосрочное.

В зависимости от способа использования различают право природопользования, осуществляемое:

- с изъятием природного ресурса,
- без изъятия природного ресурса из природной среды.

В зависимости от субъекта, объекта и цели природопользования (комплексный критерий) выделяют природопользование:

- общее – осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав для удовлетворения своих личных потребностей, например, пользование атмосферным воздухом, водными объектами для удовлетворения питьевых, бытовых и рекреационных нужд, сбор в лесах грибов, ягод, других общедоступных лесных ресурсов и т.п. Реализация права общего природопользования не нуждается в каком-либо юридическом оформлении;

- специальное – осуществляется гражданами и юридическими лицами, как правило, для предпринимательских целей, нуждается в получении особого разрешения от государственных органов, оформлении иных правоустанавливающих документов.