

Предмет и система экологического права

Правовые основы
природопользования и охраны
окружающей среды

Лекция 1

Д.Ю. Шишкина

Рекомендуемая литература

1. Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Высшее образование, 2007. – 485 с.
2. Мисник Г.А., Мисник Н.Н., Нарезная Е.В. Экологическое право: учебник. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – 576 с.
3. Игнатов В.Г., Кокин А.В., Кокин В.Н. Экологическое право России: учебник. – М.–Ростов н/Д.: ИКЦ «МарТ», 2005. – 464 с.
4. Чубуков Г.В. Природоресурсное право Российской Федерации. – М.: МГИУ, 2007. – 276 с.
5. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: Эксмо, 2006. – 464 с.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право. - М.: Проспект, 2010. 720 с.

Специфические признаки, отличающие экологическое право от других отраслей права (1):

- **Молодость.** В отличие от фундаментальных отраслей (например, уголовное и гражданское право), ЭП начало формироваться как отрасль во второй половине XX в. Это связано с усилением антропогенного воздействия и ухудшением экологической ситуации. Отдельные нормы и даже институты (охрана редких и исчезающих видов животных) существовали издавна. Но в целом экологические правовые идеи и отражающие их предписания были разрозненными. Более того, отсутствовала постановка самой задачи охраны ОС. Формирование ЭП на международном и национальном уровнях было в основном завершено в 80-е гг. прошлого века.
- **Интенсивность развития.**
- **Специфичность терминологии.** Многие акты, особенно подзаконные, ведомственные, насыщены естественно-научной терминологией, отражающей понятия химии, физики, биологии, генетики и др.

Специфические признаки, отличающие экологическое право от других отраслей права (2):

- **Обновляемость и новизна.** Появление новых предметов правового регулирования: генно-инженерная деятельность, уничтожение химического оружия, экологические преступления, торговля окружающей средой (от законной продажи квот на её загрязнение выбросами до контрабанды редких и исчезающих видов животных) и т.д.
- **Глобальность и значимость.** От степени урегулированности вопросов охраны окружающей среды зависит возможность сохранения жизни на Земле.
- **Конфликтность.** Проявляется между экологическими и экономическими интересами, необходимостью сбережения природных ресурсов и ростом потребления.

Новые тенденции российского экологического законодательства

- Резкий уклон в сторону замены административно-правовых инструментов гражданско-правовыми, т.е. введение договорных отношений при пользовании отдельными видами природных ресурсов и объектов вместо разрешительных порядков (Водный и Лесной кодексы 2006 г.). Такая практика отклоняется от общепринятых в мире порядков.
- Этап перераспределения компетенций между Федерацией и её субъектами, муниципальными образованиями характеризуется резкими сменами и отменами принятых решений и является незавершенным.
- Возрастающее влияние экономических интересов на экологические приводит ко всё большей абстрактности предписаний федеральных законодательных актов, к увеличению объема подзаконного регулирования и другим негативным последствиям.

ПРЕДМЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Экологическое право (ЭП) – система правовых норм, регулирующих экологические общественные отношения для достижения гармоничных отношений между обществом и природой.

Экологические общественные отношения – это исторически обусловленные производственные отношения, направленные на сохранение, улучшение, восстановление и эффективное использование естественных экосистем и других материальных объектов, оказывающих влияние на качество жизни, условия жизнедеятельности и состояние здоровья человека, в целях максимального обеспечения сохранности окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.

По своему содержанию экологические отношения делятся на две группы:

- отношения природопользования, содержание которых составляют имущественные права и обязанности субъектов экологического права;
- природоохранные отношения, содержание которых составляют права и обязанности субъектов экологического права в сфере государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды и обеспечения экологического

Основные черты общественных экологических отношений

- Исторический характер
- Производственный характер
- Наличие государства как особого субъекта во всех экологических отношениях
- Общие и специфические цели хозяйственной эксплуатации имущества
- **ОБЩИЕ**
 - Эффективное использование объектов
 - Эффективное использование полезных свойств объектов
- **СПЕЦИФИЧЕСКИЕ**
 - Сохранение природных объектов в ходе их использования
 - Улучшение природных объектов в ходе их использования
 - Восстановление качества природных объектов

Условиями формирования ЭП как самостоятельной отрасли права явились:

- наличие государственного интереса в данной отрасли;
- отличная от других специфика регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулирования;
- потребность в особом методе правового регулирования;
- наличие и потребность в особых источниках права.

Объект экологических отношений - окружающая среда, под которой понимают совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов (ст. 1 Закона РФ «Об охране окружающей среды»).

Природные объекты:

Природным объектом признается объективно существующая часть природной среды, в которой живые и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и образуют естественную экологическую систему.

Перечень видов природных объектов: земля, недра; почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность; животные и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Природными объектами могут быть признаны только такие естественные экологические системы, которые сохраняют свои **природные свойства**:

- естественное происхождение;
- взаимосвязь с другими компонентами природной среды;
- наличие экологической функции природного объекта, которая состоит в способности данной экологической системы влиять на состояние других экологических систем.

Окружающая среда в ЭП рассматривается в двух аспектах:

- как совокупность природных ресурсов.

Природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность (ст.1 закона «Об охране окружающей среды»). К таким природным объектам относятся земли, леса, воды, недра и животный мир.

- как пространственный базис жизнедеятельности человека. В этом качестве окружающая среда становится объектом охранительных отношений, правовое регулирование которых строится преимущественно на основе императивных методов. Правовая охрана окружающей среды в этом случае строится с учетом экологических и культурно-оздоровительных функций природной среды и направлена на обеспечение экологически безопасных, здоровых условий жизнедеятельности человека, сохранение экологического равновесия в окружающей среде.

Система экологического права

Основу ЭП составляет **норма** ЭП, т.е. определенное правило поведения, установленное или санкционированное компетентным государственным органом. Нормы ЭП имеют различную отраслевую принадлежность. Выделяют гражданско-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые нормы. Нормы ЭП группируются в определенные общности в зависимости от круга регулируемых отношений. Выделяют институты, подотрасли и подсистемы ЭП.

- **Институты** ЭП – совокупность правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную группу отношений (институт права государственной и других форм собственности на природные объекты, институт права природопользования, институт платности природопользования и др.).
- В зависимости от вида объекта эколого-правовой охраны нормы ЭП группируются в **подотрасли** ЭП: правовая охрана земель, водных объектов, лесов, недр, животного мира и атмосферного воздуха. Разделение правового регулирования по данному признаку носит условный характер, поскольку каждый вид природных ресурсов рассматривается в ЭП как элемент окружающей природной среды в целом.
- С учетом характера регулируемых отношений все институты и подотрасли ЭП организованы в две относительно самостоятельные **подсистемы** ЭП – природоохранительное и природоресурсное право.

Методы экологического права

Методы экологического права – это совокупность приемов и способов правового воздействия на поведение участников экологических правоотношений. Правовое воздействие осуществляется **посредством** установления прав и обязанностей участников правоотношения, в данном случае – субъектов экологического права.

В экологическом праве выделяют две группы методов: **императивные** (централизованные, методы субординации) и **диспозитивные** (децентрализованные, методы координации).

Императивные методы ЭП: предписания и запреты

Императивные методы в форме предписаний, запретов и экологических приоритетов используются при установлении требований к использованию и охране природных объектов.

Предписания – это такие правовые требования, в которых закрепляется обязанность определенного лица совершать определенные юридически значимые действия или воздержаться от совершения определенных действий. Такие правовые требования закрепляются в административных актах на право пользования природными ресурсами или вредного воздействия на окружающую среду. Так, к предписаниям относится обязанность природопользователя обеспечить соблюдение нормативных ограничений вредного воздействия на окружающую среду.

Метод **запретов** находит выражение в установлении общеобязательных ограничений на осуществление хозяйственной деятельности, связанной с вредным воздействием на окружающую среду. Так, запрещается сброс неочищенных сточных вод в водные объекты общего пользования. Установление запретов применяется в тех элементах природопользования, где происходит столкновение личных (групповых) интересов с государственными (общенародными) и проблема не может быть решена без правового вмешательства. Соблюдение запретов обеспечивается применением мер ответственности за их нарушение.

Императивные методы ЭП: отраслевые экологические приоритеты

это закрепленные в нормах природоресурсного законодательства требования преимущественной охраны отдельных природных ресурсов в целях обеспечения их рационального использования и охраны. В действующем природоресурсном законодательстве закреплены следующие экологические приоритеты:

- приоритет использования и особой охраны сельскохозяйственных угодий, означающий недопустимость изъятия из сельскохозяйственного оборота продуктивных с/х угодий;
- приоритет охраны и использования вод для питьевого снабжения населения, оздоровительных, лечебных и коммунально-бытовых нужд;
- приоритет охраны лесов первой группы, имеющих природоохранное и оздоровительное значение;
- приоритет использования недр для разработки полезных ископаемых, в соответствии с которым запрещается застройка площадей залегания полезных ископаемых за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Диспозитивные методы ЭП

Диспозитивный метод в ЭП применяется при установлении правомочий субъектов экологических правоотношений. Диспозитивный метод реализуется в трех основных формах: дозволений, санкционирования принятых природопользователем решений и разрешений.

Метод **дозволений** означает свободное усмотрение субъекта права при выборе формы и способа осуществления субъективного права с соблюдением ограничений, установленных законом. Данный метод отражает такое свойство имущественных отношений, как равноправие сторон. Он составляет основу правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы и обязательственных отношений в области природопользования.

Разрешение – это предоставление субъектам или кругу субъектов экологических правоотношений права принимать решения по определенному кругу вопросов. Например, право землепользования осуществляется свободно с соблюдением требований, установленных в правоустанавливающих документах.

Санкционирование устанавливает правомочия субъектов правоотношений принимать решения в определенной сфере отношений при условии, что юридическую силу эти решения получают с момента их утверждения компетентным органом. Так, договор на водопользование вступает в силу после его государственной регистрации.

Принципы экологического права

Принципы ЭП – основные положения, определяющие цели, задачи, порядок и условия правового регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды.

Выделяют **общие** принципы, действие которых распространяется на все отрасли права, и **отраслевые** принципы, определяющие порядок правового регулирования использования и охраны природных объектов.

Принципы разделяются на две группы: принципы **правовой охраны окружающей среды** и принципы **природопользования**.

Принципы правовой охраны окружающей среды:

- принцип соблюдения прав человека на благоприятную ОС и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (ст.3 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Реализуется в системе экологических прав граждан;
- принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной ОС («природопользователь платит»);
- принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности (потенциально опасной является любая деятельность, связанная с воздействием на ОС);
- принцип охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимого условия обеспечения благоприятной ОС;
- принцип приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и комплексов;
- принцип гласности в области охраны ОС ;
- принцип международного сотрудничества в области охраны природной среды.

Принцип международного сотрудничества в области охраны природной среды

Обусловлен межгосударственным характером проблем охраны природной среды. Межгосударственное сотрудничество осуществляется по основным направлениям:

- охрана озонового слоя;
- предотвращение и устранение трансграничных загрязнений;
- охрана природных объектов, находящихся в использовании нескольких государств (р. Северский Донец, Черное море, Арктический регион) ;
- предотвращение антропогенного изменения климата на планете.

Принципы природопользования (1):

1. **Принцип рационального природопользования.**
Рациональное природопользование - деятельность по использованию природных ресурсов, осуществляемая с соблюдением основных экологических обязанностей природопользователей:
 - минимизация затрат природных ресурсов и негативного воздействия на состояние природного объекта при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
 - экологическая безопасность природопользования: отсутствие вреда жизни и здоровью человека;
 - комплексный характер природопользования;
 - устойчивость природопользования, обеспечивающая своевременное восстановление природного объекта, подвергшегося негативному воздействию.

Принципы природопользования (2):

2. Принцип платности специального природопользования.

Специальное природопользование, осуществляемое в экономических целях, является платным. *Общее* природопользование, осуществляемое гражданами в целях удовлетворения потребностей неимущественного характера (в целях отдыха, водоснабжения, перемещения и др.), является бесплатным.

3. Презумпция общедоступности природных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Природные объекты, находящиеся в публичной собственности, признаются общедоступными, за исключением случаев, установленных законом (передача природного объекта в частную собственность; введение охранных режимов, обеспечивающих сохранность особо ценных природных объектов и комплексов).

Экологическое право включает общую, особенную и специальную части

- В **общую** часть экологического права включены все правовые нормы и институты, имеющие общее значение, а также устанавливающие задачи, принципы и объекты правового регулирования общественных экологических отношений, правовые основы осуществления государством экологической функции, действия административного и экономического механизмов государственного управления в рассматриваемой сфере, право собственности на природные ресурсы и объекты, эколого-правовую ответственность и др.
- В **особенной** части экологического права рассматриваются эколого-правовые режимы использования и охраны объектов, составляющих окружающую среду. Сюда же относятся нормы, регулирующие эколого-правовой режим использования и охраны природных объектов в зависимости от преобладающего вида антропогенной деятельности.
- Специальная** часть включает в себя правовые нормы, возникающие в связи с принятием на международном уровне основополагающих принципов охраны окружающей среды, а также нормы, регулирующие использование глобальных природных объектов и сред (космоса, Мирового океана, озонового слоя, климатических ресурсов и т.п.).