

О. Е. АСТАФЬЕВА, А. В. ПИТРЮК

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Под редакцией Я. Д. Вишнякова

УЧЕБНИК

*Допущено
Учебно-методическим объединением
по классическому университетскому образованию
в качестве учебника для студентов высших
учебных заведений, обучающихся по направлению
«Экология и природопользование»*



Москва
Издательский центр «Академия»
2013

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407я73
А91

Рецензенты:

д-р биол. наук, проф. *И. В. Верниченко* (кафедра агрономической, биологической химии и радиологии ф-та почвоведения, агрохимии и экологии Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К.А. Тимирязева;
канд. юр. наук, доц. *И. В. Матвеев* (зам. директора Института государственного управления и права; и. о. зав. кафедрой гражданского права и процесса Государственного университета управления)

Астафьева О. Е.

А91 Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды : учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / О. Е. Астафьева, А. В. Питрюк; под ред. Я. Д. Вишнякова. — М. : Издательский центр «Академия», 2013. — 272 с. — (Сер. Бакалавриат).
ISBN 978-5-7695-9505-9

Учебник создан в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом по направлению «Экология и природопользование» (квалификация «бакалавр»).

В учебнике представлены законодательные, теоретические и практические основы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, объектами и иными компонентами окружающей природной среды, рассмотрены правовые режимы рационального использования природных ресурсов и объектов при осуществлении хозяйственной и иной антропогенной деятельности, виды ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов и объектов в Российской Федерации. Отражена вся совокупность правовых норм и принципов, действующих в сфере охраны и использования природных ресурсов и объектов, проанализированы положения, правила и требования, характеризующие порядок использования и охраны окружающей среды и природных ресурсов с учетом последних изменений в законодательстве, что делает учебник полезным для практической деятельности экологов-природопользователей. Дан анализ законодательства, регламентирующего взаимоотношения общества с окружающей средой, изложены нормы и принципы сохранения правового порядка в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

Для студентов учреждений высшего профессионального образования.

УДК 349.6(075.8)
ББК 67.407я73

Оригинал-макет данного издания является собственностью Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом без согласия правообладателя запрещается

© Астафьева О. Е., Питрюк А. В., 2013
© Образовательно-издательский центр «Академия», 2013
© Оформление. Издательский центр «Академия», 2013

ISBN 978-5-7695-9505-9

В процессе изучения дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» формируются теоретические и практические знания в области законодательных и правовых основ владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, объектами и иными компонентами окружающей природной среды, рассматриваются правовые режимы их рационального использования при осуществлении антропогенной деятельности.

Дисциплина «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» относится к профессиональному циклу и методологически связана с дисциплиной гуманитарного, социального и экономического цикла «Правоведение».

Бакалавры по направлению подготовки «Экология и природопользование» в результате освоения дисциплины должны:

знать всю совокупность правовых норм, правовые институты и правовые принципы, действующие в сфере охраны и использования природных ресурсов и объектов;

уметь анализировать положения, принципы, правила и требования, характеризующие порядок использования и охраны всей совокупности природных ресурсов и объектов;

владеть теоретической базой и практическими навыками, необходимыми для участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды на разных уровнях управления и формирования эффективной экологической политики.

В результате освоения дисциплины «Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды» формируются следующие профессиональные компетенции (ПК) выпускника основной образовательной программы бакалавриата:

- ПК-6 «Знание основ природопользования, экономики природопользования, устойчивого развития, оцен-

ки воздействия на окружающую среду, правовых основ природопользования и охраны окружающей среды; наличие способности понимать, излагать и критически анализировать базовую информацию в области экологии и природопользования»;

- ПК-30 «Знание основ правового регулирования природопользования и экологического законодательства Российской Федерации; знание прав и обязанностей природопользователя в области управления природопользованием и охраной окружающей среды».

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Природопользование и охрана окружающей среды традиционно рассматриваются в рамках экологического права, определение сущности предмета которого обусловлено характером объектов и возникающими правовыми отношениями, регулируемыми в рамках данного права. Правовые основы и особенности правового регулирования использования и охраны окружающей среды включают теоретические положения о предмете, методах правового регулирования, понятии природоресурсных правоотношений, основных законодательно установленных предписаниях о правовом режиме пользования природными ресурсами и компонентами окружающей среды, правовых формах собственности и ограничении прав природопользования, об учете природных ресурсов и ведении кадастровой деятельности в РФ.

1.1. Предмет и метод права природопользования и охраны окружающей среды

Право природопользования и охраны окружающей среды как отрасль права регулирует общественные правоотношения, являющиеся предметом права. *Предметом права* служат отношения, связанные с использованием различных видов природных ресурсов, правом регулирования отношений собственности на природные ресурсы, охраной компонентов окружающей природной среды и природных объектов. Отношения по использованию природных ресурсов называются *ресурсными отношениями*. Например, в сфере недропользования центральное место будут занимать ресурсные отношения, регулирующие отношения поиска, оценки, разведки и добычи природных ресурсов.

Предметом регулирования в праве природопользования являются общественные отношения людей, образующиеся в результате использования различных видов природных ресурсов в целях удовлет-

ворения своих потребностей за счет данных ресурсов. В праве природопользования и охраны окружающей среды предметом регулирования являются отношения частной собственности на природные ресурсы, отношения по использованию природных ресурсов, отношения по охране окружающей среды и сохранению благоприятной экологической обстановки, отношения по защите прав юридических и физических лиц в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Следовательно, при таком принципе регулирования общественных отношений в праве природопользования и охраны окружающей среды реализуется задача рационального природопользования в процессе организации производственно-хозяйственной деятельности, направленной на охрану окружающей среды, восстановление ее благоприятного состояния для жизни человека и обеспечение экологического равновесия.

Таким образом, в праве природопользования и охраны окружающей среды нормативно закреплены принципы рационального использования различных видов природных ресурсов и возможности регулирования антропогенного воздействия в результате хозяйственной деятельности человека. *Предметом права* природопользования и охраны окружающей среды всегда являются *общественные отношения*, а *объектом права* природопользования и охраны окружающей среды является то, в отношении чего возникли эти общественные отношения (*атмосферный воздух, объекты животного мира, недра, земля, лесные ресурсы, водные объекты*).

Правовая структура природопользования и охраны окружающей среды наряду с общепринятыми нормами права обладает некоторыми специфическими принципами регулирования отношений общества и природы, складывающихся из самого предмета правового регулирования и сущности регулируемых отношений. На основе Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹ под *природными ресурсами* понимаются «компоненты природной среды, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной деятельности». Прежде чем перейти к рассмотрению предмета и метода права природопользования и охраны окружающей среды, следует ознакомиться с основными понятиями, представленными в ФЗ РФ «Об охране окружающей среды»:

- *окружающая среда* — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;
- *природная среда* (далее также — природа) — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;
- *компоненты природной среды* — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный,

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. (Последняя ред. от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ)

животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

- *природный объект* — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

- *природно-антропогенный объект* — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;

- *антропогенный объект* — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;

- *естественная экологическая система* — объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией;

- *природный комплекс* — комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;

- *природный ландшафт* — территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях;

- *охрана окружающей среды* — деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 (далее также — природоохранная деятельность);

- *качество окружающей среды* — состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью;

- *благоприятная окружающая среда* — окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;

- *негативное воздействие на окружающую среду* — воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;

- *природные ресурсы* — компоненты природной среды, природные объекты 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;

- *использование природных ресурсов* — эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;

- *загрязнение окружающей среды* — поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду.

Право природопользования имеет предмет правового регулирования, к которому относятся общественные отношения в сфере использования природных ресурсов, обладающих большим разнообразием и позволяющих разделить их на земельные, лесные, водные ресурсы, ресурсы недр. *Предмет права* природопользования и охраны окружающей среды, как и предмет любого права, отвечает на вопрос: *что регулирует*, а *метод права* отвечает на вопрос: *как регулирует*. Предмет и метод права характеризуют содержание отрасли права, сферу и границы ее действия.

Метод права природопользования представляет собой совокупность методов, принципов, способов и приемов, позволяющих воздействовать с помощью законодательства на отношения общества и природы, регулировать данные отношения, реализовывать требования закона, т.е. метод является системой правовых средств регулирования общественных правоотношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Метод права природопользования представляет собой юридически разрешенное государством право регулирования отношений взаимодействия общества и природы.

Законодательство в сфере природопользования и охраны окружающей среды можно разделить на две части: природоресурсное право и природоохранное право. *Природоресурсное законодательство* включает Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон Российской Федерации «О недрах», Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс, Федеральный закон Российской Федерации «О животном мире», а также другие законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие право пользования природными ресурсами. К *природоохранному законодательству* относятся законодательные акты комплексного правового регулирования, основным из которых является ФЗ «Об охране окружающей среды».

Право природопользования и охраны окружающей среды, обладая своим предметом и методом, позволяет выделить его как самостоя-

тельную отрасль права. Таким образом, право природопользования и охраны окружающей среды обладает самостоятельным предметом регулирования, к которому относятся отношения, связанные с правом владения, пользования, распоряжения природными ресурсами и отношения охраны различных компонентов окружающей среды и рационального природопользования.

В области охраны окружающей среды и рационального природопользования, право отражает политику соответствующего государства и выражает ее в эколого-правовых нормах.

Загрязнение окружающей среды и появившаяся угроза разрушения экологических связей, привели к особой форме взаимодействия общества и природы, которую принято называть «охрана окружающей среды».

Охрана окружающей среды — это общественная и государственная формы деятельности, ориентированные на сохранение и воспроизводство компонентов окружающей среды и природных ресурсов. Охрана окружающей среды совершенствуется по мере повышения воздействия на окружающую среду и увеличения потребления природных ресурсов. Таким образом, охрана окружающей среды является формой природоохранной деятельности государства. Однако по мере увеличивающегося влияния на окружающую среду производительных сил и увеличения воздействия производства на окружающую среду, появляется новая форма охраны окружающей среды — рациональное использование природных ресурсов. Под *рациональным использованием природных ресурсов* следует понимать экономное и эффективное использование природных ресурсов, не оказывающее на них негативного воздействия.

Благодаря разработке эколого-правовых норм по охране окружающей среды удастся стабилизировать состояние окружающей среды и заинтересовать предприятия в реализации природоохранных программ. Применение мер юридической ответственности за правонарушение в сфере природопользования и охраны окружающей среды выражается в прекращении деятельности предприятия, нарушившего закон, а также временном приостановлении его деятельности, привлечении к административной, гражданской и уголовной ответственности.

Природные ресурсы различаются природным и потребительским разнообразием и подразделяются на земельные, водные, и лесные ресурсы, ресурсы недр, объекты животного мира и регулируются самостоятельными отраслями законодательства, а именно земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, охране животного мира.

Метод правового регулирования представляет собой форму правового режима, отражающего воздействие на общественные отношения на основе норм права. Совокупность подобного рода воздействий, обусловленных спецификой регулируемых общественных

отношений, является методом права природопользования и охраны окружающей среды.

Метод правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды устанавливается нормами права и представляет способ воздействия на взаимоотношения между участниками правовых отношений, связанных с использованием природных ресурсов и объектов, реализацией права собственности, рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды. Метод правового регулирования реализуется на основе административно-правовых и гражданско-правовых принципов. К первой группе относятся меры административного характера, направленные на установление запретов, нормативов, разрешений, применение мер юридической ответственности. Стороны административно-правовых отношений находятся в неравных отношениях, т. е. данные отношения можно охарактеризовать как отношения между субъектом исполнительной власти и юридическими или физическими лицами. Ко второй группе относятся меры, с помощью которых регулируются отношения между участниками на основе равенства сторон правоотношений, т. е. участники данных отношений являются равноправными, сами устанавливают на основе соглашений права и обязанности по взаимодействию сторон, соответствующие законодательству Российской Федерации.

Метод природопользования и охраны окружающей среды содержит совокупность средств, приемов и способов, посредством которых изучается законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды и предмет его регулирования. Метод правового регулирования общественных отношений осуществляется воздействием на данные отношения нормами права природопользования и охраны окружающей среды. Правовое регулирование общественных отношений состоит из двух групп основных методов — императивных и диспозитивных. Императивные методы содержат категорические требования в отношении воздействия, такие как запрет, предписание, установление дозволения. К императивным методам можно отнести нормирование, лицензирование, сертификацию, меры юридической ответственности.

Диспозитивные методы дают возможность участникам общественных отношений выбрать вариант поведения, исходя из имеющихся. К диспозитивным методам относятся способы согласования и рекомендаций, которые позволяют участникам общественных отношений выбрать вариант решения вопросов с учетом имеющихся юридических альтернатив.

Диспозитивный метод основан на равенстве сторон и реализуется в форме договоров и возмещения убытков. В качестве примера можно привести Водный или Лесной кодексы, в которых установлен порядок предоставления природных объектов в пользование на основании договора. Возмещение вреда, причиненного природным ре-

сурсам, применяется в случае привлечения лица, совершившего правонарушение, к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности.

Отношения в сфере природопользования обладают высокой степенью нормативного регулирования, что подтверждается наличием большого количества кодифицированных актов, регулирующих данные отношения. Нормы права, регулирующие природоресурсные отношения, разделяют:

- на нормы общего действия, обусловленные единством предмета регулирования;
- нормы особенного действия, направленные на учет особенностей природоресурсных отношений, возникающих при пользовании различными видами ресурсов;
- нормы единичного действия, обусловленные спецификой правового регулирования различных видов природных объектов и ресурсов.

К способам реализации требований закона относится разрешительный метод, императивные предписания (установление государством правил пользования природными ресурсами), запрет, возложение обязанностей, учет компонентов окружающей среды, природных объектов и ресурсов, экологический контроль.

Метод учета является межотраслевым и выражается в установлении нормативов по изъятию природных ресурсов, антропогенного воздействия на окружающую среду, объемов использования природных ресурсов. Разрешительный метод обеспечивает контролирование целевого использования природных ресурсов и объектов.

1.2. Правоотношения в области природопользования и охраны окружающей среды

Изучение правоотношений в области природопользования и охраны окружающей среды целесообразно начать с определения объектов данных правоотношений. *Объектами* правоотношений в области природопользования и охраны окружающей среды являются:

- природные ресурсы;
- окружающая среда;
- природные объекты;
- природные комплексы.

Природные ресурсы на основе законодательства признаны недвижимыми вещами, что привело к появлению имущественных правоотношений, включающих вопросы пользования, охраны природных объектов, распределение природных ресурсов между собственниками и иными субъектами правовых отношений.

Прекращение правоотношений в области природопользования и охраны окружающей среды может наступать по следующим основаниям:

- на основе волеизъявления пользователя природного ресурса (например, отказ от использования, ликвидация имущества);
- в связи с нарушением правил рационального использования природного ресурса, установленных законодательством; нецелевым использованием;
- в связи с нарушением законодательства РФ или договорных обязательств;
- в связи с изъятием для государственных или муниципальных нужд.

К основным *видам права пользования* природными ресурсами и объектами относятся:

- право пользования по видам природных ресурсов;
- право пользования по сферам деятельности;
- право пользования по субъективному и объективному составу.

Рациональное использование природных ресурсов является основной природопользования и одним из условий обеспечения благоприятной для человека окружающей среды.

Объекты окружающей природной среды необходимо защищать от негативного воздействия хозяйствующих субъектов. Правоотношения по различным видам природных ресурсов или объектов обладают определенной спецификой, отражающей их особенность в виде возникающих отношений. Исходя из особенностей правоотношений, различаются права и обязанности в области использования различных видов природных ресурсов. Право природопользования и охраны окружающей среды регламентирует общественные отношения различных категорий пользователей природных ресурсов и объектов и направлено на обеспечение сохранения окружающей природной среды, определяет порядок использования природных ресурсов, правомочие и ответственность природопользователей.

На основании п. «к» ст.72 Конституции РФ в области взаимоотношения общества и природы признается земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Окружающая среда является естественной средой обитания человека, преобразованной в результате его антропогенной деятельности, представляющей единство различных экологических систем, обеспечивающих обмен вещества и энергии между окружающей средой и человеком. Для окружающей среды характерны следующие признаки:

- влияние антропогенной деятельности на состояние окружающей среды;
- правовое регулирование природоохранных процессов.

К окружающей среде относят созданные человеком материальные объекты; элементы природной среды, не являющиеся социальной ценностью общества и природы; природные явления, охрана которых является практически не целесообразной. Основные направления правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития ориентированы в большей степени на достижение экономического благосостояния в сочетании с обеспечением экологической безопасности. Все это требует организации экологически обоснованного размещения производительных сил, применения в различных отраслях экономики технологий, позволяющих использовать как возобновимые, так и невозобновимые природные ресурсы, обеспечивать экологическую безопасность и рациональное использование природных ресурсов.

Экологическая взаимосвязь *природных объектов* с окружающей средой приобретает большое значение при разграничении объектов охраны окружающей среды, функционирующих и обеспечивающих качество окружающей среды и объектов, которые перешли, потеряв взаимосвязь с окружающей средой из экономической системы в социальную систему. К таким объектам природной среды относятся изъятые недра; вода, используемая для производственных и бытовых целей; деревья, перешедшие в категорию древесины, т.е. элементы экологической системы, которые в силу определенных обстоятельств оказались вышедшими из нее и перестали оказывать воздействие на ход естественного процесса и поэтому не являются объектами природоохранной защиты и правоотношений в области охраны окружающей среды. Данные объекты окружающей среды в дальнейшем могут переходить в категорию объектов товарно-материальных ценностей или в категорию элементов окружения человека. При переходе в категорию товарно-материальных ценностей объекты начинают функционировать в социально-экономических системах, приобретая соответствующую стоимость. В категорию элементов окружения человека переходят объекты, у которых отсутствует ценность, например бродячие собаки.

Природный объект как часть окружающей среды обладает признаками естественного происхождения, функционирует в экологической системе, реализуя функции, обеспечивающие качество окружающей среды обитания человека. Подобного рода природные объекты охраняются действующим природоохранным законодательством. К основным природным объектам относится вода, земля, недра, леса, животный мир, атмосферный воздух. Природоохранное законодательство направлено на предупреждение и недопущение негативных процессов в окружающей среде. Например, если рассматривать недра, то основные задачи заключаются в поиске, изучении, разведке и разработке недр и, как следствие, обязанности недропользователей будут строиться на основе этих процессов и нормы права, регулировать отношения, связанные с присвоением и распределением

ем между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации доходов, полученных в результате разработок недр (нефти, угля, руды и других природных ресурсов). Разработка недр не должна оказывать негативного воздействия на окружающую среду, а использование окружающей среды не должно причинять вред запасам полезных ископаемых.

Охрана водных ресурсов предусматривает охрану подземных вод, охрану поверхностных вод, мероприятия по защите водных объектов от загрязнения и засорения, охрану болот от загрязнения и засорения.

Охрана леса заключается в защите, воспроизводстве, рациональном использовании лесных ресурсов, реализации мероприятий по борьбе с лесными пожарами, самопроизвольными рубками, уничтожением деревьев при строительстве, мероприятиями по рациональному использованию лесного фонда. Рациональное использование лесных ресурсов возможно при обеспечении необходимой категории лесов и установке нормативов расчетной лесосеки, устанавливаемых в соответствии с ежегодным приростом лесных ресурсов.

В соответствии с экологическим значением лесной фонд подразделяется на виды по целевому назначению, на основе которого установлены категории защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций.

Охрана животного мира обеспечивается охраной среды обитания животных и охраной самих животных (сохранение многообразия видов, животных сообществ, регулирование численности и т.д.).

Охрана атмосферного воздуха заключается в охране естественной окружающей среды и в обеспечении необходимого качества атмосферного воздуха.

Природные объекты делятся на исчерпаемые, неисчерпаемые, возобновимые, невозобновимые. Исчерпаемыми ресурсами являются земельные, водные, лесные, минеральные, т.е. ресурсы, уменьшающиеся по мере их потребления и применение которых необходимо обеспечить за счет рационализации процессов изъятия и использования. К неисчерпаемым природным ресурсам относятся солнечные, климатические ресурсы, морские приливы, ветер, т.е. ресурсы, использование которых приводит к их неощутимому уменьшению.

При регулировании отношений природопользователей большое значение имеет не только деление ресурсов на возобновимые и невозобновимые, но и разделение понятий «природный объект» и «природный ресурс», так как в природном объекте может быть несколько природных ресурсов. Например, лес как природный объект включает следующие природные ресурсы: древесину, живицу, смолу, лесные материалы, кислород и т.д. Соответственно, потребление каждого из перечисленных природных ресурсов будет отражаться на

состоянии природного объекта в целом и как следствие охрана и рациональное использование природных ресурсов будет способствовать охране леса.

В окружающей среде все природные объекты связаны между собой, образуя *природный комплекс*, охраняемый законом. К такому природному комплексу можно отнести особоохраняемые территории. На законодательном уровне выделяются самостоятельные объекты охраны, такие как заказники, заповедники, национальные природные парки, рекреационные зоны, курортные зоны, защитные зоны, лечебно-оздоровительные зоны, памятники природы, редкие растения и животные.

Особое место в регулировании особоохраняемых территорий отводится природным объектам, имеющим экологическое, научно-культурное и природоохранное значение. К таким объектам относятся заповедники, заказники, редкие и исчезающие виды растений и животных, а также памятники природы. Данные объекты являются государственной собственностью, их запрещено переводить из переводных в хозяйственные и изменять титул собственника, т.е. переводить объект из государственной формы собственности в частную.

Общественные отношения в области природопользования и охраны окружающей среды представляют собой правоотношения, регулируемые нормами права. При этом юридическое содержание правоотношений в области природопользования исходит из нормативно-правовых предписаний, регулирующих отношения общества и природы и установление прав и обязанностей участников данных отношений.

Отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, регулируемые правом, можно представить следующим образом:

- отношения природопользования;
- отношения, связанные с охраной и защитой окружающей природной среды;
- отношения права пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, т.е. отношения собственности.

Помимо перечисленных правоотношений в области природопользования можно выделить и обособленные виды правовых отношений, к которым относятся следующие отношения: земельные, водные, горные, лесные; по охране атмосферного воздуха по охране животного мира.

Имущественные правоотношения в области природопользования включают отношения собственности на природные ресурсы, а также отношения по поводу использования природных ресурсов и объектов.

Участники природоресурсных правоотношений представлены на рис. 1.1.

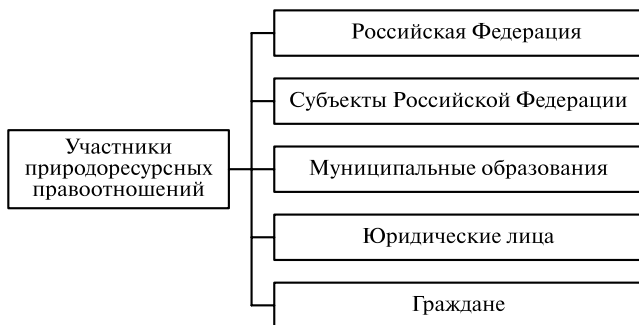


Рис. 1.1. Участники природоресурсных правоотношений в РФ

Каждый участник природоресурсных правоотношений обладает определенными правами и обязанностями, объем которых определяется их право- и дееспособностью.

Например, в области земельных отношений правоспособность Российской Федерации заключается в установлении федеральной политики в области регулирования земельных отношений; установлении ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков; государственном управлении в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства; установлении порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; резервировании земель, изъятии земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации; разработке и реализации федеральных программ использования и охраны земель (ст.9 Земельного кодекса РФ).

Управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности осуществляет Российская Федерация.

Субъектам Российской Федерации разрешается резервировать и изымать земли для нужд субъектов Российской Федерации, реализовывать региональные программы использования и охраны земель, осуществлять распоряжение и владение земельными участками, находящимися в границах субъектов Российской Федерации (ст.10 Земельного кодекса РФ).

Муниципальные образования осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности; к полномочиям муниципальных образований относится возможность резервирования и изъятия земель, реализация местных программ использования и охраны земель (ст.11 Земельного кодекса РФ).

Правоспособность и дееспособность государственных, муниципальных образований и юридических лиц в области природопользования возникают одновременно.

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания, т. е. с момента внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц и прекращается в момент ликвидации данного юридического лица путем внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц (п.3 ст. 49 Гражданского кодекса РФ).

Определенными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии) (п.1 ст. 49 Гражданского кодекса РФ). Специфика деятельности в области природопользования заключается в том, что данная деятельность осуществляется только на основе лицензии, т. е. в разрешительном порядке. Лицензия выдается специально уполномоченными государственными органами в области использования и охраны природных объектов и территорий.

1.3. Классификация источников права в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Обязательным признаком самостоятельности отрасли права является наличие источников права, под которыми понимаются формы права, т. е. общие правила и нормы поведения. В общем виде источником права является юридически оформленная государственная воля или форма закрепления воли нормативно, т. е. в законе.

Практическое значение источника права заключается в установлении норм права, обладающих юридической силой и регулирующих определенные отношения на основе правового акта (юридического документа). В источниках права закреплены правовые нормы, служащие нормативной базой для регулирования общественных отношений. Источники права могут быть как установленные государством, так и им санкционированные. Источники, устанавливаемые государством, отражают непосредственно волю государства и являются основными источниками права. Источники, санкционированные государством, — результат государственной инициативы — наделены юридической силой с согласия государства и обладают меньшей юридической силой по сравнению с установленными государством источниками права (например, правовые обычаи, нормативные договоры). Правовые обычаи возникают помимо правотворческой деятельности государства и характеризуются преемственностью и наследственностью норм и институтов общества прошлых лет.