

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

ст. преп. **Саввина Людмила Яковлевна**

учебники

- ✓ Гринчук М.М. «Экологическое право»
- ✓ Боголюбов С.А. «Экологическое право»
- ✓ Крассов О.И. «Экологическое право»

законы

- ✓ ФЗ от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"
- ✓ закон РФ "О недрах" (в ред. от 3 марта 1995 г.)
(с изменениями от 10 февраля 1999 г., 2 января 2000 г., 14 мая, 8 августа 2001 г., 29 мая 2002 г.)
- ✓ ФЗ от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире"
- ✓ ФЗ от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (с изменениями от 30 декабря 2001 г.)
- ✓ ФЗ от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"
(с изменениями от 15 апреля 1998 г.)
- ✓ ФЗ от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха"
- ✓ Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ
(с изменениями от 30 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г.)
- ✓ Водный кодекс РФ от 16 ноября 1995 г. N 167-ФЗ
(с изменениями от 30 декабря 2001 г.)

Тема: **Предмет, система, становление и основные этапы развития экологического права**

1. Природная среда (природа) как объект использования и охраны. Направления взаимодействия общества и природы.

Общество и природа тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Каково место человека и общества по отношению к природе? Существует две точки зрения:

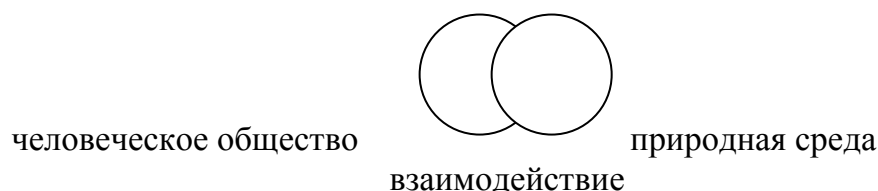
1) Человек – это часть природы, высшая ступень развития живых организмов на Земле и одновременно субъект общественной исторической деятельности и культуры.

Как уникальный биологический вид человек появился, по разным оценкам, 4 млн. – 40 тыс. лет назад.

Постепенно человеческое общество стало изменять окружающую среду в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Человеческое общество – это высшая форма движения материи, а природа – это материя, которая окружает общество.

2) Человеческое общество находится рядом с природной средой, но как две системы они тесно взаимодействуют. Это взаимодействие проявляется.



Концептуальные предпосылки появления экологического права

Экологическое право – это молодая отрасль (существует 50 – 60 лет), поэтому в ней много неустоявшихся точек зрения.

В соответствии с ч.1 ст.9 Конституции, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В данной норме выражено, что земля и другие природные ресурсы – это основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Без природной среды и ресурсов общество существовать не может.

С правовой точки зрения:

- 1) гарантируется естественное право каждого человека на доступ к природным ресурсам
- 2) земля и другие природные ресурсы – это основа конституционного строя, ключевое положение для развития экологического права.

У каждой отрасли права есть атрибуты, одним из которых является **предмет**.

Для определения сферы правового регулирования экологических отношений важно понимание основных категорий, основных понятий, сформулированных в ст.1 ФЗ "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г.

В целом данные понятия имеют научный характер, касаются в основном физических характеристик объекта, часто в них отсутствуют юридические признаки.

Природная среда (природа) – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

Окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Компоненты природной среды – это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство,

обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Жизнь в данном определении понимается в широком смысле (имеется в виду жизнь не только человека, но и любые другие формы).

Природный объект – существует 3 разновидности:

- 1) естественная экологическая система
- 2) природный ландшафт
- 3) составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Сравним последние 2 определения. Экологическая система и природный ландшафт состоят из компонентов => компоненты – это природные объекты (которые не должны быть изменены человеческой деятельностью).

Природно-антропогенный объект – существует 2 вида:

- 1) природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности
- 2) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Рекреационное значение – объекты, которые создаются для отдыха; защитное значение – объекты, которые создаются для обеспечения благоприятной экологической обстановки.

Антропогенный объект – это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Понятие «природные свойства» в законе не определено.

Прежний закон – закон РСФСР от 19 декабря 1991 года назывался "Об охране окружающей природной среды" => предметом были отношения по поводу природы и её составных частей. Этот закон не содержал определения понятий и т.д.

Ныне действует ФЗ РФ "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г.

Означает ли, что в связи с увеличением охраняемого с точки зрения нового закона объекта расширились границы общественных отношений, которые им регулируются (т.е. предмет)?

Специфика предмета определяется спецификой объекта.

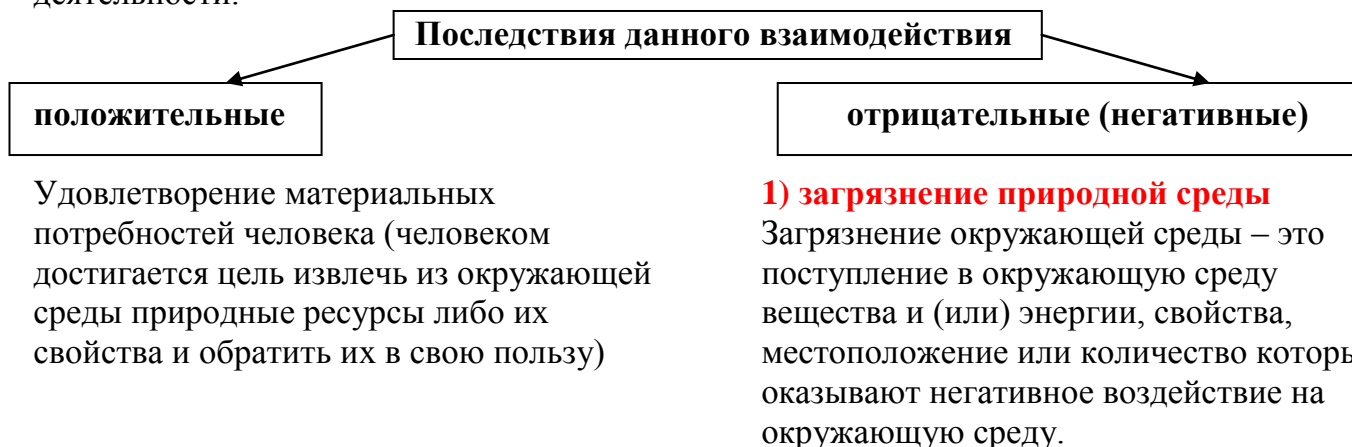
См. ст.4 ФЗ "Об охране окружающей среды"

Найти антропогенные объекты и ответить на вопрос.

В настоящее время нет единства во мнениях, что является предметом экологического права.

Направления взаимодействия общества и природы

- 1.** Природная среда – это естественная среда обитания человека и других живых организмов, создающая необходимый для их существования биологический режим.
- 2.** Воздействие общества на природу в экономических целях (производство материальных благ), т.е. использование природных ресурсов в качестве условия, средства и места деятельности.



Загрязнение природной среды происходит на всех этапах производства материальных благ.

2) истощение природных ресурсов – безвозвратная утрата

3) деградация природной среды, в результате которой появляются участки, на которых жизнь человека становится невозможной.

Классификация природных ресурсов

Классификация относительна.

Классификация природных ресурсов проводится в зависимости от степени их истощимости и способности к восстановлению:

1) неистощимые и возобновимые ресурсы

К ним относятся все виды энергии, поступающие в пределы биосферы извне либо которые формируются под воздействием извне (например: солнечная энергия, энергия ветра, энергия приливов и отливов).

2) истощимые, но возобновимые ресурсы

Это ресурсы пресной воды, растительного и животного мира.

До сер. XX века к ним также относились ресурсы почвы.

3) истощимые и невозобновимые

Это ресурсы полезных ископаемых, минеральное сырьё и почва.

3. Воздействие природной среды, изменённой и преобразованной под влиянием хозяйственной и иной деятельности на жизнь, здоровье, трудоспособность человека, на экономические и иные общественные отношения.

Соответственно данным направлениям выделяются **виды экологически значимой деятельности человека**:

1) использование природных ресурсов

2) охрана природы и иных объектов окружающей среды

3) обеспечение экологической безопасности общества.

Первые 2 вида не являются новыми.

Третий вид является новым видом деятельности. В центре находится человек (жизнь, здоровье, жизнедеятельность) как объект охраны окружающей среды.

2. Концепция устойчивого развития

как научная основа правового регулирования экологических отношений

Предпосылки возникновения данной концепции:

1) необходимость разрешения проблем экологического кризиса

2) достижения такой отрасли науки как социальная экология.

Кризис – это резкий, крутой перелом в чём-либо.

Экологический – от слова «экология».

Экология – это наука о доме, о жилище («эко» – дом, «логос» – учение).

Экология – это наука о взаимодействии живых организмов со средой обитания и между собой.

Социальная экология – это наука о взаимодействии человека, общества и природы.

Чтобы определить понятие экологического кризиса, нужно доказать наличие резких изменений природной среды в результате взаимодействия с мировым сообществом:

	<i>Показатели природной среды во взаимодействии с мировым сообществом</i>	<i>начало XX века</i>	<i>конец XX века</i>	
--	---	-----------------------	----------------------	--

1	Количество населения (млрд. человек)	1 (точнее: 900 млн.)	6 К 2015 году ожидается – 7,8	
2	Потребление человечеством обществом чистой первичной биологической продукции (%)	1	40	Биологическая продукция (биота) – это совокупность всех живых организмов
3	Площадь территории суши, нарушенная хозяйственной деятельностью человека без учёта Антарктиды (%)	20	60 К 2015 году ожидается – 80	Это техногенные пустыни и пр. Человек заменил естественные экологические системы на антропогенные. Причина – увеличение народонаселения.
4	Сокращение числа видов живых организмов за XX век (%)	---	- 20	Факторы, которые являются главными для жизнедеятельности живых организмов: 1) территория 2) пища. Причина – увеличение народонаселения. В результате деятельности человека ускорился процесс видообразования.
5	Потребление пресной воды ежегодно (км ³)	360	4000	
6	Площадь территории, покрытой лесом (млн. км ²)	57,5	50	Процесс «сведения» лесов ускорился.

Экологический кризис – это быстрые (т.е. за период жизни одного поколения людей) и существенные изменения характеристик природной среды, ставящие под угрозу существование человека как биологического вида.

В настоящее время основную нагрузку на природную среду оказывают (являются главными возмутителями экологического равновесия): Китай, Индия, США с прилегающими территориями Мексики и Канады, европейские государства, европейская часть России до Урала включительно, Япония, Южная Корея и иные государства Юго-Восточной Азии (Малайзия, Индонезия) – т.е. это государство с высокими технологиями или с большим народонаселением.

Причины экологического кризиса:

- 1)** рост народонаселения
- 2)** экономический рост
- 3)** рост потребления природных ресурсов.

Пути выхода из экологического кризиса (решения проблем) предлагаются на основе различных концепций, которые по своей сути сводятся к двум основным:

- 1) так называемая «ресурсная концепция»
- 2) биосферная концепция (концепция биотической регуляции).

Данные концепции различаются подходами в понимании роли природных ресурсов в процессах, происходящих в биосфере и в обществе.

Ресурсная концепция

Согласно первой концепции: биосфера – это источник природных ресурсов, роль которых заключается в обеспечении материальных потребностей людей.

Представители данной концепции осуществляют математическое моделирование на основе соотношения количества имеющихся природных ресурсов и количества людей, которые могут быть этими ресурсами обеспечены. По достижении максимального предела численности людей произойдёт экологическая катастрофа.

Максимальный предел численности: раньше назывался показатель 10 – 15 млрд. человек, сейчас – 7, 5 млрд. человек.

К 2015 году ожидается, что народонаселение составит 7,8 млрд. человек.

Предлагаются следующие **пути выхода из экологического кризиса:**

1) жёсткое ограничение роста населения и потребления природных ресурсов

✓ легальные способы (например, в Китае – лишение социальных гарантий всех, кто не является единственным ребёнком в семье)

✓ нелегальные способы: локальные войны, организация экономического кризиса в отдельно взятом регионе (государстве), новые болезни, моделирование катастроф.

2) внедрение ресурсосберегающих и энергосберегающих технологий. Это миф.

(Ресурсосберегающие технологии – т.е. на единицу товара используется меньше ресурсов; энергосберегающие – на единицу товара используется меньше энергии).

Биосферная концепция (концепция биотической регуляции)

Согласно этой концепции **биосфера** – это глобальная экологическая система с присущими ей свойствами локальных экосистем.

Локальные экосистемы – это, например, система леса, система водных ресурсов и т.д.

Свойства локальных экосистем:

1) устойчивость

2) саморегулирование за счёт активной части (т.е. совокупности всех живых организмов растительного и животного происхождения). Экологи доказали, что активная часть преобразует среду обитания (эволюционное развитие).

Т.е. биосфера самостоятельно восстановит нарушенное экологическое равновесие.

При этом человечество должно соблюдать ряд условий:

1) установление запрета на освоение территорий, на которых сохранились естественные экологические системы

Это условие реально выполнимо для РФ.

В РФ таких территорий 60 – 70%, в Европе таких территорий осталось только 1%, во Франции закон об этом принят ещё в 1998 г.

2) воспроизводство, восстановление исчерпаемых, но возобновимых природных ресурсов (ресурсы животного и растительного мира), а также их рациональное использование (в т.ч. пресных водных источников)

Это условие реально выполнимо для РФ.

3) ограничение в использовании исчерпаемых невозобновимых ресурсов (минеральных ресурсов, полезных ископаемых)

В США это имеет место с 70-х гг. Для РФ это условие невыполнимо, т.к. начиная с 2003 г. и далее РФ обязана выплачивать долги по кредитам, взятым в 90-х гг.

Т.о. проблема экологического кризиса и пути её решения – это и есть достижения такой отрасли науки как социальная экология. Кроме того, представители социальной экологии:

1) познают и формулируют экологические законы, которые учитываются в регулировании экологических отношений

2) разрабатывают систему экологических понятий, которые также применяются в праве (ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»)

3) дают рекомендации по совершенствованию процесса управления обменом веществ между обществом и природой (такие рекомендации лежат в основе экологического нормирования, экологических нормативов).

Концепция устойчивого развития основана на «биосферном» направлении в преодолении экологических проблем. Её признание связано с деятельностью ООН. Например, в связи с созданием в 1984 г. Международной комиссии по окружающей среде и развитию – на неё возлагались задачи по выработке предложений долгосрочных стратегий в области охраны окружающей среды, которые бы позволили дальнейшее устойчивое развитие мирового сообщества ещё до 2000 года на дальнейшую перспективу (на последующее время).

Основной задачей устойчивого развития является удовлетворение потребностей настоящего поколения людей, но без угрозы способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

В понятие устойчивого развития включается 2 основных понятия:

- 1) понятие потребностей
- 2) понятие ограничений

И то и другое обусловлены состоянием и уровнем существующих технологий (с/х, энергетических, промышленных, транспортных и т.д.) и организацией общества с учётом состояния природной среды.

Для успешного развития требуется государственная политика, которая учитывает экологические проблемы.

В российском законодательстве данная концепция находит своё выражение в следующих нормативных актах:

- 1)** закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»
- 2)** конституция РФ 1993 г.
- 3)** указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»
- 4)** указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода РФ к устойчивому развитию»
- 5)** ФЗ «Об охране окружающей среды» 2002 г. и иные природноресурсные законы 90-х гг. (Водный кодекс, Лесной кодекс и т.д.)
- 6)** Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы (2002 – 2010 гг.)», утверждена постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г.
- 7)** «Экологическая доктрина РФ», одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г.

Ряд перечисленных документов являются программными (указы президента, федеральная целевая программа, доктрина) – в них определены цели, задачи, мероприятия; другие документы являются нормативными (законы, конституция) – в них представлен механизм.

Многие учёные-юристы полагают, что название концепции недостаточно точное, они предлагают название «Экологически обоснованное устойчивое экономическое и социальное развитие» (Бринчук).

3. Экологическая функция российского государства и права

Экологическая функция государства

Функция государства – это направление деятельности.

Функции государства подразделяются на основные и неосновные, внутренние и внешние.

При определении понятия «экологическая функция» необходимо учитывать, что в соответствии с Конституцией РФ: Россия – это демократическое правовое и социальное государство с федеративным устройством.

Т.о., **экологическая функция** – это одно из основных направлений деятельности органов государства в сфере взаимодействия человека, общества и природы, целями которого является: **1)** обеспечение реализации основных экологических прав и свобод человека и гражданина, а также **2)** обеспечение сочетания экологических и экономических интересов общества.

С одной стороны – цель достаточно чётко определена, с другой стороны – достижение этих целей трудновыполнимо, т.к. сами интересы имеют диалектическое противоречие (например: экологический интерес – сохранить ресурсы, не трогать их, экономический интерес – воздействовать с целью изъятия ресурсов).

С одной стороны человек бессознательно использует ресурсы, с другой стороны – осознанно подходить к проблеме их сохранения.

Экологическая функция проявляется в определении правовых основ государственной политики в области охраны окружающей среды (часть 2 Преамбулы к ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Реализуется экологическая функция через различные виды деятельности органов государства (правотворческую, правоприменительную, правосудие).

Экологическая функция права

Речь идёт о праве в целом, а не об отдельных его отраслях.

Экологическая функция права – это направление воздействия права на общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы, целью которого является методами правового регулирования и правовой охраны обеспечить качество окружающей среды, благоприятное для жизни и здоровья человека и жизни других живых организмов.

Последствия: т.о., право опосредовано (через общественные отношения) влияет на взаимодействие человека, общества и природы (т.е. взаимодействие субъекта и объекта).

Данная функция реализуется (механизм) через разработку, принятие и применение правовых норм, регулирующих данные общественные отношения.

Степень реализации экономической функции у разных отраслей различна.

С учётом степени реализации экономической функции все отрасли делятся на две большие группы:

- 1)** собственно экологическое право как специализированная комплексная отрасль права
- 2)** все иные отрасли.

4. Право граждан на благоприятную окружающую среду, его организационно-правовое обеспечение

Уже в самом понятии много оценочных категорий.

Роль законодателя – установить критерии оценки, чтобы обеспечить единое понимание.

Данное право – это одно из основных естественных прав человека, признанное конституцией РФ в ст.42.

Данное право связано с правом на жизнь (поскольку жизнь возможна лишь в благоприятных условиях), является неотъемлемым личным правом, возникающим с момента рождения любого человека (независимо от его принадлежности к гражданству или отсутствия такового) и прекращающееся с момента смерти.

Т.о., **субъектами данного права** являются граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.

Объектом данного права является благоприятная для жизни, здоровья и генетического фонда человека окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экосистем природных и природно-антропогенных объектов.

Качество окружающей среды – это такое состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

В экологическом законодательстве устанавливаются нормативы качества окружающей среды, при соблюдении которых и обеспечивается благоприятность данной среды (нормативы веществ, явлений и иных воздействий на среду).

Данные показатели (нормативы) учитываются с учётом обеспечения:

- 1) чистоты (незагрязнённости) окружающей среды
 - 2) ресурсоёмкости, т.е. неистощимости природных ресурсов
 - 3) обеспечения экологической устойчивости (неразрушаемости экологической системы)
 - 4) обеспечения видового разнообразия и многообразия окружающей среды
- Чем разнообразнее и больше видов, тем устойчивее биосфера
- 5) с учётом эстетической ценности (нравственных, культурных интересов общества)
- Особенно это актуально в генной инженерии.

1) право требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды

2) право на полное возмещение вреда, причинённого здоровью и имуществу человека экологическим правонарушением

иные права, перечисленные в ст.42 конституции, в сущности направлены на реализацию права на благоприятную окружающую среду.

Обратить внимание на положения ст.11 – 13 ФЗ «Об охране окружающей среды» - речь идёт о правах граждан и их объединений и корреспондирующих им обязанностях гос. органов по охране окружающей среды.

Организационно-правовое обеспечение данного права (механизм):

Организационно-правовое обеспечение данного права связано с экологической функцией государства и права.

На основе последовательного осуществления системы научно-технических, экономических, организационных (в т.ч. управленческих), правовых, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды.

Речь идёт именно о системе мер. Если хотя бы одна из них выпадает, эффективность не достижима. Например, в РФ был ликвидирован природоохранный орган (его функции переданы Министерству природных ресурсов, которое обеспечивает природопользование).

5. Понятие, предмет и метод экологического права

Предмет является основным атрибутом отрасли, имеющей специализацию.

Предметом экологического права являются общественные экологические отношения (т.е. отношения между людьми, возникающие по поводу объектов материального мира, составных частей природной среды и природы в целом).

Предметом экологического права является не взаимодействие между обществом и природой, а именно общественные отношения.

За данными отношениями (в сфере взаимодействия общества и природы) находятся разнообразные интересы и потребности человека: в частности это

- экологические (т.е. связанные с природной средой)
- экономические (связанные с использованием ресурсов)
- научные (связаны с познанием законов природы)
- рекреационные и иные.

Поскольку потребности разнообразны, а сфера взаимодействия широка и необъятна **предметом экологического права являются** те отношения, о которых говорится в части 3 Преамбулы ФЗ «Об охране окружающей среды» - это общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории РФ, а также её континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

Характеристика отношений:

- 1) это отношения в сфере взаимодействия общества и природы
- 2) это отношения, возникающие при осуществлении человеком деятельности, которая воздействует на окружающую природную среду
- 3) территориальное ограничение.

С учётом направлений взаимодействия общества и природы и видов экономически значимой деятельности человека можно выделить следующие экологические отношения:

- 1) отношения по рациональному использованию природных ресурсов
- 2) по охране природной среды
- 3) по обеспечению экологической безопасности – выделение этой группы отношений производится представителями кафедры экологии МГУ, Бринчук с этим мнением не согласен.

Первые две группы отношений называются как **исключительный предмет отрасли экологического права**. Данная позиция выражена и в природноресурсном законодательстве (ст.3 Земельного кодекса, ст.5 Водного кодекса и т.д.).

По мнению некоторых авторов, экологическим правом регулируются иные отношения, возникающие по поводу природных ресурсов:

- 1) отношения собственности на природные ресурсы
 - 2) отношения по защите экологических прав и законных интересов человека.
- Представители кафедры МГУ последнюю группу отношений включают в отношения по обеспечению экологической безопасности.

Учитывая сказанное и разнообразные точки зрения,

вывод: экологическим правом регулируются:

- 1) отношения собственности на природные ресурсы
 - 2) отношения по использованию ресурсов
 - 3) отношения по охране природной среды от разных форм деградации
 - 4) отношения по обеспечению экологической безопасности.
- это исключительный предмет экологического права

Особенности отношений, регулируемых экологическим правом:

- 1) поскольку данные отношения возникают по поводу природной среды и составляющих её элементов в этих отношениях проявляются экологические взаимосвязи между данными элементами
- 2) отношения, связанные с производством материальных благ (т.е. отношения в сфере природопользования) имеют экономический характер (это вид производственных отношений)

3) поскольку большинство компонентов природной среды могут быть объектами права собственности или иных прав (как вещных, так и обязательственных) => данные отношения имеют имущественный характер. Исключение составляет такой объект как атмосферный воздух – он не может быть объектом присвоения.

4) данные отношения являются публичными, т.к. в них проявляется интерес неограниченного круга лиц как настоящего, так и будущих поколений людей

5) данные отношения должны быть гласными (открытыми).

Существует точка зрения, связанная с пониманием предмета экологического права в узком смысле, т.е. как общественных отношений, возникающих исключительно в связи с охраной природной среды от различных форм деградации (это природоохранные отношения). Это мнение неверно.

Метод ЭП

Метод – это совокупность административно-правовых и гражданско-правовых приёмов и способов воздействия на участников и субъектов экологических отношений.

Особенность метода – он в себе сочетает оба вида приёмов и способов.

Степень сочетания зависит от конкретного вида экологического отношения.

Например, в отношениях по использованию природных ресурсов применяется совокупность гражданско-правовых приёмов и способов; это диспозитивный метод (способ). Т.к. это горизонтальные отношения и субъекты признаются равными.

В данных отношениях всегда незримо присутствует государство в лице своих органов, которые в определённых случаях могут вмешаться в отношения по использованию ресурсов по своей воле.

К экологическим отношениям применяется формула: **не всё разрешено, что прямо не запрещено законом**. Поскольку экологические права являются неотъемлемыми, и человек не может отказаться от них по собственному желанию.

Роль правового регулирования экологических отношений заключается в подробной регламентации всех полномочий, которыми наделяются органы гос. власти или органы местного самоуправления в данных отношениях. Здесь аналогии неприменимы даже при наличии пробелов в законодательстве.

Понятие ЭП

Определение понятия ЭП как отрасли права зависит от понимания и специфики предмета.

Экологическое право – это специализированная комплексная отрасль права, которая включает в себя ряд относительно самостоятельных отраслей:

- земельное право
- горное (недреное) право
- водное право
- лесное право
- фаунистическое право (фауна)
- воздухоохранное право (это отношения по охране атмосферного воздуха от различных форм негативных воздействий).

Однако комплексный характер ЭП обусловлен не этим обстоятельством, а тем, что **экологические отношения регулируются:**

1) собственно ЭП и его источниками

2) нормами, содержащимися в источниках иных отраслей права (гражданского, административного, уголовного права и др.).

С точки зрения правового регулирования гражданское, административное, уголовное право называют экологизированными отраслями (т.е. они содержат экологические требования).

Экологическое право как отрасль права – это система основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия

общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле (ч.3 Преамбулы к ФЗ «Об охране окружающей среды»).

В узком смысле (Крассов): **экологическое право** – это природоохранная отрасль.

6. Этапы развития ЭП.

Его место в системе российского права и взаимодействия с другими отраслями.

Появление ЭП всегда связывалось с появлением земельного права.

Этапы:

1) с октября 1917 до 1991 г. (советский этап)

Характеризовался следующим:

1) установлением и существованием исключительно государственной собственности СССР на землю и другие природные ресурсы

2) изначально наименование отрасли: «природноресурсное право и правовая охрана природы»

3) до сер. 70-х – нач. 80-х гг. природноресурсные отношения (земельные, горные, водные, лесные) регулировались в рамках земельного права.

В условиях второй кодификации советского законодательства и права (60-е – нач. 80-х гг.) горные, водные, лесные отношения выходят на самостоятельный уровень правового регулирования наравне с земельными.

Это объясняется тем, что изначально главным объектом являлась земля (российское государство было крестьянским, основные отношения – с/х), потом по мере развития промышленности появилась необходимость освоения других природных ресурсов.

4) параллельно с ресурсным регулированием осуществляется т регулирование охраны природы. Эти нормы были императивные.

2) с 1991 г. по настоящее время (постсоветский этап)

Особенности:

1) меняется экономическая основа экологических отношений, т.е. в соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности

2) развивается и совершенствуется дифференцированный и интегрированный подходы в регулировании общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Т.е. регулируются отношения по использованию и охране отдельных компонентов в природной среде (земель, вод, лесов и т.д.) и отношения по охране природы в целом.

Место ЭП в системе российского права и взаимодействия с другими отраслями:

ЭП взаимодействует с конституционным правом, гражданским, административным, уголовным, финансовым и др.

7. Понятие, структура и классификация экологических правоотношений

Экологическое правоотношение – это возникшее на основе и урегулированное правовыми нормами общественное экологическое отношение.

Структура экологических правоотношений:

1) объекты

Объект – это то, по поводу чего складывается общественное отношение

Основные категории:

✓ компоненты природной среды в целом либо их части (участки)

Например: земельный участок, водный объект в целом либо его часть, животный мир, атмосфера

- ✓ фонды компонентов природной среды
- ✓ экологические работы и услуги – это спорно.

2) субъекты

Субъект – это лицо, которое наделено правами и обязанностями и может быть участником экологического правоотношения.

Категории субъектов:

- ✓ гражданин (граждане) – это любое физическое лицо независимо от его принадлежности к гражданству либо отсутствию таковой
- ✓ юридическое лицо (правовое положение которого устанавливается гражданским законодательством, если иное не установлено экологическим законодательством)
- ✓ РФ
- ✓ субъекты РФ в лице уполномоченных органов
- ✓ муниципальные образования в отношении собственности на природные ресурсы
- ✓ органы гос. исполнительной власти РФ
- ✓ органы гос. исполнительной власти субъектов РФ в отношениях управления
- ✓ органы местного самоуправления в экологической сфере.

Классификация экологических правоотношений

Значение классификации:

- 1)** для определения сферы правового регулирования и нормативно-правовой базы, применяемой к конкретным правоотношениям
- 2)** для определения содержания.

Критерии классификации:

- 1)** классификация по объекту
- 2)** по субъекту
- 3)** по содержанию:
 1. правоотношения собственности на природные ресурсы
 2. отношения природопользования и охраны природы в процессе использования
 3. отношения по охране природы
 4. отношения управления использованием и охраной окружающей среды
 5. правоотношения ответственности за экологические нарушения
- 4)** классификация по характеру правовых норм, на основе которых возникает правоотношение:
 1. материальные правоотношения
 2. процедурно-процессуальные
- 5)** классификация по функциям и др.

8. Понятие и общая характеристика классификации норм экологического права

Самостоятельно

Тема: **ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

1. Понятие, особенности и виды источников экологического права

Источник – это

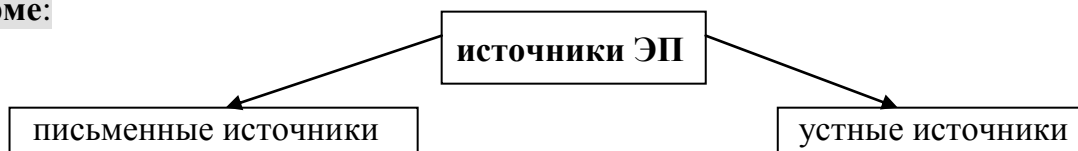
- 1) то, из чего нужно исходить
- 2) внешний носитель

Источник экологического права в материальном смысле – это выраженная в правовых нормах воля всего народа РФ с учётом конкретных исторических условий.

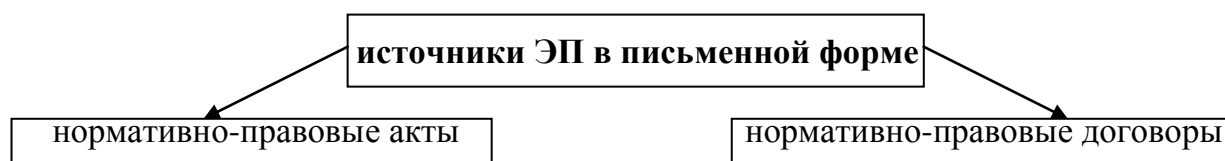
Источник экологического права в формальном смысле – это внешняя форма выражения, закрепления и существования правовых норм, регулирующих экологические отношения.

Классификация источников ЭП

По форме:



По субъекту и порядку принятия (учитывается также и срок их действия):



Источники ЭП в письменной форме

Нормативно-правовые акты

1) по степени юридической силы:

- ✓ законы
- ✓ подзаконные акты

2) по уровню принятия и территории действия:

- ✓ федеральные
- ✓ субъектов федерации
- ✓ местного самоуправления (в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ)

3) по содержанию:

- ✓ «чисто экологические» (регулируют исключительно экологические отношения)
- ✓ экологизированные.

С учётом указанных критериев даётся следующая классификация нормативных актов как источников ЭП:

1) Конституция РФ

2) ФКЗ (например: ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФКЗ «О правительстве»)

3) ФЗ (например: ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс, Лесной кодекс, Водный кодекс) и чрезвычайные указы Президента РФ (например, «О федеральных природных ресурсах» декабрь 1993 г.)

4) обычные указы Президента РФ (принимаемые в соответствии со ст.90 Конституции)

5) постановления и нормативные распоряжения Правительства РФ

6) ведомственные нормативно-правовые акты (иных федеральных органов исполнительной власти кроме Правительства)

7) законы субъектов РФ (по мнению Саввиной они должны следовать за ФЗ)

8) иные нормативно-правовые акты субъектов РФ (органов исполнительной власти субъектов РФ. Например, постановления и распоряжения Правительства Свердловской области)

9) нормативно-правовые акты органов местного самоуправления (в случаях, установленных ФЗ или законами субъектов РФ)

10) локальные нормативные акты (это точка зрения трудового права. Например, Положение об экологической службе промышленного предприятия).

Нормативно-правовые договоры

Имеются в виду внутренние договоры.

Они получили распространение в 1995 – 1999 гг.

Нормативно-правовые договоры отличаются от нормативно-правовых актов тем, что они заключаются двумя или более субъектами в порядке достижения согласия по всем нормам, которые в них содержатся; заключаются, как правило, на определённый срок (могут быть и бессрочные договоры); могут утверждаться не одним органом, а несколькими.

Нормативно-правовые договоры и нормативно-правовые акты объединяет то, что в них содержатся нормы, регулирующие экологические отношения, рассчитанные на многократное применение, обеспечивающиеся принудительной силой государства.

По субъектам, которые участвуют и по уровню действия выделяются следующие виды нормативно-правовых договоров:

1) международные

На сегодняшний день РФ участвует в 200 двусторонних и более 1000 многосторонних договорах. РФ участвует в тех договорах, которые были заключены СССР, по которым РФ является правопреемницей и из которых не вышла. Например:

- Договор об Антарктиде 1959 г.
- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.
- Конвенция о биоразнообразии 1992 г. (ратифицирована в 1994 г.)
- Конвенция об изменении климата 1992 г. (ратифицирована в 1994 г.)

2) внутригосударственные (государственно-правовые) договоры

Заключаются между РФ и субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.

Например, в 1996 году был заключён такой договор между РФ и Свердловской областью сроком на 5 лет (ни та, ни другая сторона не изъявили желания ни о прекращении действия договора, ни о перезаключении его на иных условиях). Речь идёт о земельных ресурсах, лесных ресурсах, ресурсах животного мира. В этом договоре была сделана попытка решить вопросы собственности (однако они не решены, договор содержит только принципы при разграничении).

3) договоры между органами исполнительной власти (административно-правовые договоры)

Заключаются по вопросам компетенции и о сотрудничестве. Их много. Например, между Министерством природы и Министерством здравоохранения и его санитарно-эпидемиологической службой.

ФЗ от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами гос. власти РФ и органами гос. власти субъектов РФ» (ст.13, 14).

Такие соглашения допускаются только по вопросам совместного ведения.

Источники ЭП в устной форме (т.е. правовые обычаи)

Данный вид источников стимулирует органы гос. власти принимать нормативно-правовые акты, нормативно-правовые договоры.

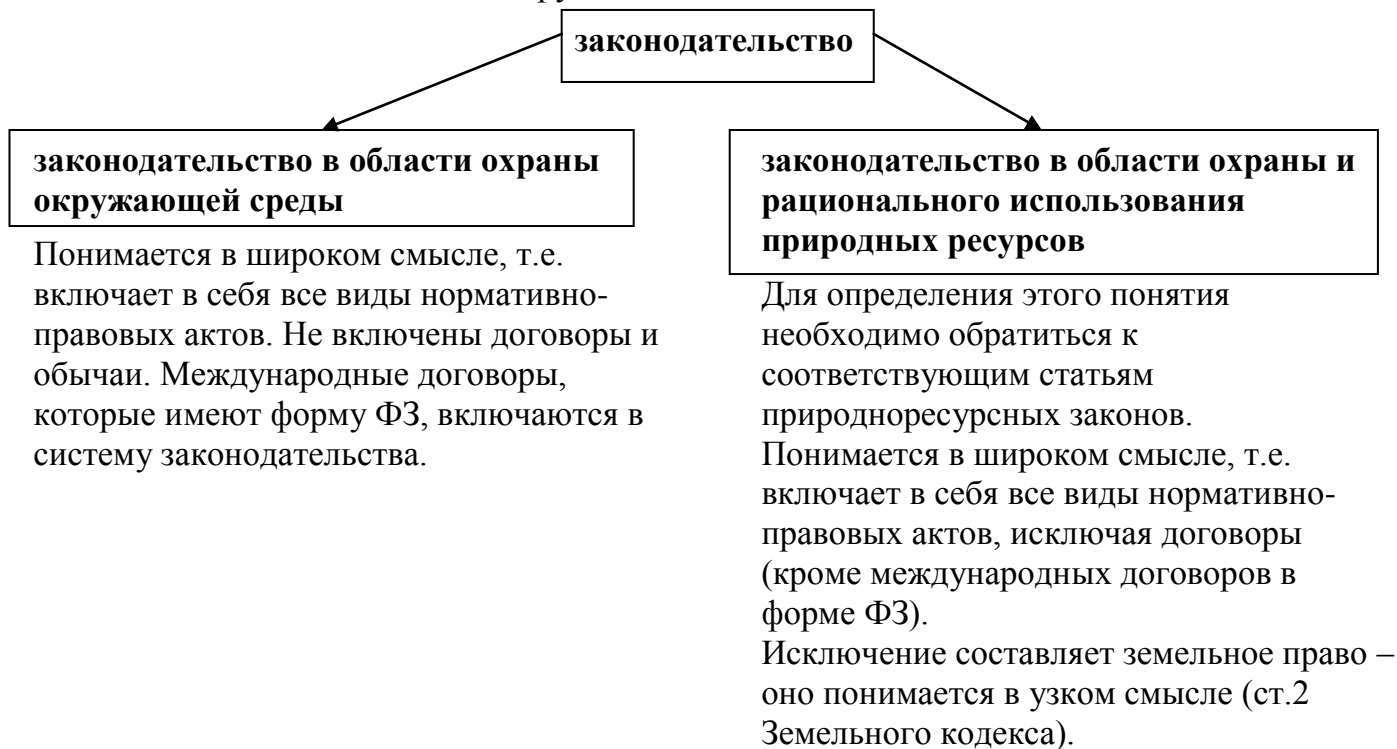
Источники ЭП в устной форме (правовые обычаи) отличаются отсутствием принудительной силы государства, но они признаются государством (признание должно быть выражено в актах).

Например, ФЗ «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока» 2001 года – в нём государство признаёт правовые обычаи в качестве источника ЭП.

2. Законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Основные этапы правового регулирования экологических отношений и особенности их регулирования в условиях федеративного устройства РФ.

Законодательство в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов

В соответствии со ст.2 ФЗ «Об охране окружающей среды» (п.1, 5, 6) данное законодательство состоит из 2-х крупных блоков:



Т.е. понятие законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов не совпадает с понятием источников ЭП. Понятие источников шире. Почему? Это тенденция к тому, чтобы понимать законодательство в узком смысле. Это наиболее ярко проявляется в земельном праве. Законодатель считает нужным регулировать наиболее важные вопросы на уровне ФЗ и законов субъектов РФ.

Основные этапы в развитии регулирования экологических отношений

Совпадают с этапами ЭП.

Этапы развития экологического законодательства:

1) с октября 1917 по 1991 гг.

(этап советского законодательства о природных ресурсах и об охране природы)

На данном этапе выделяются подэтапы:

1) с октября 1917 до 60 – 70-х гг.

В 60-70-х гг. произошла вторая кодификация советского законодательства.

Экологические отношения регулировались в рамках земельного законодательства и права. Однако были и отдельные источники в области ЭП:

- Лесной кодекс РСФСР 1923 г.
- Горный устав 1922 г.

В 1960 году принят закон СССР «Об охране природы» - это первый кодифицированный документ, в котором предметом регулирования (объектом охраны) была природа в целом. Этот закон декларировал охрану природы, но не содержал механизма реализации, т.е. носил отсылочный и бланкетный характер.

2) с 60 – 70-х гг. до 1991 г.

Совместное постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В нём предусматриваются меры экономического регулирования охраны природы (стимулирование природопользователей, планирование и финансирование мероприятий по охране природы).

Помимо данного документа в этот же период проводится вторая кодификация советского законодательства. Принимаются:

- «Основы законодательства о недрах» 1975 г.
- «Основы земельного законодательства» 1968 г.
- «Основы водного законодательства» 1970 г.
- «Основы лесного законодательства» 1977 г.

В 1980–82 гг. принимаются закон «Об охране атмосферного воздуха» и закон «О животном мире». Эти акты закрепили выделение ресурсных отраслей.

2) с 1991 года до настоящего времени

19 декабря 1991 года принят закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», 10 января 2002 года принят ФЗ «Об охране окружающей среды».

Произошла третья кодификация российского законодательства:

- новая редакция закона «О недрах» (1995 г.)
- ФЗ «О животном мире» (1995 г.)
- Водный кодекс (1995 г.)
- Лесной кодекс (1997 г.)
- ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» 1995 г.

Т.е. произошло изменение законодательства по отдельным компонентам природной среды.

Причина этого: новое государство, изменение природных условий, природные ресурсы теперь могут находиться в различных формах собственности, природные ресурсы активно включены в хозяйственно-экономическую эксплуатацию.

Особенности правового регулирования экологических отношений в условиях федеративного устройства РФ

Ст.71 – 76 Конституции.

Сравнить ст.71 и ст.72 Конституции. Ни в одну из них не включено законодательство о животном мире. Это, по видимости, ошибка. Однако это может привести к негативным правовым последствиям – законодательство о животном мире, поскольку не включено ни в вопросы ведения РФ, ни в вопросы совместного ведения, попадает в ведение субъектов РФ.

Сравнить ФЗ «О животном мире» и областной закон от 27 марта 1996 г. (с дополнениями 2001 г.) «Об охране животного мира и использовании его ресурсов».

3. Конституционные основы охраны окружающей среды и рационального природопользования Самостоятельно!

Обратить особое внимание на ст.9, 36, 42, 58, 71 – 77, ст.90, 115, 130 Конституции.

Конституция содержит основополагающие принципы, которым не должны противоречить положения экологического законодательства (они должны развивать и дополнять принципы).

4. ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года (общая характеристика и его роль в развитии экологического и иных отраслей законодательства)

Структура закона: состоит из 16 глав, 84 статей (прежний закон содержал из 14 разделов, 92 статей).

Положительные стороны данного закона:

- 1)** данный закон содержит систему основных понятий, которые применяются в нём и иных источниках ЭП
- 2)** содержит систему принципов охраны окружающей среды (в том числе и при проведении экологической экспертизы)
- 3)** в нём содержатся положения, касающиеся оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС)
- 4)** дополнена система экологических нормативов
- 5)** содержатся требования к субъектам хозяйственной деятельности на всех этапах данной деятельности
- 6)** содержатся (дополнены) положения об экологическом образовании и культуре
- 7)** некоторые положения приведены в соответствие с законодательством об особо охраняемых природных территориях
- 8)** исключены положения об административной ответственности за экологические правонарушения.

Отрицательные черты данного закона:

- 1)** понятия имеют в основном научный характер и во многих из них содержатся логические ошибки, которые затрудняют их применение
- 2)** имеются противоречия между отдельными принципами
Например: с одной стороны – допускается хозяйственная деятельность, которая не причиняет окружающей среде существенного вреда, с другой стороны – принцип презумпции экологической опасности любой намеченной хозяйственной деятельности.
- 3)** дублируются принципы из закона «Об экологической экспертизе»

4) отсутствуют положения об экологическом аудировании (экологическом аудите).

В данном законе дано только определение экологического аудита (ст.1), больше упоминаний нет. Следовало бы перечислить случаи обязательного экологического аудита.

5) нормы имеют отсылочный (бланкетный) характер к ещё не существующему законодательству, что создаёт пробелы

6) сокращено количество видов экономического стимулирования охраны окружающей среды, прородопользования. Нормы декларативные. Не предусмотрено создание и функционирование экологических фондов (они упразднены).

7) среди видов ответственности закон называет имущественную ответственность. Это название не отражает суть: речь идёт о гражданско-правовой ответственности за причинение вреда.

Вывод: в целом прежний закон был лучше (в частности с точки зрения его реального действия).

5. Законодательство о недрах, водное, лесное, об охране и использовании животного мира и об охране атмосферного воздуха (общая характеристика)

Самостоятельно!

В Свердловской области принят ряд законов:

- «О недрах» (1996 г. с дополнениями)
- «О регулировании водных отношений на территории Свердловской области» (1999 г. с дополнениями)
- «О регулировании лесных отношений на территории Свердловской области» (1999 г.)
- областной закон «Об охране животного мира и использовании его ресурсов» от 27 марта 1996 г. (с дополнениями 2001 г.)

6. Общая характеристика иных подзаконных нормативно-правовых актов (указы Президента, постановления Правительства, ведомственные акты)

Самостоятельно!

7. О значении судебной практики в экологической сфере

Самостоятельно!

- Постановление Пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 года «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»
- Постановление Конституционного суда РФ от 9 января 1998 года «О проверке конституционности Лесного кодекса».

1. Понятие и общая характеристика права собственности на природные ресурсы

Собственность в экономическом смысле – это

- 1)** отношение лица к вещи материального мира как к своей собственной, которое характеризует присвоенность (принадлежность) данной вещи лицу как объекта владения, пользования и распоряжения
- 2)** сама вещь, которая принадлежит какому-либо лицу как объект владения, пользования и распоряжения.

Особенности собственности на природные ресурсы:

- 1)** компонент природной среды как собственность является неотъемлемой составной частью среды и экологически связан с остальными её частями.
В момент отрыва от среды (утраты связи) прекращается собственность на природные ресурсы и возникает собственность на иное имущество (иные вещи) – это происходит в силу трансформации (изменения) объекта.
- 2)** некоторые виды компонентов природной среды относятся к недвижимой собственности (в соответствии со ст. 130 ГК РФ это участки недр, обособленные водные объекты, лесные угодья, многолетние насаждения, земельные участки) => на них распространяется правовой режим недвижимого имущества, включая момент возникновения, порядок совершения сделок и иных действий, связанных с реализацией правомочия распоряжения.

Право собственности на природные ресурсы – это

- 1)** как правовой институт комплексного межотраслевого характера – это система правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения собственности на природные ресурсы.

Нормы данного института содержатся в источниках конституционного, гражданского и природноресурсного законодательства и права.

В нормах конституционного и гражданского законодательства и права содержатся общие положения, в нормах природноресурсного – конкретные формы собственности, субъектный состав, порядок разграничения и порядок реализации правомочий собственника природных ресурсов.

- 2)** как субъективное право – это мера возможного поведения собственника ресурса по владению, пользованию и распоряжению им.

3) как правоотношение – это урегулированное правом и возникшее на его основе общественное отношение между управомоченным собственником ресурса и всеми иными лицами (несобственниками), обязанными воздерживаться от нарушения прав собственника.

Данное правоотношение является абсолютным, т.к.

- 1)** абсолютно достоверно известен только один субъект данного правоотношения (собственник)
- 2)** единственно управомоченным по владению, пользованию и распоряжению ресурсами является собственник
- 3)** абсолютно обязанными по отношению к собственнику в части ненарушения его прав является неограниченный круг лиц (т.е. все остальные).

2. Формы, субъекты и объекты права собственности на природные ресурсы

В соответствии с ч.2 ст.9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Относительно этого положения есть разные точки зрения: **1)** одни учёные полагают, что поскольку закреплены все эти формы собственности, то все они имеют место на практике, **2)** другие учёные обращают внимание на то, что употреблена формулировка «могут находиться», т.е. это не обязательно имеет место в действительности.

Форма собственности определяет и правовой режим объекта собственности, т.е. урегулированное правом поведение собственника по отношению к владению, пользованию и распоряжению вещью (ресурсом).

Конкретные формы собственности и субъекты зависят от объекта права собственности и устанавливаются природноресурсным законодательством.

Критерии деления на формы:

- 1)** характер присвоения
- 2)** интерес собственника, который реализуется в данном отношении.

Схема ответа: 1) назвать объект

2) дать характеристику формы собственности, обозначить субъект.

1) земли как объект права собственности

2) недра как объект права собственности

Характеристика содержится в ст.1², 2¹ ФЗ «О недрах».

В соответствии со ст.1² недра в границах территории РФ, включая надземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

В соответствии со ст.214 ГК РФ субъектами права собственности являются РФ и субъекты РФ.

Разграничение между РФ и субъектами РФ: управление недрами осуществляется совместно, закон не требует разграничения права государственной собственности по объекту между РФ и субъектами РФ, т.е. по конструкции установлена общая совместная собственность РФ и субъектов РФ.

Недостаток нормы: в соответствии с ГК РФ такая собственность может быть создана только в случаях, прямо указанных федеральными законами.

Исключение из данного правила:

- 1)** для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых
 - влияет на национальную безопасность РФ
 - обеспечивает основы суверенитета РФ, а также
- 2)** для выполнения обязательств по международным договорам РФ

отдельные участки недр получают статус участков недр федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

По ст.2¹ порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения (в том числе отнесение их к федеральной собственности) устанавливается федеральными законами, т.е. должны быть соответствующие федеральные законы, которые установят порядок.

3) водные объекты

В Водном кодексе – раздел 2 глава 4.

Объектом права собственности на воды является водный объект в целом.

Понятие водного объекта – см. Водный кодекс.

Водный объект – это сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима;

Понятие владения неприменимо во всей полноте к водным объектам, т.к. сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена.

В соответствии со ст.33 Водного кодекса субъектами права собственности на водные объекты являются, по общему правилу, РФ и субъекты РФ. Однако сделана оговорка: водный объект не может одновременно находиться в собственности нескольких субъектов права государственной собственности. Право собственности надо разграничивать по объекту.

В соответствии со ст.34 Водного кодекса в РФ устанавливается государственная собственность на водные объекты, а муниципальная и частная – допускаются только на обособленные водные объекты (замкнутые водоёмы), т.е. небольшие по площади и не проточные искусственные водоёмы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

В этом определении много недостатков:

- 1) смешиваются юридические и физические признаки (например: обособленность – это юридический признак, замкнутость – это физический признак)
- 2) определение содержит оценочное понятие «небольшие по площади»: водное законодательство даёт отсылку к земельному законодательству, в земельном законодательстве не установлено, какой размер нужно считать небольшим. Согласно закону Ханты-мансийской области «О земле» 1998 года небольшим размером земельного участка признаётся один гектар, в Свердловской области – не установлено.
- 3) указано, что искусственный водоём не должен иметь гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами => получается, что связь с подземными водными объектами может быть (это неправильно).

Неопределённость, нечёткость признаков в определении приводит к тому, что право частной и муниципальной собственности возникнуть не может (в виду необходимости указания на возможность его возникновения в федеральном законодательстве, необходимости государственной регистрации этого права).

В ст.36 Водного кодекса определён **перечень водных объектов, которые находятся в федеральной собственности:**

- ✓ поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территории 2-х или более субъектов РФ (например, река с притоками. Если река расположена на территории одного субъекта РФ, а её притоки – на территории другого субъекта РФ, даже если притоки не имеют самостоятельного названия.)
- ✓ необходимые для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем и иных федеральных нужд (т.е. перечень не является исчерпывающим)
- ✓ территориальное море РФ и внутренние морские воды
- ✓ трансграничные (пограничные) водные объекты
- ✓ водные объекты, расположенные на охраняемых природных территориях федерального значения
- ✓ иные водные объекты федерального значения.

Порядок признания федеральной собственности: по решению федерального органа государственной власти, согласованному с соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

В 1996 году в Постановлении Правительства РФ «Внутренние водные пути России до 2000 года» в Приложении содержится перечень конкретных водных объектов, находящихся в федеральной собственности.

В собственности РФ могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не отнесённые к федеральной собственности. Данные водные объекты признаются собственностью субъектов РФ органами исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами.

Т.е. признаки: **1) территориальный признак, 2) значимость объекта.**

4) леса

Лесам посвящён раздел 2 Лесного кодекса.

В соответствии со ст.19 Лесного кодекса лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности.

В соответствии с ФЗ, которого пока нет, допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Формы собственности на леса, расположенные на землях городов, устанавливаются ФЗ, которого нет.

Вывод: все леса являются федеральной собственностью.

5) животный мир

Ст.4 ФЗ «О животном мире»

Животный мир – это совокупность всех видов живых организмов.

В соответствии с данной статьёй животный мир является государственной собственностью. Разграничение государственной собственности на животный мир на федеральную собственность и собственность субъектов федерации осуществляется в порядке, устанавливаемом ФЗ, которого пока нет. Ст.4 ФЗ «О животном мире» устанавливает лишь принципы разграничения. **К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:**

- ✓ редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесённые в Красную книгу РФ
- ✓ естественно мигрирующие по территориям 2-х и более субъектов РФ
- ✓ естественно мигрирующие по территории РФ и территориям других государств
- ✓ иные.

К собственности субъектов РФ могут быть отнесены только те объекты животного мира, которые не являются федеральной собственностью.

6) особо охраняемые природные территории

Формы и субъекты права собственности на особо охраняемые природные территории (правильнее было бы сказать – на природные комплексы особо охраняемых природных территорий) устанавливаются в зависимости от значения той или иной территории.

1	государственные природные заповедники	это территории только федерального значения	являются объектом права федеральной собственности	
2	национальные парки	могут быть только федерального значения	являются объектом права федеральной собственности	Однако территория национального парка может включать в себя земли сельскохозяйственного использования (назначения) => если такие участки не были изъяты при создании парка, они могут находиться в

				собственности субъекта федерации или муниципальной собственности.
3	природные парки	только регионального значения	при их создании должна устанавливаться собственность субъекта федерации	
4	государственные природные заказники	могут быть либо федерального либо регионального значения	федеральная собственность либо собственность субъекта федерации (в зависимости от того, кто их создаёт)	
5	памятники природы	имеют либо федеральное либо региональное значение	федеральная собственность либо собственность субъекта федерации	
6	дендрологические парки и ботанические сады	имеют либо федеральное либо региональное значение	федеральная собственность либо собственность субъекта федерации	
7	лечебные природные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, курорты	Могут быть федерального, регионального или местного значения	В соответствии с ФЗ от 23 февраля 1995 года «О лечебных природных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» данные объекты могут быть федерального значения (тогда на них устанавливается федеральная собственность), а также регионального и местного значения (тогда они находятся в собственности субъекта федерации).	

Перечень категорий не является исчерпывающим. Законы субъектов РФ могут предусматривать и иные категории территорий => и иные формы собственности на них.

7) атмосферный воздух

Не является объектом собственности.

Не путать с воздушным пространством!

3. Содержание права собственности

❖ **Содержание права собственности как правового института** составляют правовые нормы

❖ **содержание права собственности как правоотношения** составляют права и обязанности (у собственника есть субъективное право собственности и обязанность содержать объект, находящийся в его собственности, в надлежащем состоянии).

Содержание права собственности как субъективного права – это совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению.

Правовые формы реализации правомочий собственника (осуществление прав) – это то конкретное поведение собственника (действия и бездействие), которое направлено на осуществление (реализацию) соответствующих правомочий.

	Формы реализации:
<p><u>Правомочие владения</u> – это юридически обеспеченная возможность обладания объектом собственности (в данном случае – ресурсом) и удержания его у себя.</p> <p>Следует учитывать, что природные ресурсы являются неотъемлемой частью природной среды.</p> <p>В отношении некоторых объектов (например: водные объекты, недра) правомочие владения неприменимо в полной мере.</p>	<p>1) через юридическое оформление права собственности, которое показывает, кто является обладателем соответствующего ресурса</p> <p>2) в отношении частного собственника – реализация может осуществляться путём фактических действий (нахождение в пределах объекта собственности; установление границ, если это возможно).</p>
<p><u>Правомочие пользования</u> – это юридически обеспеченная возможность извлечения полезных свойств природного ресурса и получения дохода, выгоды.</p>	<p>1) непосредственное использование в процессе хозяйственной эксплуатации Реализация правомочий возможна только физическими лицами, юридические лица реализуют их через действия физических лиц.</p> <p>2) получение рентных платежей (ренты) Когда собственник сам не исполняет данное правомочие, а передаёт его другому лицу, то он имеет право на встречное предоставление в виде выплаты рентных платежей.</p>
<p><u>Правомочие распоряжения</u> – это юридически обеспеченная возможность определения правовой судьбы объекта.</p>	<p>1) сделки</p> <p>2) управление (это деятельность, которая имеет организационный характер, и направлена на создание условий для нормального функционирования).</p>

Тема: **Право природопользования и правовые формы использования природных ресурсов**

1. Понятие, общая характеристика, принципы права природопользования. Объекты, субъекты, виды и содержание права природопользования.

Использование природных ресурсов – это деятельность физических и юридических лиц, связанная с непосредственным извлечением полезных свойств природных ресурсов в процессе хозяйствования и иного физического воздействия на компоненты природной среды в целях удовлетворения личных, материальных и иных потребностей человека (в том числе – получения дохода, прибыли).

Примерно таким же образом использование природных ресурсов понимается и в ФЗ «Об охране окружающей среды».

В соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды»:

использование природных ресурсов – это эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот (в том числе – все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности).

Природные ресурсы – это элементы природы, имеющие потребительскую ценность.

Потребительская ценность – это полезные свойства, изымаемые в пользу общества.

Использование природных ресурсов – это деятельность **1)** способствующая удовлетворению потребностей людей, и одновременно **2)** оказывающая определённое негативное воздействие на состояние природной среды.

Формы проявления негативного воздействия при использовании природных ресурсов:

- ✓ истощение природных ресурсов
- ✓ загрязнение природной среды (в том числе – образование отходов)
- ✓ уничтожение природных объектов
- ✓ порча природных ресурсов
- ✓ изменение климата
- ✓ генные изменения (изменение генома животных и даже человека) и др.

Рациональное использование природных ресурсов – это разумное использование, рассчитанное на длительное время для достижения максимального экономического эффекта с наименьшими затратами в сочетании с мероприятиями по сохранению определённого количества и качества ресурса и нанесение наименьшего ущерба природной среде.

Соотношение рационального использования с понятием охраны окружающей среды (есть несколько точек зрения):

Рациональное природопользование подразумевает (включает в себя) деятельность, а => и отношения по сохранению природной среды, а именно – нанесение природной среде наименьшего ущерба в процессе использования природных ресурсов. Охрану природы не следует выделять как самостоятельный вид деятельности и общественных отношений.

Цель использования природных ресурсов – это изъятие их либо их полезных свойств для удовлетворения потребностей общества, а цель охраны – предупредить негативные последствия такого изъятия и ликвидировать последствия, если они наступят. Поэтому когда речь идёт о предупреждении, то оно возможно именно до или в процессе природопользования, если природопользование является неизбежным. В случаях, когда природопользование не предполагается либо запрещено – охрана природы осуществляется исключительно в целях поддержания экологического равновесия. Поэтому рациональное использование природных ресурсов рассматривается как одна из форм охраны природы, которая существует наряду с другими (консервативной и восстановительной).

См. определение понятия «охрана окружающей среды» (ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Согласно п.5 ст.2 ФЗ «Об охране окружающей среды» отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются соответствующим природноресурсным законодательством.

Право природопользования можно определить в нескольких значениях:

1) как правомочие собственника

2) как правовой институт межотраслевого характера

Право природопользования – это система правовых норм, устанавливающих условия, основания и порядок непосредственного использования природных ресурсов.

Это институт общей части. Нормы данного института имеют общий характер, т.е. они могут применяться независимо от вида объекта, который находится в использовании.

Данные нормы содержатся в источниках различных природноресурсных отраслей (земельного, горного, водного, лесного, фаунистического права).

3) как субъективное право

Право природопользования – это мера возможного поведения по непосредственному извлечению полезных свойств природных ресурсов для удовлетворения различных потребностей пользователя.

4) как правоотношение

Право природопользования – это общественное отношение, урегулированное правовыми нормами и возникающее на их основе между: с одной стороны – природопользователем (который имеет право использовать ресурс), с другой стороны – собственником природного ресурса и всеми иными лицами, обязанными воздерживаться от нарушения прав природопользователя.

Это так называемые «абсолютно-относительные отношения».

Объектами права природопользования являются отдельные компоненты природной среды, их части либо участки.

Например:

- участок лесфонда либо лес, не входящий в лесной фонд
- животный мир в целом
- атмосферный воздух в целом
- участок недр и т.п.

Субъекты права природопользования – это только физические и юридические лица.

Необходимо также учитывать наличие общей и специальной правосубъектности. Общая правосубъектность определяется в соответствии с гражданским законодательством, специальная – в соответствии с экологическим законодательством.

Экологическое законодательство может устанавливать специальные условия, дополнительные требования – наличие профессиональных навыков. Обычно это выражается через лицензирование.

Особенности относительно правового статуса физических лиц как субъектов общего природопользования – нижний предел возраста физического лица, по достижении которого оно может использовать свойства компонентов природной среды для удовлетворения своих биологических потребностей, не устанавливается. Т.к. речь идёт о естественных правах человека (на жизнь, на благоприятную окружающую среду и т.д.), которые возникают с момента рождения и осуществляются самостоятельно до наступления совершеннолетия. Это же, согласно ст.58 Конституции РФ, относится и к обязанности каждого бережно относиться к природе и сохранять окружающую среду.

Виды права природопользования:

1) по основаниям и порядку возникновения:



Право общего природопользования

Возникает на основе закона в силу необходимости поддержания нормального биологического режима жизни человека, а в отношении юридических лиц – в силу необходимости их нормального функционирования (выполнения их уставных задач).

Данное право, как правило, не оказывает существенного воздействия на природную среду и поэтому возникает в явочно-регистрационном порядке и не требует специального разрешения.

Основанием возникновения является факт рождения человека, факт государственной регистрации юридического лица.

Например: право свободного передвижения по землям общего пользования, свободное пребывание граждан в лесу (ст.86 Лесного кодекса РФ), право общего природопользования без применения гидротехнических средств и устройств.

Данное право может быть ограничено только в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами.

Право специального природопользования

Возникает на основе закона и специального разрешения (лицензия или иной разрешительный документ) в силу необходимости вести хозяйство или осуществлять иные виды деятельности, оказывающие существенное воздействие на состояние природной среды. Данное право возникает в разрешительном порядке.

Основание возникновения – решение уполномоченного органа, лицензия (или иной документ), договор аренды (например, аренда водного объекта) и соответствующая государственная регистрация (если предоставляется недвижимое имущество).

2) по виду используемого компонента природной среды:

- ✓ право землепользования
- ✓ право недропользования
- ✓ право водопользования
- ✓ право лесопользования
- ✓ использование объектов животного мира
- ✓ использование атмосферного воздуха.

3) по субъекту:

- ❖ с участием граждан (физических лиц)
- ❖ с участием юридического лица.

Содержание права природопользования как правоотношения – это совокупность юридических прав и обязанностей субъектов.

Права и обязанности природопользователя зависят от того, распространяются ли они на всех природопользователей (т.е. независимо от вида используемого объекта) либо в зависимости от вида объекта.

Общие права и обязанности – выражены в Конституции РФ, федеральных законах и повторяются в природноресурсных законах.

Специальные права и обязанности – содержатся в природноресурсных законах и отражают специфику используемого компонента природной среды.

Законодатель в основном определяет больше обязанностей, чем прав (используя формулировку «и иные права»).

2. Понятие и общая характеристика правового режима использования недр. Государственный фонд недр.

Правовой режим использования природного ресурса – это установленный правовыми нормами порядок должного поведения природопользователя по отношению к используемому им природному ресурсу.

Недра – это часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя (а при его отсутствии – ниже земной поверхности) на водоёмах и водотопах и простирающийся до глубин, доступных для геологического исследования и освоения.

Недра – это всё подземное пространство, в том числе – находящиеся в нём полезные ископаемые и природные ресурсы.

Государственный фонд недр (ст.2 ФЗ «О недрах») включает в себя:

- ✓ используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр и
- ✓ неиспользуемые части недр в пределах территории РФ и её континентального шельфа. Континентальный шельф – это морское дно и недра подводных окраин материка шириной 200 морских миль.

Объектом права недропользования является участок недр в виде горного отвода, т.е. геометризованный блок недр (имеющий определённые границы, объём).

При определении границ участка недр (горного отвода) учитываются:

- 1) пространственные контуры
- 2) месторождения полезных ископаемых (при их разработке и добыче)
- 3) положение участка строительства и эксплуатации подземного сооружения (например, при строительстве метро)
- 4) границы безопасного проведения горных и взрывных работ (например: при строительстве подземных переходов, станций метро).

Участок недр – это некая объёмная фигура, имеющая границы.

Субъектами права недропользования, по общему правилу, могут быть субъекты предпринимательской деятельности (в том числе участники простого товарищества, иностранцы, лица без гражданства, иностранные граждане – если федеральными законами не предусмотрено иное).

Исключения:

1) в соответствии со ст.19 ФЗ «О недрах» собственники и владельцы земельных участков в пределах соответствующих границ участка имеют право по своему усмотрению:

- 1) без применения взрывных работ осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых (глина, песок, гравий) и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров
- 2) устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважен на первый водоносный горизонт, не являющихся источником централизованного водоснабжения.

Для этого не требуется специального разрешения. Это право общего недропользования.

2) в качестве пользователей недр при ведении работ по добыче радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных материалов, токсичных и иных опасных отходов могут выступать только юридические лица, зарегистрированные на территории РФ и имеющие лицензию на данные работы.

Виды права недропользования (ст.6 ФЗ «О недрах»):

- 1)** геологическое изучение и иные горные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр (взятие проб, проведение небольших раскопок)
- 2)** геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых
- 3)** разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе – использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Это основной вид недропользования.
- 4)** строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых
- 5)** создание особо охраняемых геологических объектов
- 6)** сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Для всех этих видов обязательно получение специального разрешения (лицензии).

В первых 4-х случаях участок предоставляется в виде горного отвода.

В последних 2-х случаях участок предоставляется в виде геологического отвода.

Геологический отвод не предполагает выделения участка недр в натуре, только документально.

Горные отношения – это общественные отношения, возникающие по поводу:

- 1)** использования и охраны недр
- 2)** использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств
- 3)** использования подземных водных объектов
- 4)** использования торфа, сапропели (это органический вид),
рассола, рапы (это соляные отложения), соляных озёр и заливов
и иных специфических минеральных ресурсов (как правило,
находящихся на поверхности земли).

это виды

горных отношений

Виды права недропользования по сроку:

- 1)** право недропользования, предоставляемое на определённый срок:

- ✓ для геологического изучения – до 5 лет
- ✓ для добычи подземных вод – до 25 лет
- ✓ для добычи иных полезных ископаемых – на срок отработки месторождения (определяется в каждом конкретном случае в технической документации).

Выделяется также **краткосрочное пользование** (сроком до 1 года) – для добычи полезных ископаемых, когда происходит смена субъекта права недропользования (ст.21.1 ФЗ «О недрах»).

- 2)** право недропользования, предоставляемое без ограничения срока:

- ✓ для строительства сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых
- ✓ для образования особо охраняемых геологических объектов.

Основания возникновения права недропользования (ст.10.1 ФЗ «О недрах»):

1) решение Правительства РФ, принятое по результатам проведения конкурса или аукциона – если это касается участка недр внутренних морских вод, территориального моря или континентального шельфа

2) совместное решение федерального органа управления Фондом недр (или его территориального органа) и органа исполнительной власти субъекта РФ, принятое по результатам конкурса или аукциона – для добычи полезных ископаемых на соответствующей территории субъекта РФ

3) решения федерального органа управления Фондом недр (или его территориального органа), согласованное с органом исполнительной власти субъекта РФ –

для геологического изучения участка недр внутренних морских вод, территориального моря или континентального шельфа

4) решение Правительства РФ, согласованное с органом исполнительной власти субъекта РФ – для цели захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов.

В случаях добычи общераспространённых полезных ископаемых и использования участков недр местного значения в целях, не связанных с добычей (например, при геологическом изучении), основание и порядок приобретения права пользования устанавливаются органами представительной власти субъектов РФ.

5) при переходе права пользования участком недр в случаях, установленных федеральными законами (правопреемство)

6) вступившее в силу соглашение о разделе продукции (в соответствии с ФЗ «Соглашение о разделе продукции» 1997 г.).

Порядок выдачи лицензии, а также проведения конкурсов и аукционов устанавливаются ст.13, 13.1 ФЗ «О недрах».

Лицензия выдаётся как на каждый вид в отдельности, так и на несколько видов (совмещённая лицензия).

Права и обязанности – устанавливаются ст.22 ФЗ «О недрах».

Недропользование является платным. Виды платежей установлены в разделе 5 ФЗ «О недрах» (сбор за участие в конкурсе (аукционе), непосредственно регулярные платежи за пользование недрами, акцизы и др.).

3. Понятие вод и водных объектов, общая характеристика правового режима их использования. Водный фонд.

Источники:

- ✓ ФЗ «О внутренних морских водах и территориальном море РФ»
- ✓ ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ»
- ✓ Водный кодекс
- ✓ Закон Свердловской области «О регулировании водных отношений».

Вода – это химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твёрдом и газообразном состоянии.

Вся вода в пределах биосферы в каждый данный момент делится на 3 части:

1) вода, находящаяся в окружающей среде и не сосредоточенная в водных объектах (например: вода в тканях живых организмов (в том числе человека), в почве, в атмосферном воздухе)

Отношения по использованию и охране данной воды не регулируются водным законодательством, они могут регулироваться земельным законодательством, об охране атмосферного воздуха, санитарным, гражданским, административным и иным законодательством.

2) вода, отделённая от окружающей среды и находящаяся в коммунально-бытовых системах, резервуарах, сосудах (например, вода в трубах)

Отношения по поводу данной воды не регулируются водным и экологическим законодательством, здесь применяется гражданское законодательство.

3) вода, сосредоточенная в водных объектах

Отношения по поводу данной воды регулируются водным и экологическим законодательством и называются «водные отношения».

Водный объект – это сосредоточение вод на поверхности суши в формах её рельефа, а также в недрах, имеющее границы, объём и черты водного режима (т.е. изменение объёма и уровня воды данного объекта за определённый промежуток времени).

Водный объект является материальным объектом.

В данном определении водного объекта содержатся гидрорежимные признаки.

Юридические признаки водного объекта:

- 1)** наличие нарицательного наименования (например: болото, пруд, ручей, река и т.д.)
- 2)** наиболее крупные водные объекты имеют собственное наименование
- 3)** водный объект подлежит государственной регистрации в Государственном водном кадастре (т.е. сведения о водном объекте содержатся в Кадастре).

Классификация водных объектов

в зависимости от физико-географических, гидрорежимных и иных признаков:

- 1)** поверхностные водные объекты:
 - ✓ поверхностные водотоки (например, реки)
(вода в них находится в состоянии непрерывного движения)
 - ✓ поверхностные водоёмы (например, пруды, болота, озёра)
(вода в них находится в состоянии замедленного движения)
 - ✓ в твёрдом состоянии (ледники, движущиеся скопления снега)
- 2)** внутренние морские воды (например: бухты, заливы, акватории портов)
- 3)** территориальное море
Внутренняя граница территориального моря – это внешняя граница внутренних морских вод. Протяжённость территориального моря – до 12 морских миль.
- 4)** подземные водные объекты (водоносный горизонт).

Основания приобретения права пользования водными объектами:

- 1)** решение правительства РФ
- 2)** решение органов исполнительной власти субъектов РФ
- 3)** лицензия (выдаётся специально уполномоченным органом управления водным фондом)
- 4)** договор пользования водным объектом.

Вид договора Водным кодексом не определяется. Применяются правила гражданского законодательства как к договору аренды (если иное не установлено законом).

Водный кодекс требует обязательной государственной регистрации лицензии и договора, которая производится специально уполномоченным органом управления водным фондом (за исключением случаев, когда объектом пользования выступает обособленный водный объект (недвижимое имущество), права на который регистрируются в соответствии с законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним).

Виды договоров зависят от сроков, на которые договоры заключаются.

По сроку договоры подразделяются на:

- 1)** договор долгосрочного пользования (до 20 лет)
- 2)** договор краткосрочного пользования (до 3-х лет).

Также выделяется особый вид договора – **договор частного сервитута**. Этот договор заключается в соответствии с гражданским законодательством. Особенность этого договора заключается в том, что данный договор ограничивает право пользования не собственника водного объекта, а первичного пользователя (т.е. того лица, которому водный объект был передан в обособленное пользование). Договор частного сервитута заключается в письменной форме на основании лицензии.

Основания прекращения права пользования водными объектами:

- 1)** смерть гражданина-водопользователя
- 2)** ликвидация юридического лица-водопользователя
- 3)** отказ от пользования
- 4)** естественное или искусственное исчезновение водного объекта.

Основания принудительного прекращения права пользования водными объектами (перечень является исчерпывающим):

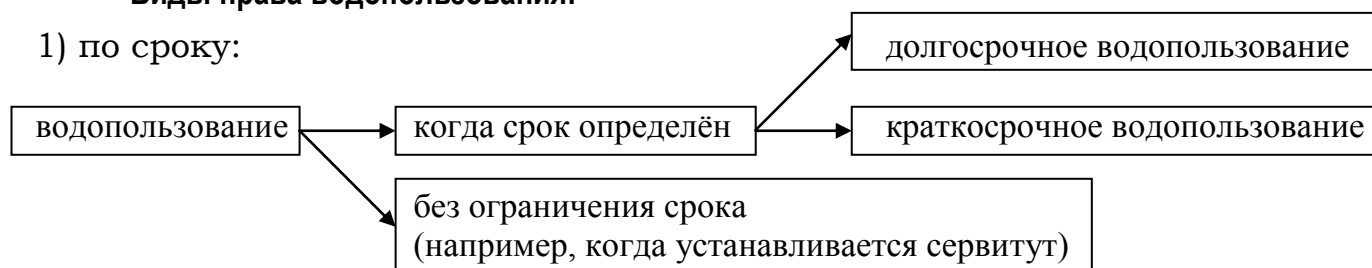
- 1) неиспользование водного объекта в течение 3-х лет
- 2) использование не по целевому назначению
- 3) изъятие для государственных или муниципальных нужд
- 4) несоблюдение условий и требований лицензии и договора
- 5) неиспользование в течение 1 года водных объектов, предназначенных для водоснабжения, при условии ограниченности водных ресурсов
- 6) запрещение использования водных объектов (например, ст.88 ВК РФ).

Субъектами права водопользования являются только граждане (любое физическое лицо) и юридические лица (любые, в том числе и иностранные).

Объектом права водопользования выступает водный объект в целом либо его часть.

Виды права водопользования:

1) по сроку:



2) по целям пользования:

Перечень целей не является исчерпывающим. Около 12 видов. Например:

- ✓ водопользование для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения
Это приоритетный вид. Если устанавливается, что водный объект, соответствует этой цели, то используется исключительно в этом качестве. Для других целей может использоваться только в том случае, если они не противоречат этой цели.
- ✓ для целей сельского хозяйства
- ✓ для целей лесного хозяйства
- ✓ для целей здравоохранения
- ✓ для целей промышленности, транспорта и т.д.

Один водный объект может использоваться одним водопользователем сразу для нескольких целей, а также один водный объект может предоставляться сразу нескольким водопользователям.

Особенности режима использования водных объектов в соответствии с целями установлены в особенной части ВК РФ.

3) по способам пользования и порядку возникновения:

право общего водопользования	право специального водопользования
Осуществляется без применения гидротехнических устройств и сооружений (примером простейшего гидротехнического устройства является насос, вёдра сюда не относятся)	Осуществляется с применением гидротехнических устройств и сооружений
Осуществляется в явочном порядке без специального разрешения	Осуществляется в разрешительном порядке (на основании решения уполномоченного органа, лицензии и заключённого договора)
Субъектами права общего водопользования могут быть как граждане, так и юридические лица	Субъектами права специального водопользования могут быть как граждане, так и юридические лица

Водопользование может осуществляться как с изъятием воды из водного объекта, так и без такового.

4) по значимости:

ВК РФ как отдельный вид выделяет право особого водопользования – для федеральных нужд, для нужд субъекта РФ или муниципальных нужд.

4. Понятие лесов, лесного фонда и общая характеристика правового режима использования лесов. Правовой режим использования нелесной растительности.

Правовая основа – Лесной кодекс РФ 1997 г.

Лесной кодекс не содержит чёткого определения понятия леса.

В преамбуле к Лесному кодексу говорится, что регулирование лесных отношений осуществляется с учётом **представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды**, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Лес – это совокупность древесной, кустарниковой, травянистой и иной растительности, произрастающей на определённых категориях и видах земель (т.е. землях лесного фонда, городских и сельских поселений, обороны), а также живых организмов и иных компонентов природной среды, взаимно влияющих друг на друга в своём развитии, и зарегистрированная в учётных документах именно как «лес».

Признаки леса:

- 1)** это совокупность растительности, а не отдельно стоящее дерево
- 2)** произрастание данной растительности на определённых категориях и видах земель
- 3)** регистрация в качестве леса

Регистрация производится в документах Лесного кадастра.

Лес – это недвижимое имущество.

Нелесная растительность (древесно-кустарниковая, не относящаяся к лесам) – это совокупность растительности или отдельно стоящие деревья, кустарники или иные растения, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения, землях транспорта, землях поселений (кроме городских лесов), землях водного фонда и землях иных категорий, не зарегистрированная как «лес».

Правовой режим использования и охраны данной растительности отличается от правового режима использования, охраны, воспроизводства и защиты лесов и устанавливается не только лесным законодательством, но и земельным, водным, законодательством о транспорте, градостроительным, гражданским и иным.

Лесной фонд – это все леса (за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях поселений), а также земли лесного фонда (покрытые и непокрытые лесной растительностью).

Исключение лесов обороны и лесов поселений произошло в связи с принятием Лесного кодекса 1997 года и объясняется особой значимостью и назначением данных лесов, особым их правовым режимом. Это видно из:

- 1)** особого правового режима управления данными лесами (например: лесами, расположенными на землях обороны, управляет Министерство обороны)
- 2)** особенностей и целей использования (леса на землях обороны используются для нужд обороны, леса на землях городских и сельских поселений – для обеспечения отдыха граждан и создания, поддержания благоприятной экологической обстановки)
- 3)** особой охраны.

Характеристика режима использования

Правовые основания (титулы) пользования лесами

в отношении лесного фонда:

- ✓ аренда
- ✓ концессия
- ✓ безвозмездное пользование
- ✓ краткосрочное пользование
- ✓ сервитуты (публичные либо частные)

в отношении лесов, не входящих в лесной фонд:

- ✓ безвозмездное пользование
- ✓ краткосрочное пользование
- ✓ публичный сервитут (например, в отношении городских лесов).

Аренда

Аренда основывается на договоре, заключаемом между лесопользователем и представителем собственника (в качестве представителей собственника выступают органы государственной власти субъекта РФ).

Договор аренды заключается на основе:

- ✓ решения территориального органа федерального органа управления лесным фондом (в будущем это Федеральное агентство лесного хозяйства)
- ✓ по результатам проведения лесных конкурсов.

На основании решения уполномоченного органа предоставляются участки лесного фонда на срок от 1 года до 5 лет. Участки предоставляются:

- ℥ лесопользователям, которые длительное время осуществляли деятельность на соответствующей территории и имеют производственные мощности для заготовки и обработки древесины и иных ресурсов
- ℥ сельскохозяйственным организациям, которые находятся на данной территории.

В остальных случаях участки лесного фонда предоставляются лишь на основании результата конкурса.

Лесной кодекс 1997 г. и «Положение об аренде участков лесного фонда» 1998 г. устанавливают определённые требования к договору (договор составляется в письменной форме; должен содержать условия, должен быть указан предмет договора, виды и сроки лесопользования, размер арендной платы и др.). Договор подлежит регистрации. Субаренда запрещена.

Добытые ресурсы становятся собственностью арендатора.

Концессия

Положения о концессии установлены Лесным кодексом.

Основанием концессуальных отношений выступает договор концессии, заключаемый между лесопользователем и Правительством РФ либо иным федеральным органом исполнительной власти.

Договор заключается на срок от 1 года до 49 лет.

Договор заключается на основе конкурса или аукциона.

Отличие концессии от аренды: предметом договора концессии выступают неосвоенные участки лесного фонда без сложившейся инфраструктуры и требующие значительных вложений. Одной из обязанностей инвестора (лесопользователя) является создание инфраструктуры (например, строительство и содержание дорог).

Не вся лесная продукция поступает в собственность инвестора (в договоре указывается, какая часть поступает в собственность инвестора, а какая – в собственность РФ).

Безвозмездное пользование

Это бесплатный вид лесопользования.

Участки лесного фонда предоставляются на основе договора безвозмездного пользования.

Договор заключается на срок до 49 лет.

Основанием заключения договора является решение органов государственной власти субъекта РФ, принимаемое по представлению территориального органа.

«Положение о безвозмездном пользовании» 1998 года не оговаривает, кто может выступать субъектом – обычно это государственные и муниципальные учреждения, сельскохозяйственные предприятия, граждане (население).

Договор заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации.

Краткосрочное пользование

Отличительная черта – осуществляется на срок до 1 года.

Участки лесного фонда предоставляются по результатам проведения лесного аукциона или на основании решения органов государственной власти субъекта РФ посредством выдачи лесорубочных билетов (ордеров) или лесных билетов.

Лесорубочные билеты (ордера) и лесные билеты – это документы, удостоверяющие право пользования. Срок их действия составляет 1 год. Выдаются они на основании договора аренды, безвозмездного пользования или концессии и протокола аукциона либо решения органа власти субъекта РФ.

Особым видом права пользования является ***сервитут***.

Виды сервитута

публичный сервитут

(ст.21, 86 Лесного кодекса)

Граждане имеют возможность свободно пребывать в лесах Лесного фонда и лесах, входящих в Лесной фонд, если иное не установлено ФЗ. В лесах обороны – нельзя.

частный сервитут

Особенность частного сервитута заключается в том, что он ограничивает не право собственности, а права первичных пользователей.

Правовая классификация лесов, входящих в Лесной фонд

В соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его местоположением и выполняемыми им функциями производятся разделение лесного фонда по группам лесов и разграничение лесов первой группы по категориям защитности. Ст.55 – 58 Лесного кодекса РФ.

В лесном фонде выделяются леса первой, второй и третьей групп.

1) леса первой группы – это леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.

В зависимости от категорий защитности дифференцируется порядок использования и охраны лесов первой группы.

Леса первой группы разделяются на следующие категории защитности (сами категории выделяются по конкретизации функций):

- ✓ противоэрозионные леса
- ✓ притундровые леса
- ✓ орехово-промысловые зоны
- ✓ лесоплодовые насаждения

- ✓ леса государственных природных заповедников
- ✓ леса национальных парков
- ✓ леса природных парков
- ✓ заповедные лесные участки и т.д.

В лесах первой группы запрещается промысловая заготовка древесины.

Леса первой группы могут располагаться по всей территории РФ.

2) леса второй группы – к ним относятся:

- ✓ леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей
- ✓ леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение
- ✓ леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

В отличие от лесов первой группы допускается использование лесов второй группы (в том числе ограниченная заготовка древесины).

Т.е. выделяется 2 критерия:

- функции
- критерий местоположения (в основном европейская часть и Урал до Западной Сибири).

3) леса третьей группы – это леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение.

При заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов.

Леса третьей группы делятся на:

- 1) **освоенные леса** (в основном предоставляются на праве аренды лицам, которые
- 2) **резервные леса** (не используются в данный момент).

Субъекты права лесопользования:

- ⌘ граждане
- ⌘ юридические лица.

Концессия

Лесопользователь должен соответствовать требованиям к инвестору (в соответствии с законодательством об инвестициях и иностранных инвестициях).

Субъекты общего лесопользования – граждане.

Субъекты специального лесопользования – граждане и юридические лица.

Объектом выступает участок Лесного фонда или леса, не входящего в Лесной фонд, границы или местоположение которого устанавливаются в порядке проведения лесоустройства.

Лесоустройство осуществляет территориальный орган управления лесным хозяйством (в данный момент это лесхозы).

Виды права лесопользования:

- ✓ общее лесопользование
- ✓ специальное лесопользование

В зависимости от целей лесопользование делится на следующие виды:

- 1) заготовка древесины
- 2) заготовка живицы за 3 – 5 лет до вырубki (живица – это смола хвойных пород деревьев)
- 3) заготовка второстепенных лесных ресурсов (например: кора, пни, ветки, новогодние ёлки)

На данные виды каждому лесопользователю выдаётся лесорубочный билет либо лесорубочный ордер на мелкооптовый отпуск древесины либо на подготовку сухостойной и малоценной древесины.

Порядок использования для заготовки древесины и живицы установлен «Правилами отпуска древесины на корню в лесах РФ», утверждённых Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. Данный документ регулирует также виды и способы рубок леса.

4) побочное лесопользование – это заготовки иной, не основной продукции, второстепенных ресурсов. Это промышленная заготовка лекарственных и иных растений, грибов, ягод, шишек, орехов, а также размещение ульев, пасек, пастьба скота и сенокошение – данный перечень не является исчерпывающим.

Устанавливается на уровне специальных федеральных органов исполнительной власти.

5) для нужд охотничьего хозяйства

6) для научно-исследовательских целей

7) для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей (например, размещение баз отдыха на территории леса).

На 4 – 7 виды лесопользователям выдаётся лесной билет.

Данные виды устанавливаются как в отношении лесного фонда, так и в отношении городских лесов.

Участок может передаваться:

- 1) нескольким лесопользователям
- 2) одному лесопользователю для разных целей.

Права лесопользователей:

Лесной кодекс их подробно не регламентирует и содержит только общие права:

- 1) использовать по назначению
- 2) возводить постройки
- 3) иные права, установленные законодательством, договорами.

Обязанности лесопользователей

(их перечень объёмный, есть и специальные права):

- 1) не оставлять недорубов (лесосек с незаконченными рубками) и заготовленной древесины в местах рубок по истечении сроков ее заготовки и вывозки
- 2) производить очистку от порубочных остатков одновременно с заготовкой древесины
- 3) соблюдать «Правила пожарной безопасности в лесах РФ», утверждённые Постановлением СМ РФ от 9 сентября 1993 г. N 886 (с изменениями от 27 декабря 1994 г.)
- 4) производить лесовосстановительные мероприятия за свой счёт, если в результате лесопользования на вырубках и площадях, на которых в результате деятельности лесопользователей уничтожен подрост или погибла древесно-кустарниковая растительность и т.д. (ст.83 Лесного кодекса)

Особенности использования лесов, не входящих в Лесной фонд

Согласно ст.10 ЛК в лесной фонд не входят:

- 1) леса, расположенные на землях обороны
- 2) леса, расположенные на землях городских поселений (городские леса).

Леса, расположенные на землях обороны

Основное их назначение – обеспечение нужд обороны и безопасности страны, в том числе – размещение воинских частей и иных воинских формирований РФ, создание и использование полигонов, охрана государственной границы РФ и т.п. (например, размещение промышленных объектов по производству оружия)

Лесопользователями выступают организации и учреждения Министерства обороны РФ.

Запреты – запрещаются рубки главного пользования, направленные на промышленные заготовки и допускаются рубки ухода и прочие рубки (например: рубки, направленные на строительство различных объектов (например, для хранения оружия)).

Виды рубок:

- 1) **рубки главного пользования** – это рубки, направленные на заготовку древесины
- 2) **рубки промежуточного пользования** – эти рубки преследуют цель улучшения состояния леса, но одновременно идёт выборочная заготовка (рубка) древесины. Планируются.
- 3) **прочие рубки** – не связаны с ведением лесного хозяйства вообще (например: при прокладке линий электропередач, автодорог и т.п.)

Городские леса

Ст.133 ЛК

Основное их назначение – обеспечить экологически благоприятную обстановку в городе, отдых и оздоровление населения.

Леса, расположенные на землях городских поселений, предназначены для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, а также для сохранения благоприятной экологической обстановки.

Для данных лесов разрешаются все виды пользования. Исключение: запрещается предоставлять городские леса для нужд охотничьего хозяйства, а также запрещается заготовка древесины в порядке рубок главного пользования. Разрешаются рубки ухода и прочие (допускается проведение в указанных лесах рубок ухода, санитарных рубок, рубок реконструкции и обновления, прочих рубок).

В лесной фонд и в леса, не входящие в лесной фонд, не включается древесно-кустарниковая растительность. **Особенности использования древесно-кустарниковой растительности, не относящейся к лесам** – гл.19 ЛК РФ (самостоятельно).

5. Понятие животного мира и

общая характеристика правового режима его использования

В соответствии с ФЗ «О животном мире» от 24.04.1995 г.

Животный мир – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ (ст.1 ФЗ).

Признаки животного мира:

- 1) это совокупность всех видов живых организмов животного происхождения (от простейших до сложных)
- 2) территориальный признак: данные животные находятся на территории РФ
К животному миру относят также перелётных птиц и др.
- 3) животные находятся в состоянии естественной свободы

Микроорганизмы, населяющие другие виды животных, не являются самостоятельными объектами животного мира.

Объект животного мира – это организм животного происхождения (дикое животное) или их популяция (ст.1 ФЗ).

Согласно ст.3 ФЗ «О животном мире» отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Сельскохозяйственные животные – это крупный и мелкий скот.

ФЗ «О животном мире» не распространяется на диких животных, находящихся в неволе, т.е. лишённых свободного состояния (например: животные в зоопарке, в цирке), но

распространяется на животных, находящихся в полувольных условиях (например, в государственном природном заказнике).

ФЗ «О животном мире» не содержит понятия фаунистического фонда, но в законах субъектов РФ (например, в законе Свердловской области от 27 марта 1996 г. N 16-ОЗ "Об охране животного мира и использовании его ресурсов") такое понятие определено.

В ст.4 закона Свердловской области сказано, что дикие животные, обитающие на территории Свердловской области, составляют фаунистический фонд Свердловской области, являющийся составной частью фаунистического фонда Российской Федерации.

Выделяют следующие составные части животного мира:

- 1)** фонд охотничьих животных (тех, на которых охотятся)
- 2)** животные, занесённые в Красную книгу РФ и Красную книгу Свердловской области
- 3)** иные животные, постоянно или временно находящиеся на территории РФ

Согласно ч.1 ст.5 закона Свердловской области животный мир в пределах территории Свердловской области является государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром в пределах территории Свердловской области относятся к совместному ведению РФ и Свердл. обл. и решаются в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Согласно ч.2 ст.5 закона Свердловской области рыбные запасы рыбохозяйственных водоемов, искусственно созданных для данных целей, и расположенных на земельных участках, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, не включаются в состав фаунистического фонда, и являются собственностью данных граждан и юридических лиц.

«Рыбные запасы замкнутых (непроточных) водоемов, искусственно созданных в рыбохозяйственных целях юридическими лицами и гражданами на земельных участках, находящихся в их собственности, пожизненном наследуемом владении или бессрочном пользовании, являются их собственностью. Такие рыбные запасы не включаются в состав фаунистического фонда Свердловской области» (ч.2 ст.5 закона Свердл. обл.)

Возникает вопрос: насколько правомерным является в законе субъекта исключать рыбные запасы из фаунистического фонда и вообще давать определение фаунистического фонда?

Объектом является объект животного мира в целом, под которым понимается дикое животное либо популяция диких животных (ст.1 ФЗ).

Субъекты – граждане (на основе именных разовых лицензий) либо юридические лица (на основе досрочной лицензии).

Виды права пользования животным миром:

1) общее пользование животным миром

Бесплатное. Осуществляется в отношении тех объектов животного мира, которые не включены в перечень животных, пользование которыми подлежит обязательному лицензированию. Например: охота на сельскохозяйственных грызунов, вредителей.

2) право специального пользования (подлежит обязательному лицензированию)

Виды: 1) охота

2) рыболовство (включая добычу водных беспозвоночных и водных млекопитающих)

3) добыча объектов животного мира, не отнесённых к объектам охоты или рыболовства

4) использование или иное извлечение полезных свойств жизнедеятельности животных (например: использование полезных свойств жизнедеятельности животных – почвообразователей, естественных санитаров среды, опылителей растений и других)

5) получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (мёд, яды, воск пчёл)

б) изучение, научное исследование в просветительских целях.

Пользование может быть предоставлено пользователям для различных целей.

Основания возникновения права пользования животным миром:

1) решение представителей собственника того или иного объекта животного мира

Если собственником является субъект РФ – решение его органа.

2) для приобретения права специального пользования – необходимо получение лицензии и разрешения

3) возможно заключение договора (например: при долгосрочном пользовании юридическими лицами)

Закон не указывает срок пользования. На практике срок составляет до 25 лет.

Охота

Охота – это разрешённый вид деятельности граждан и юридических лиц, т.е. это преследование с целью добычи (добыча) диких зверей и птиц, охота на которых разрешена.

Действует «Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты», утверждённый Постановлением Правительства от 26 декабря 1995 г. № 1289 (в редакции от 23 июля 1998 г.)

К охоте приравниваются следующие действия – следование к охотничьим угодьям (от них) и нахождение в них с незачехлённым оружием, иными орудиями и предметами охоты, ловчими птицами и собаками.

Условия законной охоты:

1) по субъекту

Субъектом является вменяемое дееспособное физическое лицо (как правило, с 18 лет), сдавшее испытания по охотничьему минимуму, отметка о сдаче которых имеется в государственном охотничьем билете либо членском охотничьем билете (билет выдаётся на 5 лет).

При охоте с огнестрельным либо холодным оружием должно быть разрешение (лицензия) на его хранение, ношение и применение.

Также должна быть лицензия либо путёвка, в которой указывается время охоты, место, виды и количество объектов охоты.

2) время охоты

Как правило, определяется в каждом субъекте РФ решением органов исполнительной власти субъекта РФ.

3) место охоты

Охота разрешается в охотничьих угодьях. Статус охотничьих угодий определяется органами исполнительной власти субъекта РФ.

4) способы охоты

Способы охоты должны быть разрешёнными. Исключение составляет охота в районах Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока (субъект в данном случае – лицо с 14 лет для охоты с огнестрельным оружием, не требуется лицензии и разрешения, т.к. охота осуществляется в родовых охотничьих угодьях).

Рыболовство

См. самостоятельно

Рыболовство регулируется в основном подзаконными актами бывшего СССР + законодательство субъектов РФ (в Свердловской области есть концепция развития рыболовства, предусмотрено принятие специальных законов, которых нет).

Относительно **любительского рыболовства** нет ограничений по возрасту, но предусмотрены ограничения по способу и месту рыболовства.

1. Эколого-правовые требования в сфере природопользования.

Понятие правовой охраны природной среды.

Определение понятия охраны природной среды содержится в ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Охрана окружающей среды – это деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность).

В соответствии с данным определением можно выделить следующие **направления охраны природы**:

- 1)** сохранение и восстановление природной среды
- 2)** рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов
- 3)** предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду
- 4)** ликвидация последствий негативного воздействия.

Под требованиями в области охраны окружающей среды (природоохранными требованиями) понимаются предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия ограничения или их совокупность, установленные законодательством, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в данной сфере.

Т.о., данные требования могут быть установлены:

- 1)** законодательством (на уровне РФ и субъектов РФ)
- 2)** нормативно-технической документацией (стандарты, нормативы).

Понятию «требования» тождественны понятия «обязанности», «ограничения», «условия», «обременения» и т.п.

Нормативно-техническая документация устанавливает условия по объекту деятельности, которые должен соблюдать природопользователь. *Объектом выступают компоненты природной среды, виды деятельности и т.д.*

ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает систему мер (мероприятий) организационного, экономического и правового характера, которые обеспечивают реализацию установленных законодательством и нормативно-технической документацией требований. Например:

- ✓ организационные меры – это меры в сфере управления
- ✓ экономические меры – это меры в сфере экономического стимулирования и иного экономического регулирования
- ✓ правовые меры – это меры юридической ответственности.

Порядок охраны отдельных компонентов природной среды – требования и меры – устанавливаются поресурсным законодательством и касаются охраны природных ресурсов и охраны природной среды в целом в процессе природопользования => они обращены к природопользователям, а также к органам государственной власти и органам местного самоуправления (п.5 ст.2 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

2. Правовая охрана недр

Понятие правовой охраны недр не закреплено в ФЗ «О недрах» => применяется понятие, закреплённое в ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Особенности охраны недр вытекают из положений раздела 3 ФЗ «О недрах».

Направления правовой охраны недр:

1) общая охрана

Основные требования общей охраны сформулированы в

- ✓ ст.23 – 23.3, 25, 26 ФЗ «О недрах»
- ✓ «Правила охраны недр», утверждённые Постановлением Госгортехнадзора от 6 июня 2003 г.

Они касаются проведения любых работ, но в основном – работ, связанных с добычей полезных ископаемых.

Требования:

- 1)** соблюдение установленного порядка предоставления недр (минимальный срок предоставления недр – 1 год) и недопущение самовольного пользования недрами
- 2)** обеспечение полноты геологического изучения недр и проведение опережающего геологического изучения недр, направленного на поиски и оценку месторождений полезных ископаемых
- 3)** обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно (попутно) залегающих с ними полезных ископаемых
- 4)** достоверный учёт извлечённых полезных ископаемых
- 5)** охрана месторождений от затопления, пожаров и других факторов, снижающих качество и ценность месторождения полезных ископаемых
- 6)** предотвращение загрязнения недр при подземном хранении нефти, газа и захоронения вредных веществ и их отходов. Предотвращение накопления промышленных и иных отходов в местах залегания подземных вод, используемых для питьевых нужд.
- 7)** соблюдение порядка консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий.

В настоящее время органы Министерства природных ресурсов (МПР) проводят стоимостную оценку месторождений полезных ископаемых.

2) специальная охрана при проведении горных работ, представляющих непосредственную опасность для жизни и здоровья людей.

Требования по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами (сформулированы в ст.24 ФЗ «О недрах»):

- 1)** допуск к работам лиц, имеющих специальную подготовку и квалификацию. На практике предъявляется также требование о наличии опыта работы (особенно при проведении взрывных и иных опасных работ).
- 2)** учёт взрывчатых веществ, их надлежащее хранение и использование
- 3)** применение оборудования и технологий, соответствующих установленным нормативам и стандартам
- 4)** обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты
- 5)** систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей
- 6)** своевременное представление информации в случаях возникновения опасности органам государственной власти и органам местного самоуправления
- 7)** соблюдение правил ведения маркшейдерской и иной геологической документации и иных.

Действуют:

- ✓ «Инструкция по производству маркшейдерских работ», утверждённая Постановлением Госгортехнадзора от 6 июня 2003 г.
- ✓ «Положение о геологическом и маркшейдерском обеспечении промышленной безопасности и охраны недр», утверждённое Постановлением Госгортехнадзора от 22 мая 2001 г.

3) охрана недр континентального шельфа

ФЗ «О континентальном шельфе» подробно регламентирует все виды природопользования (в том числе – и недропользование).

См. в законе положения:

- ✓ об экологической экспертизе
- ✓ о мониторинге
- ✓ требования к захоронению отходов и др. материалов
- ✓ ст.38 ФЗ
- ✓ ответственность (ст.42 ФЗ).

3. Правовая охрана вод

ВК в ст.1 определил понятие охраны водных объектов. Данное понятие следует рассматривать вместе с положениями гл.11 ВК.

Охрана водных объектов – это деятельность, направленная на сохранение и восстановление водных объектов.

Направления охраны вод:

1) охрана водных объектов от загрязнения (понятие загрязнения содержится в ст.1 ВК.

Загрязнение – это сброс или поступление иным способом в водные объекты, а также образование в них вредных веществ, которые ухудшают качество поверхностных и подземных вод, ограничивают использование либо негативно влияют на состояние дна и берегов водных объектов).

2) охрана водных объектов от засорения

Засорение водных объектов – это сброс или поступление иным способом в водные объекты предметов или взвешенных частиц, ухудшающих состояние и затрудняющих использование водных объектов (ст.1 ВК).

3) охрана водных объектов от истощения

Истощение вод – это устойчивое сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод (ст.1 ВК).

ВК подразделяет требования по охране водных объектов:

1) общие требования:

1) установление и соблюдение экологических нормативов воздействия хозяйственной деятельности на водные объекты (например: предельно допустимые концентрации вредных веществ, предельно допустимые сбросы, временно согласованные сбросы)

2) соблюдение правового режима установленных вокруг водных объектов водоохранных зон и прибрежных защитных полос

Действует Постановление Правительства от 23 ноября 1996 года, утвердившее «Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах».

Водоохранная зона – это территория, примыкающая к акваториям рек, озёр и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственных и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания растительного и животного мира. В пределах водоохранной зоны устанавливается прибрежная защитная полоса (именно она непосредственно примыкает к акватории рек, озёр и других поверхностных водных объектов), в пределах которой устанавливаются дополнительные ограничения природопользования. Размеры и границы зависят от физико-географических, почвенных и гидрологических условий с учётом прогноза изменения

береговой линии; они утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченного органа управления Водным фондом; составляют от 50 до 500 метров. Например: для рек размеры и границы устанавливаются с учётом протяжённости от истока реки (если 10 км – 50 м в обе стороны).

Требования режима (что запрещается):

- ✓ проведение авиационно-химических работ
- ✓ размещение складов ядохимикатов, удобрений и других химических веществ
- ✓ строительство и эксплуатация животноводческих ферм
- ✓ проведение порубок деревьев главного пользования
- ✓ добыча полезных ископаемых без согласования со специально уполномоченными органами
- ✓ распашка земель
- ✓ движение автотранспортных средств.

в прибрежных защитных полосах

3) особая охрана водных объектов в твёрдом состоянии и особо охраняемых водных объектов (запрещается сброс химических веществ и предметов, изъятие воды допускается на основании установленных лимитов).

2) специальная охрана водных объектов от загрязнения, засорения и истощения

Требования по охране водных объектов от загрязнения:

- ✓ строительство очистных сооружений и запрет на ввод в эксплуатацию хозяйственных объектов без очистных сооружений

Действует ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» 1998 года – на его основе принято Постановление Правительства от 27 февраля 1999 года, утвердившее «Положение об эксплуатации гидротехнических сооружений...»

- ✓ запрет на сброс неочищенных сточных вод.

Требования по охране водных объектов от засорения – запрет на сброс в водные объекты крупных взвешенных частиц и предметов, которые не растворяются и потому приводят к затору водных объектов.

Требования по охране водных объектов от истощения – соблюдение условий лицензии в части лимитов забора воды из водного объекта (водоотведения).

ФЗ «О внутренних морских водах и территориальном море» 1998 года

ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ» 1998 года

самостоятельно

4. Правовая охрана и защита лесов

Лесной кодекс разграничивает понятия охраны и защиты лесов.

Охрана лесов – это комплекс мер и мероприятий по предупреждению, борьбе и ликвидации последствий лесных пожаров и лесонарушений.

Защита лесов – это комплекс различных мер и мероприятий по предупреждению и борьбе с вредителями (насекомыми) и болезнями леса.

В отличие от горного и водного законодательства лесное законодательство более чётко формулирует обязанности лесопользователей по охране леса от пожаров и защите от вредителей и болезней. Ст.93, 99, 101 ЛК РФ.

Организация проведения мероприятий возлагается на Лесную охрану (Лесная охрана – это специализированное подразделение МПР).

5. Правовая охрана животного мира

Понятие правовой охраны животного мира закреплено в ст.1 ФЗ «О животном мире».

Основные направления охраны:

1) охрана видового разнообразия и видообразия (ст.21, 25, 26 ФЗ):

- ✓ создание особо охраняемых природных территорий
- ✓ запрет на охоту и рыболовство
- ✓ занесение в Красную книгу

2) охрана среды обитания

3) регулирование численности животных

4) охрана животного мира при осуществлении производственных процессов (особенно это актуально для Дальнего Востока, Сибири).

Инструкция Роскомрыболовства 1995 года «О порядке осуществления контроля за эффективностью рыбозащитных устройств и проведении наблюдений за гибелью рыбы на водозаборных сооружениях».

6. Правовая охрана атмосферного воздуха

ФЗ от 4 мая 1999 года в ст.1 содержит определение.

Атмосферный воздух – это жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Охрана атмосферного воздуха – это система мер, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в целях улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду.

Действуют международные правовые документы по охране озонового слоя:

- ✓ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.
- ✓ Конвенция об охране озонового слоя и Манреальский договор к нему 1985 – 87 гг.

Положения:

О государственном учёте источников воздействия на атмосферный воздух

О порядке утверждения и принятия нормативов воздействия на атмосферный воздух

Направления охраны атмосферного воздуха:

1) охрана атмосферного воздуха от загрязнения

2) охрана атмосферного воздуха от физических воздействий.

Тема: **Организационный механизм охраны окружающей среды
(управление в экологической сфере)**

**1. Понятие и общая характеристика управления в области
природопользования и охраны окружающей среды**

Слово «управлять» означает направлять общий ход движения.

Управление – это целенаправленное воздействие на сложную систему.

Управление – это функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), которая обеспечивает их целостность, достижение стоящих перед ними задач, сохранение структуры и поддержание должного режима деятельности.

Управление необходимо для устранения хаоса, беспорядка.

В социальном управлении существует 2 подсистемы:

- 1) управляемая (объект управления)
- 2) управляющая (субъект управления).

Социальное управление – это воздействие одних людей на других с помощью информации в целях устойчивости социальных систем и их развития.

Особенности социального управления:

- 1) это управление людьми
- 2) это способность обеспечивать преобладание (доминирование) одной воли над другой при помощи власти. Власть – это средство управления.
- 3) высокая степень автономии (независимости) управляемых. *Этим социальное управление отличается от управления в экологических системах.*
- 4) осознанность (сознательность) управления
- 5) использование негенетического способа передачи, обработки и хранения информации.

Соотнесение понятий «администрация» и «управление»

Эти понятия изначально рассматриваются как тождественные.

Слово «администрация» означает руководство, управление.

Администрация – это аппарат, органы, совокупность лиц, которые руководят людьми.

Администрирование – это деятельность, которую осуществляет администрация (т.е. аппарат).

Административная власть – это средство, которое использует администрация для управления людьми.

Виды управления:

1) в зависимости от объекта управления:

- 1) управление людьми (социальное управление)
- 2) управление предприятием, т.е. имуществом
- 3) управление какой-либо сферой социальной жизни (определённым видом деятельности) и т.д.

2) по виду администрации (по субъекту управления):

- 1) государственное управление
- 2) муниципальное (местное самоуправление)
- 3) частное (внутрихозяйственное):
 - ✓ коммерческое
 - ✓ некоммерческое

3) по форме собственности на объекты управления:

- 1) государственное управление
- 2) муниципальное (местное самоуправление)
- 3) частное (внутрихозяйственное): 1) коммерческое и 2) некоммерческое.

В данной теме рассматриваются только публичные виды управления.

Цели публичного управления в социальной сфере:

- 1)** реализация публичной власти на соответствующей территории и права государственной или муниципальной собственности на природные ресурсы
- 2)** обеспечение реализации и защиты основных экологических прав и свобод человека и гражданина
- 3)** обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Правовые основания публичного управления в экологической сфере:

- 1)** государство (муниципальные образования) наделены, обладают властью
- 2)** преобладание публичных форм собственности на природные ресурсы
- 3)** принцип разделения государственной власти на 3 ветви: законодательную, исполнительную и судебную
- 4)** публичный характер экологических отношений, в силу которого государство обязано обеспечивать экологические права и свободы человека и гражданина.

Управление в экологической сфере – это исполнительно-распорядительная и организационная деятельность, направленная на реализацию принадлежащих публично-правовым образованиям как субъектам политической власти и собственникам природных ресурсов прав в целях обеспечения законности и правопорядка в сфере природопользования и защиты окружающей среды.

Публично-правовые образования – это РФ, субъекты РФ и муниципальные образования.

Управление в экологической сфере динамично и постоянно развивается – это связано с общественными отношениями; с изменением основных целей и задач управления, субъектов управления (органов управления), функций управления (направлений деятельности, обеспечивающих реализацию целей) и методов управления.

Этапы в развитии управления в экологической сфере:

- 1)** послереволюционный этап (октябрь 1917 г. – 1990 г.)
- 2)** с 1990 г. по 2000 г.
- 3)** с 2000 г. по настоящее время.

Первый этап (с октября 1917 г. по 1990 г.)

В условиях единой исключительной государственной собственности на природные ресурсы управление в этот период характеризуется следующим:

- 1)** административно-командная система управления природопользованием
- 2)** отсутствие экономических методов управления
- 3)** отсутствие специально уполномоченных органов управления природопользованием, когда контрольно-надзорные функции в данной сфере осуществляли так называемые «хозяйственные министерства и ведомства». Цель управления – обеспечить природопользование, т.е. изъятие природных ресурсов.

Второй этап (с 1990 г. по 2000 г.)

За эти 10 лет в сфере управления было сделано очень много.

I. В условиях демократизации меняется система органов и методов управления. Это связано с ранее принятым актом – **Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»**, согласно которому:

- 1)** создаются специально уполномоченные органы управления в области охраны природы – Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомэкология).

Госкомэкология РФ создан в 1990 году.

2) создаются поресурсные специально уполномоченные органы управления: земельным фондом (Госкомзем), недрами (Госкомнедра), водным хозяйством (Госкомвод), лесным хозяйством, в сфере рыболовства, охотничьим фондом.

За 10 лет структура специально уполномоченных органов пересматривалась около 5-и раз.

Проблемы:

1) дублирование полномочий

2) постоянные пересмотр штатной численности, штатного состава.

II. Предусматривается система экономических мер в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

1) планирование финансирования природоохранных мероприятий

Впервые отдельной строкой в бюджете предусмотрены расходы на проведение природоохранных мероприятий.

Долгое время на эти нужды отводилось менее 1% бюджета, потом – 1%, потом – 8%.

2) создание и функционирование экологических фондов, которые имели статус государственных внебюджетных фондов. Экологические фонды аккумулировали средства:

✓ поступающие в виде штрафов за административные правонарушения

✓ средства от реализации орудий, предметов противозаконной деятельности (охоты, рыболовства) и т.д.

Данные средства направлялись на:

1) переоснащение предприятий (установку очистительных сооружений, смену технологий)

2) компенсации вреда здоровью гражданам, причинённого экологическими правонарушениями

3) различные образовательные программы, подготовка экологических кадров и др.

3) внедрение экологического страхования

По этому поводу нет специального закона, есть упоминания о страховых рисках в ФЗ «О недрах», ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя», ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ «Об атомной энергии», ФЗ «О радиационной безопасности».

Добровольное экологическое страхование устанавливается ГК РФ.

4) развитие рынка экологических услуг

Например: проведение экологической сертификации, выдача экологических паспортов предприятиям, экологическое аудирование.

По данному вопросу отсутствует специальное законодательство, регулируется только на ведомственном уровне.

5) экономическое стимулирование – это повышение материальной заинтересованности природопользователей в проведении природоохранных мероприятий. Предполагается финансирование со стороны государства – налоговые льготы (реально в этом вопросе – пробел в законодательстве).

III. Несмотря на провозглашение многообразия форм собственности на природные ресурсы государство сохраняет рычаги управления в экологической сфере в силу публичного характера экологических отношений, но заменяет методы сплошного администрирования (указаний и руководства) на усиление государственного экологического контроля и надзора. Государство видит свою задачу в том, чтобы усилить контроль, а в остальном предоставить самостоятельность субъектам природопользования.

Третий этап *(с 2000 г. по настоящее время)*

В условиях возможной приватизации иных (кроме земли) природных ресурсов, необходимости рассчитываться по долгам перед мировым сообществом и проведения административной реформы (сокращение аппарата в целях снижения нагрузки на бюджет, желание концентрировать политику в руках правительства):

1) происходит дальнейшая демократизация управления природопользованием

Упраздняется самостоятельный орган управления охраны окружающей среды, его функции передаются Министерству природных ресурсов (в том числе до марта 2004 года – по государственному экологическому контролю).

2) сокращение количества экономических мер регулирования

- ✓ упразднение федерального экологического фонда (средства теперь напрямую поступают в бюджет). В некоторых субъектах РФ данные фонды сохранены, но изменили свой статус – теперь это государственные бюджетные фонды.
- ✓ непринятие либо недофинансирование экологических программ
- ✓ отсутствие в действительности механизма экономического стимулирования.

2. Виды и органы государственного управления в экологической сфере

Виды государственного управления определяются в зависимости от функций и компетенции органов, его осуществляющих:

1) общее управление

Его осуществляют органы общей компетенции:

- ✓ Правительство
- ✓ органы исполнительной власти субъектов РФ
- ✓ органы местного самоуправления – могут осуществлять отдельные государственные полномочия в случаях, прямо установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, при соответствующем финансировании.

2) специальное управление

Его осуществляют органы специальной компетенции, т.е. специально уполномоченные на то иные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, которые имеют полномочия только в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды либо отдельные из таковых полномочий.

- ✓ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314
«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
- ✓ Постановления Правительства РФ от 6,7,8,9 апреля 2004 года
О вопросах федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Система федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), специально уполномоченных на осуществление управления в экологической сфере:

1) Министерство природных ресурсов – это ФОИВ, в ведении которого находятся:

- Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования
- Федеральное агентство водных ресурсов
- Федеральное агентство лесного хозяйства
- Федеральное агентство по недропользованию.

Министерство природных ресурсов (МПР) осуществляет следующие функции:

- 1) выработка государственной политики
- 2) нормативно-правовое регулирование
- 3) координация и контроль деятельности находящейся в его ведении Службы и Агентств.

МПР осуществляет свои функции (деятельность) по следующим направлениям (согласно Постановлению Правительства от 6 апреля 2004 года):

- 1) геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр
- 2) охрана, защита, воспроизводство и использование лесов
- 3) использование и охрана водных объектов
- 4) обеспечение эксплуатации гидротехнических сооружений
- 5) охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания
- 6) охрана природных комплексов особо охраняемых природных территорий
- 7) охрана окружающей среды в целом и обеспечение экологической безопасности
- 8) охрана атмосферного воздуха
- 9) деятельность по обращению с отходами производства и потребления (кроме радиоактивных)
- 10) совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Министерство природных ресурсов не вправе осуществлять функции по контролю и надзору в экологической сфере, функции по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции (кроме случаев, прямо устанавливаемых указами президента РФ).

Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования – это ФОИВ. Согласно Постановлению Правительства от 6 апреля 2004 года **основным её назначением является осуществлении функций по контролю и надзору в экологической сфере по следующим направлениям:**

- 1) в сфере недропользования и охраны недр
- 2) в сфере использования и охраны лесов
- 3) в сфере использования и охраны водных объектов
- 4) в сфере использования и охраны животного мира
- 5) в отношении использования объектов охоты
- 6) в отношении использования водных биологических ресурсов на особо охраняемых природных территориях
- 7) в области охраны особо охраняемых природных территорий и объектов
- 8) государственный экологический контроль
- 9) в области обращения с отходами
- 10) в области охраны атмосферного воздуха
- 11) лицензирование деятельности по обращению с отходами
- 12) организация и проведение экологической экспертизы и др.

Федеральное агентство водных ресурсов – это ФОИВ. Действует в области осуществления правоприменительных функций, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования водных ресурсов, в том числе:

- 1) по обеспечению мероприятий по рациональному использованию и охране водных объектов
- 2) по предоставлению права пользования водными объектами
- 3) по эксплуатации гидротехнических сооружений
- 4) ведение Государственного реестра договоров пользования водными объектами, Государственного водного кадастра, Государственного регистра гидротехнических сооружений
- 5) ведение государственного мониторинга водных объектов.

Федеральное агентство лесного хозяйства – это ФОИВ, который осуществляет правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Не вправе заниматься нормотворчеством.

Виды (направления) деятельности:

- 1) обеспечение рационального неистощительного использования лесов, охрана и защита лесов (в том числе охрана объектов животного мира, средой обитания которых являются леса, кроме объектов охоты)
- 2) предоставление права пользования участками Лесного фонда
- 3) обеспечение проведения лесоустройства
- 4) государственный мониторинг лесов
- 5) государственный учёт Лесного фонда
- 6) отнесение лесов к группам, лесов первой группы – к категориям защитности; перевод лесов из одной группы в другую. Эту деятельность Агентство осуществляет в пределах своей компетенции.
- 7) ведение Государственного лесного кадастра
- 8) оказание услуг по вышеперечисленным направлениям.

Федеральное агентство по недропользованию – это ФОИВ, который осуществляет правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Направления деятельности:

- 1) в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы
- 2) геологическое изучение и использование недр
- 3) ведение федерального и территориальных Фондов геологической информации
- 4) ведение Государственного кадастра месторождений полезных ископаемых
- 5) предоставление права пользования недрами
- 6) установление стоимостной оценки месторождений
- 7) государственная экспертиза запасов полезных ископаемых.

2) Министерство сельского хозяйства, в ведении которого находится Федеральное агентство по рыболовству.

Министерство сельского хозяйства – это орган, осуществляющий государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере рыболовства.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом упразднённого Государственного комитета по рыболовству, в том числе:

- 1) ведение Государственного кадастра, Реестра пользователей водных биологических ресурсов
- 2) государственный учёт и государственный мониторинг водных биологических ресурсов

3) комплексное изучение, научно-исследовательская деятельность и охрана водных биологических ресурсов

4) организация аукционов по продаже квот на вылов водных биологических ресурсов и др.

Федеральное агентство сельского хозяйства – это орган, осуществляющий правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в отношении использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты.

Ранее этот орган назывался Департамент охоты и охотничьего хозяйства.

3) Министерство экономического развития и торговли РФ – это ФОИВ, в ведении которого находится Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости.

Министерство экономического развития и торговли РФ занимается политикой, нормативно-правовым регулированием и координацией.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости – это орган, осуществляющий правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Направления деятельности Федерального агентства кадастра объектов недвижимости:

1) создание и ведение Государственного кадастра объектов недвижимости на базе Государственного земельного кадастра

2) кадастровая оценка земель и иных объектов недвижимости

3) мониторинг земель

4) обеспечение землеустройства на федеральных землях и др.

Нет контроля за использованием земель.

4) Министерство здравоохранения и социального развития РФ – это ФОИВ, в ведении которого находится **Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека**. Ей переданы функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

5) Министерство промышленности и энергетики РФ – это ФОИВ, в ведении которого находится **Федеральная служба по технологическому надзору**, созданная в результате преобразования Федерального горного и промышленного надзора России. Эта Служба будет выдавать лицензии на осуществление горных работ, опасных для жизни и здоровья человека, а также осуществлять контроль и надзор за такими работами.

Ранее выделялся третий вид управления – **ведомственно-отраслевое управление**. Оно будет иметь значение и в дальнейшем, его будут осуществлять иные ФОИВ в части тех предприятий (учреждений, организаций), которые являются природопользователями и подчиняются данным органам.

3. Общая характеристика функций управления

Функция управления – это основное направление деятельности того или иного органа (ФОИВ).

В п.2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре ФОИВ» функции выделяются по иному признаку:

- 1) функции по принятию нормативно-правовых актов
- 2) функции по контролю и надзору
- 3) правоприменительные функции
- 4) функции по управлению государственным имуществом
- 5) функции по оказанию государственных услуг.

Конкретные направления деятельности:

- 1) государственный учёт природных ресурсов и государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду
- 2) экологическое нормирование
- 3) лицензирование в экологической сфере
- 4) оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (ОВОС)
- 5) экологическая экспертиза
- 6) экологический мониторинг
- 7) экологический контроль
- 8) экологическая сертификация
- 9) экологический аудит, аудирование.

По каждому данному направлению осуществляются функции, содержащиеся в Указе (вышеперечисленные).

Государственный учёт природных ресурсов и государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Учёт природных ресурсов – это деятельность уполномоченных органов управления по установлению количества, качества ресурсов, их экономической (в том числе – денежной) оценки, правового положения субъектов пользования. Высшей формой является Государственный кадастр (реестр).

Виды кадастров:

1	земельный	
2	водный	его ведение обеспечивается в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г.
3	Кадастр месторождений полезных ископаемых	Приказ Министерства природных ресурсов от 9 июля 1997 г.
4	лесной	Постановление Правительства РФ от 20 мая 1997 г. и Приказ Рослесхоза от 30 мая 1997 г.
5	Кадастр объектов животного мира	Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1996 г.
6	Кадастр особо охраняемых природных объектов	Закон от 14 марта 1995 г. и Постановление Правительства РФ от ноября 1995 г.

Постановления Правительства касаются порядка ведения кадастров.

Правовое значение государственного учёта и кадастров:

- 1) кадастры являются официальными и подлежат обязательному применению при осуществлении любых функций управления (например, лицензирования и т.д.)
- 2) внесение соответствующей записи о природном ресурсе (объекте) в Реестр является юридическим фактом возникновения объекта регулируемых экологическим правом общественных отношений
- 3) нормы, которые регулируют отношения по ведению кадастра, являются подинститутами соответствующих институтов управления поресурсных отраслей права
- 4) отношения, урегулированные и возникающие в соответствии с данными нормами, являются правоотношениями.

В соответствии со ст.69 ФЗ «Об охране окружающей среды» осуществляется государственный учёт воздействия на окружающую среду – на атмосферный воздух: в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2001 года ведётся учёт источников воздействия и самих воздействий. Учёт воздействий ведётся субъектами природопользования, учёт источников воздействия – специально уполномоченными органами.

Постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 года «О государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов» - Федеральная служба по надзору.

Экологическое нормирование

См. самост.

- ✓ гл.5 «Об охране окружающей среды»
- ✓ подзаконные нормативно-правовые акты, утверждающие нормативы
- ✓ ФЗ от 27 декабря 2002 года «О техническом регулировании»
(вступил в силу в июле 2003 года)

В РФ пересматривается система государственных стандартов, изменилось понятие стандарта. Сейчас РФ переходит на технические регламенты, которые будут утверждаться законом, указом президента или постановлением правительства.

Оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (ОВОС)

Нормативная база:

- ✓ ст.32 ФЗ «Об охране окружающей среды»
- ✓ Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 года, утвердивший «Положение об оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности» (зарегистрирован в Минюсте № 2302 от 4 июля 2000 года).

Приказ Госкомэкологии РФ регламентирует процесс проведения ОВОС и процесс подготовки соответствующих материалов, который является основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы.

ОВОС всегда предшествует проведению государственной экологической экспертизы.

ОВОС – это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством:

- 1) определения возможных неблагоприятных воздействий
- 2) оценки экологических последствий
- 3) учёта общественного мнения
- 4) разработки мер по уменьшению и предотвращению последствий.

Цель ОВОС – это предотвращение или смягчение воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Субъекты ОВОС:

1) заказчик

Заказчик – это физическое или юридическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности.

Заказчик в дальнейшем предоставляет документы на государственную экологическую экспертизу.

Требования закреплены в Регламенте 1997 г. (существовавшем до 2000 г.)

Действует также Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 9 июля 2003 года, утвердивший «Методические рекомендации по подготовке материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу».

2) исполнитель работ по ОВОС – это физическое или юридическое лицо, которое осуществляет непосредственно проведение ОВОС.

Как правило, это проектная организация либо иное лицо, которое обладает специальными знаниями по намечаемой деятельности.

Часто исполнитель совпадает с заказчиком (в одном лице).

3) уполномоченный орган государственной власти, который представляет имеющуюся в его распоряжении информацию по экологическому состоянию территории и информацию по воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду.

Это могут быть:

- органы государственной власти РФ (федеральные органы исполнительной власти – например, Министерство природных ресурсов РФ) и иные
- исполнительные органы государственной власти субъектов РФ
- иные органы, которым делегированы специальные полномочия.

О местных органах власти ничего не говорится, но в принципе им могут быть делегированы полномочия.

4) общественность

Понятие не определено. На практике: общественность – это население, проживающее на территории, в пределах которой предполагается воздействие намечаемой деятельности (так определялось в Положении 1994 г.)

Результаты ОВОС – это

1) информация о характере и масштабах воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и альтернативах её реализации; об оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий и их значимости; о возможности минимизации (уменьшения) последствий

2) выявление и учёт общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности

3) решение заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности.

Т.е. именно заказчик принимает решение о том, какое решение принять (какой вариант выбрать).

Рассматриваются альтернативные варианты реализации намечаемой деятельности, касающиеся в том числе:

- места размещения намечаемой деятельности
- выбора технологий
- «нулевой вариант» (отказ от деятельности).

Результаты ОВОС документируются в материалах об ОВОС (это комплекс документов). Требования к данным материалам содержатся в Приложении к данному Положению.

Материалы об ОВОС являются частью документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, и используются при принятии управленческих решений.

Этапы проведения ОВОС:

1) предварительная оценка и составление технического задания

На данном этапе осуществляются следующие мероприятия:

⌘ подготовка обосновывающей документации, содержащей описание намечаемой деятельности, цели её реализации, возможные альтернативы и условия реализации

⌘ проводится информирование общественности (раздел 4 Положения)

Предусмотрено участие общественных организаций. Участие должно быть оформлено Протоколом общественных слушаний. Понятие общественного слушания не определено.

⌘ Осуществляется предварительная оценка намечаемой деятельности, сроков её осуществления и места размещения, производится оценка состояния окружающей среды и возможных воздействий на неё (в том числе – относительно образования отходов, а также источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ)

⌘ Составление технического задания для исполнителя либо заказчика.

2) проведение исследований и подготовка предварительных материалов по ОВОС

Проводятся следующие мероприятия:

⌘ анализ состояния территории

⌘ анализ возможных воздействий и последствий деятельности.

3) подготовка окончательного варианта материалов по ОВОС.

Проведение государственной экологической экспертизы

Правовая основа правового регулирования данных общественных отношений:

- ✓ ст.33 ФЗ «Об охране окружающей среды» (эта норма имеет отсылочный характер)
- ✓ ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года (с дополнениями 1998 года)
- ✓ «Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы», утверждённое Постановлением Правительства от 11 июня 1996 года.

Понятие

Экологическая экспертиза – это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий.

Т.е. экспертиза – это 1) установление соответствия, **2)** принятие решения о допустимости.

Часто экологическую экспертизу называют предварительным экологическим контролем. Отличие экспертизы от контроля – деятельности как таковой ещё нет, она только намечается.

Объектами экологической экспертизы (в соответствии со ст.11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе») являются:

- ⌘ **предпроектная и проектная документация по намечаемой деятельности**
- ⌘ **проекты нормативно-правовых и иных правовых актов, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду.**

Уровни экспертиз (в том числе – государственной):

- 1) **федеральный уровень (ст.11 ФЗ называет объекты государственной экологической экспертизы)**
- 2) **уровень субъектов РФ (ст.12 ФЗ).**

Виды экологической экспертизы (в зависимости от субъекта, который её назначает и проводит):

- 1) **государственная экологическая экспертиза**
- 2) **общественная экологическая экспертиза.**

Общественная экологическая экспертиза

Порядок её проведения подробно не регламентируется.

Объекты указаны в ст.11, 12 ФЗ.

Результаты данной экспертизы становятся обязательными (приобретают юридическую силу) после их утверждения специально уполномоченным органом государственного управления в экологической сфере. Как правило, это должностные лица уровня заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования либо её территориального органа.

Т.е. в этой части значение общественной экологической экспертизы нивелируется.

Значение общественной экологической экспертизы заключается в том, что общественность, обращая внимания на какие-либо вопросы (ситуации), обращается в государственные органы власти. Т.е. проведение общественной экологической экспертизы свидетельствует об интересе к чему-либо общественности, о значимости данных вопросов (ситуаций).

Принципы экологической экспертизы:

1) принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности

Т.е. любая намечаемая хозяйственная деятельность должна проходить государственную экологическую экспертизу. Это нереально. Поэтому органы гос. власти руководствуются Регламентом, а также ст.11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе».

2) ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию и непосредственное проведение экспертизы.

Заинтересованным лицом является инвестор намечаемой деятельности.

Инвестор финансирует деятельность, но обычно не обладает специальными знаниями в области намечаемой деятельности. От имени инвестора выступает заказчик.

Инвестор должен предоставить заказчику достоверную информацию.

3) принцип гласности и участия общественности в экспертизе

Этот принцип часто нарушается со стороны должностных лиц и государственных органов.

4) принцип научно-обоснованного, отвечающего требованиям закона заключения экологической экспертизы.

Т.о., результатом проведения любой экологической экспертизы является экспертное заключение.

Экспертное заключение может быть двух видов:

- 1) положительное (в котором деятельность признаётся соответствующей требованиям, и допускается её реализация на территории РФ)
- 2) отрицательное – в котором деятельность признаётся несоответствующей требованиям, и потому не допускается её реализация на территории РФ. Обязательно указываются причины, по которым сделаны соответствующие выводы, указываются рекомендации по возможной доработке объекта экспертизы.

При получении отрицательного экспертного заключения возможно 2 варианта действий:

1) заказчик и заинтересованные лица вправе обратиться в суд, обжаловав действия должностных лиц, проводивших экспертизу.

Суд лишь по формальным критериям прослеживает, насколько соблюдалась (не соблюдалась) процедура.

В случае выявления нарушений экспертизы суд назначает повторную экологическую экспертизу.

2) заказчик может последовать рекомендациям, изложенным в экспертном заключении, т.е. изменить, доработать объект и представить его на повторную экологическую экспертизу.

Государственная экологическая экспертиза

Нормативная база – «Регламент проведения государственной экологической экспертизы» 1997 года.

Назначает государственную экологическую экспертизу специально уполномоченный орган – Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования либо её территориальный орган.

На местном уровне экспертиза не проводится.

Данный орган также отвечает за организацию проведения экспертизы:

- 1) организует приём документов
- 2) формирует состав экспертной комиссии.

Состав экспертной комиссии утверждается Приказом данного органа.

С этого момента (с даты утверждения) эксперты приобретают статус должностных лиц (т.е. повышается их ответственность).

Эксперты – это лица, независимые от субъектов экспертизы. Однако допускается в составе комиссии штатный эксперт (при недостатке количества экспертов).

Экспертная комиссия должна состоять не менее чем из 3-х человек.

Штатный эксперт, как правило, выполняет роль секретаря.

Эксперты – это лица различных профессий, представители различных областей знаний.

Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать 4-х месяцев (он может быть продлён не более чем на 2 месяца) – срок устанавливается в каждом конкретном случае в зависимости от сложности объекта.

Отказ в приёме документов недопустим (за исключением случаев несоответствия документов установленным требованиям и если выявляется несоответствие содержащейся в документах информации реальным обстоятельствам).

Проведение экспертизы является платным (это государственная услуга).

Прейскурант цен в настоящее время утверждён на уровне ведомства (Госкомэкологией), а должен утверждаться Правительством.

Самостоятельно:

Нормирование

Гл.5 ФЗ «Об охране окружающей среды»

Лицензирование

Ст.30 ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2001 года:

⌘ деятельность, связанная с безопасностью горных работ

⌘ деятельность по обращению с отходами.

ФЗ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года (содержит понятия технического регулирования, стандартизации, сертификации).