



ЛОГИНОВ Ю.М.
ШКОЛА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЮРИСТА
План курса лекций
АКАДЕМИЯ ЭКОЛОГИИ
2018-2019

ПРОГРАММА

«ШКОЛА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЮРИСТА»

Тематический план. Основы экологического права РФ.

1. Понятие экологического права, его предмет и источники.
2. Экологическое правоотношение.
3. Государственное управление в области охраны окружающей среды.
4. Право природопользования.
5. Охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.
6. Экономический механизм охраны окружающей среды. Нормирование в области охраны окружающей среды.
7. Правовые основы охраны и рационального использования земель.
8. Правовое регулирование охраны и рационального использования животного мира.
9. Правовые меры охраны атмосферного воздуха.
10. Ответственность за совершение экологических правонарушений.

1. Понятие экологического права, его предмет и источники.

Экологическое право это самостоятельная отрасль российского права, которая представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы, в области охраны и рационального использования природных ресурсов.

Экологическое право выделилось в самостоятельную отрасль в начале 90-х годов XX века.

Термин «экология» возник в конце XIX века. Впервые в научную терминологию слово «экология» было введено немецким ученым-биологом Геккелем в 1886 г. и имело сферу своего применения только в рамках науки биологии. Слово «экология» в переводе с греческого означает «наука о доме» (oikos – дом, жилище, logos - учение).

Предмет экологического права имеет комплексный характер и включает:

- 1) собственно природоохранное право (нормы федеральных законов об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, о радиационной безопасности населения, об отходах производства и потребления и др.);
- 2) природоресурсное право (Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ и т.п.);
- 3) экологизированные нормы других отраслей права (гл. 26 «Экологические преступления» УК РФ, ст. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» КоАП РФ и т.д.).

Методом экологического права является способ воздействия на общественные отношения.

Конституция России закрепляет следующие экологические права человека:

- право на благоприятную окружающую среду
- право на экологически чистые продукты питания, экологически безвредные предметы повседневного спроса
- право на экологически безопасные условия труда

- право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением здоровью и имуществу человека
- право на получение достоверной информации о состоянии окружающей природной среды
- право принимать участие в решении вопросов, касающихся природной среды обитания.

Экологическое право является комплексной отраслью права, так как нормы экологического права содержатся в различных нормативных актах, в том числе относящихся к другим отраслям законодательства

Кроме Конституции основными источниками экологического права являются ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002 г.), «Об экологической экспертизе» (1995 г.), «О животном мире» (1995 г.), «О недрах» (1992 г.), «Об охране атмосферного воздуха» (1999 г.), Кодекс об административных правонарушениях, водный кодекс, земельный кодекс, лесной кодекс, уголовный кодекс и другие федеральные законы и подзаконные нормативные акты. Экологическое законодательство должно учитывать, что природная среда – это взаимосвязанная система экологических систем, и поэтому должно быть системным и целостным.

Целью экологического права является обеспечение экологического правопорядка и экологической безопасности человека.

2. Экологическое правоотношение.

Экологические правоотношения – общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права.

Основаниями возникновения правоотношений являются юридические факты.

Объектами экологического правоотношения является то, по поводу чего совершается правовое регулирование. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит к объектам охраны окружающей среды:

- земли, недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Субъектами экологических правоотношений являются:

- государство – в лице компетентного органа;
- юридические лица;
- физические лица, воздействующие на природную среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны;

- хозяйствующие субъекты – предприятия, учреждения, организации, воздействующие на природную среду, в том числе граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а также граждане, осуществляющие общее или специальное природопользование.

Содержание правоотношений составляют субъективные юридические права и обязанности.

По содержанию прав и обязанностей все субъекты экологического правоотношения подразделяются на четыре категории:

- 1) природопользователи – носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;
- 2) органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной природной среды;
- 3) общественные объединения экологического профиля;
- 4) органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

3. Государственное управление в области охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды и законодательство об охране окружающей среды в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственное управление в области экологии – это организующая деятельность компетентных государственных органов по охране окружающей среды. Оно является частью социального управления и должно рассматриваться как одна из функций Российской Федерации.

Специальными органами, осуществляющими управление в области охраны окружающей среды, являются: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию.

К принципам управления в сфере природопользования и охраны природной среды относятся:

- принцип законности;
- принцип комплексного подхода и другие.

Одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является экологический мониторинг. Государственный учет, ведение кадастровых сведений и осуществление мониторинга тесно связаны между собой. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 1 определяет мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг)

как комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, является экологическим контролем в области охраны окружающей среды.

В соответствии с законодательством выделяют виды экологического контроля:

- 1) государственный;
- 2) производственный;
- 3) муниципальный;
- 4) общественный. Экологический контроль является одним из средств управления охраной окружающей среды.

4. Право природопользования.

Право природопользования – это институт экологического права, который представляет собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов.

В зависимости от наличия разрешительной документации выделяют:

- 1) право общего природопользования;
- 2) право специального природопользования.

Право общего природопользования представляет собой право использования природных ресурсов без получения разрешительных документов со стороны государства и иных уполномоченных лиц.

Право специального природопользования представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов, как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Для заключения договора природопользования требуется лицензия, т.е. документ, удостоверяющий право его владельца на долгосрочное пользование природными ресурсами. Лицензия на комплексное природопользование выдается специально уполномоченным государственным органом охраны окружающей среды.

Большинство природных объектов и ресурсов, предоставляемых в пользование, относится к недвижимости. Так, в соответствии с п.1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Для недвижимости законодателем закреплено возникновение права только после осуществления государственной регистрации права на недвижимое имущество. Возникновение таких прав, ограничение этих прав, переход и прекращение права подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре учреждениями юстиции. Указанные действия осуществляются в рамках специального Федерального закона «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

5. Охрана окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов содержатся в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

При размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации, ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Прекращение в полном объеме осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов, так и проекты строительства и реконструкции осуществляются и утверждаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза – 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 природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

6. Экономический механизм охраны окружающей среды. Нормирование в области охраны окружающей среды.

Экономический механизм охраны окружающей среды имеет несколько составляющих элементов.

Во-первых, пользование природными ресурсами является платным. Законодатель регламентирует порядок платежей за пользование землей, недрами, участками лесного фонда и другими природными ресурсами в виде налогов, арендной платы и иных форм, предусмотренных законом в зависимости от права на использование природного ресурса.

Во-вторых, законом предусматривается порядок возмещения вреда окружающей среде и отдельным природным ресурсам – имущественная ответственность.

В-третьих, административная ответственность предусматривает порядок оплаты штрафов и их сумму за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

В-четвертых, законом предусмотрено также взимание неналоговых платежей, в частности платы за негативное воздействие на окружающую среду, которая не является также видом ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Общие методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды содержатся и перечислены в ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;
- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду является платным. Форма платы за негативное воздействие на окружающую среду определяется федеральными законами. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством РФ. Внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Нормативы в области охраны окружающей среды – это установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

7. Правовые основы охраны и рационального использования земель.

Статья 9 Конституции РФ закрепила, что земля наравне с другими природными ресурсами используется и охраняется в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В статье 13 УК РФ указано, что для осуществления охраны земель необходимо внедрить новые технологии и приемы мелиорации этих земель с целью повышения плодородия почв.

Для того чтобы оценить состояние почвы в целях охраны здоровья человека, устанавливаются на уровне Правительства РФ нормативы:

- предельно допустимых концентраций вредных веществ;
- вредных микроорганизмов, их концентраций;
- иных биологических веществ.

Существует принудительное прекращение прав на землю с целью восстановления плодородия почв и загрязненных территорий. Такие участки могут быть также выведены на консервацию. В статье 27 ЗК РФ среди земель, ограниченных в обороте, указаны:

- загрязненные земли опасными отходами, радиоактивными веществами;
- земли, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;

Статья 14 ЗК РФ определяет особый порядок использования земель, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению, в частности:

- 1) они ограничиваются в использовании;
- 2) они должны быть переведены в земли запаса;
- 3) на них запрещается производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Земельный кодекс РФ 2001 г. является специальным кодифицированным документом, комплексным нормативно-правовым актом, регулирующим в том числе, вопросы в области охраны и рационального использования земель. Земельный кодекс РФ выделяет следующие категории земель:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли поселений;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;

б) земли водного фонда;

7) земли запаса.

По каждой категории земель использование должно осуществляться строго по целевому назначению.

Категория земель должна указываться в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах на землю, а также в других документах, при прямом на то указании в федеральном законе.

Права на земельные участки возникают с момента их государственной регистрации. В соответствии со ст. 26 Земельного кодекса РФ права на земельные участки удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Договоры аренды земельного участка, субаренды земельного участка, безвозмездного срочного пользования земельным участком, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

8. Правовое регулирование охраны и рационального использования животного мира.

Комплексным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения по использованию и охране объектов животного мира, является Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире». **Предметом регулирования законодательства в области использования и охраны животного мира являются только совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.**

Охрана животного мира представляет собой деятельность, направленную на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

Животный мир в пределах РФ является государственной собственностью. Животный мир может быть представлен в пользование юридическим и физическим лицам для следующих видов пользования: охота; рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих; добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтратов и других; изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных эстетических целях без изъятия их из среды обитания; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды их обитания либо без такового. Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в собственности:

- частной;
- государственной;
- муниципальной.

Видами прав на пользование животным миром является:

- долгосрочное пользование (для юридических лиц);
- краткосрочное пользование (для граждан).

Правоудостоверяющими документами соответственно являются: долгосрочная и краткосрочная лицензии, а также договор о предоставлении территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О животном мире» пользование животным миром осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании лицензии в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Пользование животным миром осуществляется гражданами на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок.

Основными государственными мерами, обеспечивающими рациональное использование и охрану животного мира, являются:

- ведение государственного учета и государственного кадастра объектов животного мира;
- ведение государственного мониторинга объектов животного мира;
- осуществление государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- установление лимитов использования объектов животного мира;
- установление стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания;
- разработка и реализация специальных государственных программ;
- проведение обязательной государственной экологической экспертизы, в том числе материалов, обосновывающих объемы изъятия объектов животного мира и др.;
- установление ограничений и запретов на использование объектов животного мира;
- осуществление мероприятий по регулированию численности объектов животного мира;
- государственный учет зоологических коллекций и др.

9. Правовые меры охраны атмосферного воздуха.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды являются:

- 1) атмосферный воздух и озоновый слой атмосферы;
- 2) околоземное космическое пространство.

Основным нормативно-правовым актом законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха является ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

В рамках правовых мер, направленных на охрану атмосферного воздуха, законодатель установил:

ПДВ – нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

ПДК – нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий и ряд других.

10. Ответственность за совершение экологических правонарушений.

Экологическая ответственность – это вид юридической ответственности, которая означает обязанность претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное экологическое правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права.

Основанием экологической ответственности является совершение экологического правонарушения, которое представляет собой виновное противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный экологический правопорядок и причиняющее вред природной среде либо создающее реальную угрозу такого причинения.

В состав экологического правонарушения входят: субъект (субъекты), субъективная сторона, объект и объективная сторона.

Статья 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет положение, согласно которому вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

Возмещение вреда жизни и здоровью граждан является в своей основе гражданско-правовым отношением. К нему можно в полной мере применить все принципы возмещения вреда, предусмотренные гражданским законодательством, разумеется, с теми особенностями, которое налагает на них такое основание ответственности, как экологическое правонарушение.

В целом экологический вред, причиненный жизни и здоровью, может возмещаться тремя способами:

- 1) административный порядок возмещения вреда, который включает в себя социальные выплаты, льготы и пособия, выплачиваемые потерпевшим;
- 2) договорный порядок возмещения, выражающийся в системе экологического страхования;
- 3) судебный порядок, предполагающий обычный гражданско-правовой способ взыскания причиненного вреда.

Экологический вред жизни и здоровью обладает некоторой спецификой по сравнению с вредом, имеющим иное происхождение, в частности его «вторичность» по отношению к экологическому правонарушению, сложность доказывания факта противоправного поведения причинителя вреда и причинной связи. Это обуславливает необходимость закрепления в Гражданском кодексе отдельных норм о возмещении экологического вреда здоровью и норму о взыскании суммы возмещения экологического вреда жизни и здоровью граждан за счет соответствующих средств государства при невозможности установления причинителя вреда.

Административным экологическим правонарушением признается противоправное, виновное действие либо бездействие, посягающее на установленный в РФ экологический порядок, здоровье и экологическую безопасность населения, причиняющее вред окружающей природной среде или содержащее реальную угрозу причинения, за которое предусмотрена административная ответственность.

Кодекс об административных правонарушениях (глава 8) предусматривает административную ответственность за такие экологические правонарушения, как нарушение законодательства об экологической экспертизе, сокрытие или искажение экологической информации, порча земель, нарушение требований по охране недр, нарушение правил водопользования, нарушение правил охраны атмосферного воздуха, нарушение правил лесопользования, уничтожение мест обитания животных, нарушение правил охраны рыбных запасов и др.

Самым распространенным видом административной ответственности за экологические проступки является штраф. Цель штрафа воспитательная, предупредительная. Штраф не рассматривается как мера компенсации. Поэтому, сумма штрафа может превышать причиненный вред или, наоборот, быть меньше него, или может назначаться при отсутствии какого-либо вреда. Штраф не освобождает виновного от обязанности возмещения причиненного вреда.

Наиболее общественно-опасные правонарушения в сфере экологического права признаются законодателем экологическими преступлениями. Уголовный кодекс РФ выделил экологические преступления в отдельную главу (ст. ст. 246-262). Уголовная ответственность предусмотрена за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов, загрязнение вод, порча земли, незаконную добычу водных животных и растений, незаконную охоту и др.