**Тема.1 Экологическое право Российской Федерации (лекция 2 часа)**

1. П[онятие, содержание и виды регулирования экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html" \l "1)
2. [Система и полномочия органов, осуществляющих регулирование экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html#2)
3. [Правовое регулирование экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html#3)
4. **Понятие, содержание и виды регулирования экологических отношений**

Регулирование – особая социальная функция, которая заключается в приведении объекта регулирования – общественных отношений в определенный порядок, направление деятельности общества и субъектов общественных отношений.

В зависимости от видов общественных отношений, являющихся объектами регулирования, различают регулирование общественных отношений в целом как целостной системы и отдельных видов общественных отношений. Особый вид составляет регулирование экологических отношений.

Содержанием регулирования экологических отношений является деятельность, направленная на организацию рационального природопользования, охрану, воспроизводство и улучшение окружающей среды и отдельных природных ресурсов. Регулятивные функции выполняют органы государственной власти, органы местного самоуправления, природопользователи и иные субъекты экологических отношений, общественные и иные некоммерческие организации.

По субъектному признаку выделяются: государственное, муниципальное, корпоративное, локальное (производственное), общественное регулирование.

Объектом регулирования являются экологические отношения. По этому признаку выделяются регулирование экологических отношений, объектом которых выступают экологические отношения как целостная система, и регулирование земельных, горных, водных, лесных, фаунистических, природно-заповедных, воздушных отношений.

Регулирование охватывает все элементы экологического отношения и заключается в регулировании статуса субъектов экологических отношений, их деятельности (поведения) и режима объектов экологических отношений: природной среды как целостной системы, земель, недр, вод, лесов и иной древесно-кустарниковой растительности, животного мира, природно-заповедных объектов (особо охраняемых территорий и объектов), воздушного пространства.

Регулирование экологических отношений осуществляется различными методами. По этому признаку выделяются следующие формы регулирования: правовое регулирование, управление, планирование, экологический контроль, экологический мониторинг, нормирование качества окружающей среды и отдельных природных ресурсов; нормирование негативного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, природопользования; экологические, санитарно-гигиенические и иные экспертизы, оценка воздействия на окружающую среду, лицензирование в экологической сфере, экологический аудит, экономическое регулирование, учет природных ресурсов, воздействий на окружающую среду, государственная регистрация прав на природные ресурсы и сделок с ними, природоустройство, экологическая информация и информатизация, экологическое воспитание и образование, распоряжение природными ресурсами, разрешение экологических споров, обеспечение экологического правопорядка.

Цель регулирования экологических отношений заключается в формировании экологического правопорядка, т. е. основанной на правовых нормах экологической деятельности, направленной на удовлетворение общественных и индивидуальных потребностей в природных ресурсах с учетом интересов нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

Задачей регулирования экологических отношений является создание благоприятных условий для осуществления экологической деятельности и обеспечение устойчивого развития России.

Среди инструментов реализации стратегии устойчивого развития ведущее место занимает экологическая политика.

Как свидетельствует практика перехода развитых стран к устойчивому развитию, для предотвращения ухудшения экологической обстановки и выхода на нормативный уровень состояния компонентов окружающей среды необходимо проведение целенаправленной экологической политики.

При этом важно, чтобы проблема взаимоотношения природы и человека стала определяющим мотивом деятельности на всех уровнях от правительств разных государств до отдельных индивидуумов. «Страна, которая возьмет на себя ответственность за радикальную смену курса, при которой мерой целенаправленной общественной организации станет степень согласованности стратегии общества со стратегией развития природы, действительно может говорить о новой экологической политике».

Современная экологическая политика базируется на принципах рыночных отношений, использует финансово-экономические взаимосвязи всех субъектов природопользования, в направлении согласованности стратегии развития общества со стратегией развития природы.

Государственную экологическую политику можно трактовать как систему специфических политических, экономических, юридических и иных мер, предпринимаемых государством для управления экологической ситуацией и обеспечения рационального использования природных ресурсов на территории страны.

Политика не должна сводиться к разработке законов или программ и структурироваться не только собственно политическими институтами.

Экологическая политика является специфической областью политического действия. До последнего времени практически и теоретически экологическая политика отождествлялась с охраной природы. В настоящее время экологическая политика стала пониматься как инвайроментальная (от английского environment -окружающая среда) — средовая, включающая в сферу своих интересов всю среду обитания, природную и рукотворную, которые сегодня являются нераздельно целым.

В современном понимании экологическая политика - это научно-обоснованная политика, направленная на воспроизводство здоровой и безопасной среды обитания, на разрешение социально-экологических конфликтов путем постепенной экологической модернизации всех сфер жизнедеятельности общества, начиная от трансформации базовой системы его ценностей, соблюдения гражданских прав и свобод и до перестройки промышленного производства на основе расширяющего использования природосберегающих технологий.

Экологическая политика имеет ряд характеристик, которые определяют ее эффективность.

Экологическая политика государства должна носить комплексный характер, так как практически все проблемы современности можно обозначить как экологические (социальные, экономические и т.д.).

Экологическая политика государства должна разрабатываться на долгосрочный период и иметь стратегическое направление при решении сложившихся экологических проблем. Как показывает история человечества, радикальные экономические изменения последних лет, проекты и мероприятия, осуществляемые в соответствии с природными закономерностями, на длительном временном интервале оказываются экономически эффективными. И наоборот, экономические проекты, приносящие быстрые и значительные выгоды, но осуществляемые без учета долгосрочных экологических последствий, в перспективе зачастую оказываются убыточными. Таким образом, для длительного интервала времени очень часто оказывается верен простой принцип «что экологично, то экономично».

Экологическая политика государства должна иметь четко сформулированные цели, задачи, принципы и механизмы ее реализации. Экологическая политика государства должна быть законодательно закреплена. Так, например, в Нидерландах таким документом является «Национальный план Экологической политики», который разрабатывается на период 30 лет, но каждые четыре года должен пересматриваться и законодательно подтверждаться. В России существует документ, определяющий ее экологическую политику - «Экологическая Доктрина РФ» (Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р).

Экологическая политика содержит общегосударственную стратегию развития в области охраны окружающей природной среды. В федеральном государстве каждый субъект федерации имеет свою стратегию развития в экономическом и экологическом плане, основанную на общегосударственной стратегии. Субъектные экологические политики должны иметь в качестве приоритетных цели и задачи государственной экологической политики. При реализации государственной экологической политики должна существовать связь «государство - регион».

Для разработки стратегической эколого-экономической политики и принятия адекватных решений необходима научная разработка существующих проблем, совершенствование методов моделирования и прогнозирования, с помощью которых можно предвидеть каким образом будут воздействовать на природную среду предлагаемые варианты и сценарии развития экономики страны.

Эффективное решение экологической проблемы и переход к устойчивому развитию возможны только в рамках всей страны на основе комплексного подхода, учитывающего особенности сложившихся экономических структур, специфики функционирования комплексов (секторов) и отраслей экономики.

Для реализации государственной экологической политики страна должна иметь необходимую нормативно-правовую базу для экологически обоснованного развития и управления.

В процессе перехода к устойчивому развитию на выбор эколого-экономической политики большое влияние оказывают культурный уровень общества и его культурные традиции.

Важное значение для осмысленного понимания процессов перехода к устойчивому развитию имеет экологизация образования. При этом должна обеспечиваться непрерывность образовательного процесса в совокупности с ее воспитательной функцией.

Культура и образование во многом влияют на уровень экологического сознания, хотя не последнюю роль здесь играет и экономический фактор, так как стремление человека беречь природу в самом широком смысле проявляется лишь тогда, когда им достигнут определенный уровень потребления. Экологические блага становятся предпочтительнее экономических только в ситуации перехода к потребительскому насыщению. Такая тенденция выражена в Европейских странах. В России такой порог насыщения еще не достигнут, и этим можно в известной степени объяснить индифферентность населения к эколого-экономическим проблемам.

При четко сформулированной и сложившейся экологической политике государства не нарушаются гражданские права граждан, такие например, как доступность экологической информации. Достоверная экологическая информация также играет существенную роль в изменении поведенческих стереотипов и представлений людей.

Для государства с четко формулированной экологической политикой характерно возникновение и усиления влияния большого количества политических партий соответствующего направления и экологических движений. В странах развитой демократии с устоявшимися политическими структурами они имеют большой вес в хозяйственной и общественной жизни. Это подтверждает опыт США, где действуют более 10 тыс. экологических объединений, Германии, а также ряда других Европейских стран.

В рамках перехода на путь устойчивого развития эффективная государственная экологическая политика необходима всем государствам. Развитые страны уже давно имеют экологические политики с четко сформулированными целями, задачами и приоритетами.

Возникшие системные экологические критические ситуации в связи с зашедшей в тупик техногенной траекторией развития общества потребления, необходимость быстрого, а зачастую и опережающего реагирования на изменяющиеся факторы окружающей среды, ужесточение требований, стандартов и законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды, меняющаяся коньюктура на рынке и растущее давление общественности на экологически неблагоприятную хозяйственную деятельность, определили необходимость перехода к новым принципам функционирования систем управления в отраслях экономики, связанных с природопользованием и влиянием на окружающую среду.

Регулирование экологических отношений осуществляется на основе следующих принципов:

* целостного, комплексного подхода к регулированию экологических отношений;
* сочетания административных и экономических методов регулирования экологических отношений;
* обеспечения гармонизации взаимодействия общества и природы;
* сокращения сферы вмешательства государства в деятельность субъектов экологических отношений с одновременным повышением его роли –-гаранта экологических прав, сохранности окружающей среды и отдельных природных ресурсов, экологической безопасности;
* создания условий для повышения деловой активности субъектов экологических отношений, развития рыночных отношений в экологической сфере;
* демократизации регулирования экологических отношений, заключающихся в повышении роли граждан и общественных объединений и иных негосударственных организаций в регулировании экологических отношений;
* разнообразия форм и методов регулирования экологических отношений.

Правовые нормы, регламентирующие экологические отношения, составляют особый институт экологического права – право регулирования экологических отношений.

Правовые нормы указанного института регламентируют предмет, цели, задачи, принципы регулирования экологических отношений, формы регулирования экологических отношений в целом и отдельных видов отношений.

Право регулирования экологических отношений – межотраслевой институт экологического права, имеющий общую и особенную части. Правовые нормы общей части института «право регулирования экологических отношений» составляют институт общей части экологического права.

Правовые нормы особенной части указанного института регламентируют регулирование отдельных видов экологических отношений – земельных, горных, водных, лесных, фаунистических, природно-заповедных, воздушных, и составляют правовые институты земельного, горного, водного, лесного, фаунистического, природно-заповедного, воздушного права. Это институты: право регулирования земельных отношений, право регулирования горных отношений, право регулирования водных отношений, право регулирования лесных отношений, право регулирования фаунистических отношений, право регулирования природно-заповедных отношений, право регулирования воздушных отношений.

Описанные институты имеют однотипную структуру и содержат правовые нормы, регламентирующие предмет, цели, задачи, принципы, формы регулирования отношений по поводу отдельных природных ресурсов.

1. **Система и полномочия органов, осуществляющих регулирование экологических отношений**

Как уже отмечалось ранее, выделяется государственное, муниципальное, корпоративное, локальное (производственное); общественное регулирование. Применительно к уровням регулирования определяется система и полномочия органов, осуществляющих регулирование экологических отношений.

Государственное регулирование осуществляют федеральные органы государственной власти Российской Федерации. На федеральном уровне Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе в экологической сфере, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, в том числе экологических.

Федеральное собрание – постоянно действующий представительный и законодательный орган, осуществляющий законотворческую функцию в экологической сфере путем принятия федеральных конституциональных, федеральных законов, закрепляющих правовые нормы, регламентирующие экологические отношения.

Органом исполнительной власти общей компетенции является Правительство Российской Федерации, которое в пределах своих полномочий организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации; направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Непосредственно в среде природопользования и охраны окружающей среды Правительство РФ обеспечивает: проведение единственной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ. Координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия. (

3) Система и полномочия федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять регулирование в экологической сфере, закреплены в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти» (10), Указом Президента РФ от 12 мая 2004 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (203).

Федеральные органы исполнительной власти подразделяются на Министерства, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности; федеральные службы, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; федеральные агентства, осуществляющие функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, кроме контроля и надзора.

**В экологической сфере такими органами являются:**

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды), на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ними областях, мониторинге окружающей среды, её загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а так же по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы) особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам относящимся к сфере его деятельности.

Минприроды РФ осуществляет координацию и контроль подведомственным ему федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, федеральной службы по надзору в сфере природопользования, федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, федерального агентства водных ресурсов и федерального агентства по природопользованию .

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет функции по оказанию услуг в области гидрометеорологии и смешанных с ней областях, мониторинга окружающей среды, её загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы .

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов); соблюдением требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы; в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения и природных объектов федерального значения; за соблюдением законодательства об охране и рациональном использовании природных ресурсов континентального шельфа, внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны РФ.

Кроме того указанная федеральная служба контролирует исполнение органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области охраны объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет распорядительные и иные регулятивные функции в сфере использования и оборота объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную Книгу РФ, находящихся на особо охраняемых территориях федерального значения; а также ввоза (вывоза) в Российскую Федерацию зоологических коллекций; диких животных, их частей и полученной из них продукции; экспорта дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов; рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных; коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них; информации о недрах РФ, в том числе в пределах континентального шельфа и морской зоны РФ.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности гидротехнических сооружений.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) и его территориальные органы осуществляет функции по владению, пользованию и распоряжению водными объектами, отнесенной к федеральной собственности, ведению государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставление водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения таких договоров; осуществляет государственный мониторинг водных объектов и выполняет иные регулятивные функции, кроме нормативно-правового регулирования и государственного контроля (надзора).

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) организует геологическое изучение недр, оценку месторождений полезных ископаемых и участков недр, осуществляет функции по распоряжению недрами (проводит конкурсы и аукционы на право пользования недрами, принимает решения о предоставлении права пользования недрами, выдает, оформляет и регистрирует лицензии на пользование недрами, вносит в них изменения, принимает решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участками недр; ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и их государственного баланса и списание с государственного баланса, государственный учет работ по геологическому изучению недр и лицензий на право пользования недрами. Министерство сельского хозяйства РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры); а так же в сфере земельных отношений (в части, касающихся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль подведомственных Министерству федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Федеральным органом исполнительной власти осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных, является федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) существляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), по контролю и надзору в области лесных отношений, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ, а также по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и за средой их обитания во внутренних водах РФ, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, а также в случаях, предусмотренных международными договорами, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана возложены на федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).

Федеральная служба безопасности РФ наряду с управлением в области обеспечения безопасности РФ, защиты и охраны государственной границы РФ, а осуществляет охрану внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов.

На Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России) возложена выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере имущественных отношений, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, государственной статистической деятельности.

Министерству подведомственны федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, федеральная служба государственной статистики, федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Так, федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) осуществляет функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) осуществляет функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, по контролю в сфере государственной статистической деятельности.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) осуществляет распоряжение землями, находящейся в федеральной государственной собственности, организует проведение торгов в форме конкурса или аукциона по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды, заключает договоры аренды, купли – продажи земельных участков, предоставляет земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование.

Министерство регионального развития РФ (Минрегион РФ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительстве и жилищно-коммунального хозяйства, а также государственный контроль за соблюдением градостроительного законодательства.

Министерство транспорта РФ (Минтранс России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания; авиационно-космического поиска и спасения, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, электрического и промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, транспортной безопасности.

В ведении Министерства транспорта РФ находится Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)), осуществляющая контроль (надзор) в сфере использования воздушного транспорта РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного транспорта РФ, авиационно-космического поиска и спасания, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. А также обеспечения транспортной безопасности.

На Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) возложены функции по оказанию государственных услуг в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ и авиационно-космического поиска и спасания, а также в области транспортной безопасности в этой сфере.

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и биологической природы, курортного дела осуществляет Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России).

Контроль и надзор в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия человека возложен на федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), а также и её территориальные органы, а также структурные подразделения и федеральные государственные учреждения МВД РФ, Министерство обороны РФ, федеральной службы исполнения наказания, главного управления специальных программ Президента РФ; Управление делами Президента РФ; федеральной службы безопасности РФ, федеральной службы охраны РФ; федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков и федерального медико-биологического агентства на объектах, подведомственных указанным органам.

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Федеральная таможенная служба осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, а также специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Она также осуществляет контроль и надзор за перемещением товаров через таможенную границу РФ, в том числе природных объектов (ресурсов) и произведенной из них продукции.

Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии возложено на Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствии стихийных бедствий; Министерство природных ресурсов и экологии РФ, федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и федеральное медико-биологическое агентство.

Министерство обороны РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство регионального развития РФ (в части, касающейся обращения с радиоактивными отходами низкой и средней активности и источниками ионизирующего излучения, не относящихся к ядерному, энергетическому и военному комплексам страны), Министерство энергетики РФ, федеральное агентство по науке и инновациям, федеральное агентство по образованию, федеральное агентство по недропользованию,, федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, федеральное агентство морского и речного транспорта, федеральное медико-биологическое агентство и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» осуществляют государственное управление использованием атомной энергии в отношении подведомственных организаций, а также организаций, координацию и регулирование которых осуществляют указанные федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации.

Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) осуществляет функции по техническому регулированию, а также является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения и конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении.

Федеральное агентство по техническому регулированию (Ростехрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере технического регулирования и обеспечение единства измерений.

Прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением экологического законодательства.

Судебный контроль в сфере законности принимаемых нормативных правовых актов в экологической сфере осуществляют Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, суды общей юрисдикции, Высший арбитражный суд РФ и арбитражные суды.

Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления осуществляют регулирование в сфере использования и охраны природных ресурсов, находящихся соответственно в государственной собственности субъектов РФ или муниципальной собственности.

Отдельные полномочия по регулированию использования и охране природных ресурсов, находящихся в государственной федеральной собственности, субъектами РФ с возмещением понесенных по их реализации расходов за счет субвенций из федерального бюджета.

Так, в силу ст. 26 Водного кодекса РФ органам государственной власти субъектов РФ передаются полномочия по предоставлению водных объектов первого пользования на основании договоров водопользования, решений о предоставлений водных объектов в пользование; осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Статьей 83 Лесного кодекса РФ предусмотрена передача органами государственной власти субъектов РФ полномочий по разработке и утверждению лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, проведению государственной экспертизы проектов; предоставлению лесных участков лесного фонда в пользование, заключению договоров купли-продажи лесных насаждений и проведению соответствующих аукционов; выдаче разрешений на проведение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда, организации использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства; ведению государственного лесного реестра; осуществлению лесного контроля и надзора, государственного пожарного надзора в лесах.

Предусматривается передача полномочий субъектам РФ полномочий по регулированию в сфере использования и охраны животного мира, охотничьих ресурсов, водных биологических ресурсов федеральными законами «о животном мире», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

1. **Правовое регулирование экологических отношений**

Правовое регулирование как форма регулирования экологических отношений заключается в правовом опосредовании экологических отношений путем принятия правовых актов уполномоченными на то государственными и иными органами.

Целью правового регулирования являются формирование и обеспечение экологического правопорядка. Задача правового регулирования заключается в выявлении экологических отношений, подлежащих правовому регулированию, и наиболее полном их правовом закреплении.

В зависимости от субъектов правового регулирования следует выделить государственно-правовое, муниципально-правовое, корпоративно-правовое, локально-правовое, общественно-правовое регулирование.

Государственно-правовое регулирование относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ) и подразделяется на федерально-правовое регулирование и правовое регулирование субъектов РФ.

Федерально-правовое регулирование осуществляется Федеральным собранием, Президентом РФ, Правительством РФ, Министерствами и иными органами исполнительной власти РФ.

Правовое регулирование субъектов РФ осуществляют представительные (законодательные) органы и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Субъектами муниципально-правового регулирования экологических отношений являются органы местного самоуправления.

Корпоративно-правовое регулирование осуществляют органы хозяйственных обществ и товариществ, производственных кооперативов.

Субъектами локально-правового регулирования являются органы государственных или муниципальных унитарных предприятий и организаций.

Общественно-правовое регулирование осуществляют органы общественных и иных некоммерческих организаций (объединений).

Правовое регулирование экологических отношений осуществляются путем принятия нормативных правовых, организационно-правовых, распорядительных правовых актов.

Правовое регулирование в форме принятия нормативных правовых актов или регламентация приводит к формированию нормативной эколого-правовой системы (экологического законодательства в широком понимании), анализу которой посвящена глава 2 настоящей работы.

Формой правового регулирования является принятие организационно-правовых актов, направленных на организацию реализации предписаний, содержащихся в федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативны правовых актах. Указанные акты издаются Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ.

Показательно в этом отношении постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 670 «О первоочередных мерах по выполнению федерального закона «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», в котором содержится правовая норма, предусматривающая запрет импорта опасных отходов в целях их захоронения и сжигания на территории РФ, а также организационно-правовые нормы – поручения федеральным органам исполнительной власти по выполнению обязательств, вытекающих из конвенции.

Распорядительными правовыми актами являются решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ о предоставлении природных объектов в пользование, а также разрешения (лицензии) удостоверяющие право субъекта на пользование природными ресурсами. В соответствии со ст. 21 ВК РФ водные объекты предоставляются в пользование на основании решений исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления. Порядок принятия решения о предоставлении водного объекта закреплен в ст.23 ВК РФ, постановлении Правительства РФ от 30 декабря 2006г. №844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование». В решении на пользование водным объектом должны содержаться сведения: о водопользовании, цель, виды и условия пользования, использования водного объекта, сведения о водном объекте. К решению прилагаются картографические материалы и объяснительная записка к ним. (ст.22 ВК РФ). Право недропользования удостоверяется лицензией на пользование недрами выдаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом по субъекту РФ в соответствии с требованиями ст.12 Закона РФ «О недрах» (с изменениями от 10.02.1999г. и 02.01.2000г.)

**Вопросы для самопроверки:**

1. П[онятие и содержание регулирования экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html" \l "1)
2. Виды регулирования экологических отношений
3. [Система и полномочия органов, осуществляющих регулирование экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html#2)
4. [Правовое регулирование экологических отношений](http://be5.biz/pravo/e005/3.html#3)

**Список используемой литературы**

1.Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // «Российская газета», №7 от 21 января 2009 г.

2.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.10.2013г.) // СЗ РФ, 05.12.1994, №32, ст.3301.

3.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) // СЗ РФ, 29.01.1996, №5, ст.410.

4.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013 г.) // СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.1.

5.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013 г.) // СЗ РФ, 17.06.1996, №25, ст.2954.

6.Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197- ФЗ (в ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013) //СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.3.

7.Земельный Кодекс РФ от 25.10.2001г. № 136-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2011

8.Водный Кодекс РФ от 03.06.2006г. №74-ФЗ // СЗ РФ, 13.05.2013, №19, ст.2357.

9.Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006г. №200-ФЗ (в ред. от 28.07.2012) // «Российская газета», №277, 08.12.2006.

10.ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002г. № 7-ФЗ (с изм. от 02.07.2013) // «Российская газета», №6,12.01.2002.

11.ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995г. № 174-ФЗ ФЗ (в ред. от 07.06. 2013) // СЗ РФ, 27.11.1995, №48, ст.4556.

12. Курс по экологическому праву [Электронный ресурс]/ — Электрон. текстовые данные.— Новосибирск: Сибирское университетское издательство, Норматика, 2017.— 186 c.— Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/65261.html.— ЭБС «IPRbooks»

13.Экологическое право России [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов/ Н.В. Румянцев [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.— 431 c.— гриф МО, МВД, УМЦ - Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/8731.— ЭБС «IPRbooks», по паролю. Гриф

**Тема2: Право собственности на землю (лекция-2 часа)**

1. Право собственности на природные ресурсы
2. Природные богатства - общественное достояние
3. Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы
4. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы
5. Право частной собственности на природные ресурсы
6. Право государственной собственности на природные ресурсы
7. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

**1.Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы**

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой - собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

России с природными ресурсами "повезло". Нашим запасам может позавидовать любая другая страна, несмотря на нещадную эксплуатацию природы в последние десятилетия. По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр на апрель 1996 г., по объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. При площади территории в десять процентов земли (от планетарной) в недрах России сосредоточено 12 - 13% мировых запасов нефти, 35% - газа, 12% - угля, значительная часть запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов. Необыкновенно богата Россия также водными и лесными ресурсами, ресурсами животного мира.

Но если природа так щедра, почему так беден народ России?! По некоторым данным, более 25% россиян проживает ниже черты бедности. Одновременно на Земле имеется немало государств, лишенных многих важнейших природных ресурсов, однако достаточно богатых. Это относится, в частности, к государствам юго-восточной Азии, к Японии и другим.

Пример стран юго-восточной Азии убеждает, что богатство народа в известной степени косвенно связано с богатством природы. Но все-таки, если в стране природа богата, то почему беден народ?

В контексте экологического права здесь может быть поставлен ряд вопросов. Какие отношения права собственности на природные ресурсы являются специфическими для экологического права? Как связан институт права собственности на природные ресурсы с достижением целей эколого-правовых норм? Какое влияние форма собственности на природные ресурсы оказывает на возможности обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятного состояния окружающей среды?

В соответствии с российским правом природные ресурсы и предметы социальной среды как объекты собственности могут находиться в гражданском обороте. В то же время нельзя не видеть разницы между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые недра, как объектами права собственности и как имуществом, находящимся в гражданском обороте. Один объект создан природой, без малейшего приложения труда человека, другой - гением человека.

Природа вечна, в ее лоне в соответствии с законами развития природы будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы - вещи преходящие. Поэтому нам важно решить, кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распоряжаться природой соответственно.

Поэтому правовой режим природы должен быть особенным, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то в римском праве имелась категория "общих для всех вещей". Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных "вещей" - воздух, Солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей-либо собственности, были только в общественном пользовании.

Если каждый имеет субъективное право на благоприятную окружающую среду, то в какой степени могут быть удовлетворены физиологические, экономические, рекреационные, эстетические и иные удовлетворяемые природой потребности субъекта, если природа находится в собственности иных субъектов? Как наше субъективное право должно соотноситься с объективным правом собственности государства или муниципалитета на природные ресурсы?

С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и права окружающей среды в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния. Главная идея этой концепции была выражена в преамбуле Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды": "Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека". Особо следует подчеркнуть, что эта концепция в практическом плане противопоставляется концепции частной собственности на природные ресурсы, в рамках которой богатый человек или группа богатых людей может купить (скупить) природные богатства и распоряжаться ими в своих интересах.

Понятие природных ресурсов как общественного достояния может на первый взгляд ассоциироваться с понятием общенародной собственности на природные ресурсы, или всенародного достояния. Закрепленная в таком виде в советских конституциях и иных социалистических законах общенародная собственность была не чем иным, как идеологическим штампом, лозунгом, не имеющим юридического смысла, являясь в действительности той же государственной социалистической собственностью со всеми вытекающими из этого последствиями. Применительно к нашей концепции общественного достояния она должна иметь определенное юридическое значение. В смысле наличия правовых гарантий того, что, реализуя полномочия по распоряжению природным ресурсом, его собственник обязан учитывать, в какой степени это соответствует общественным интересам.

С.И. Ожегов определяет достояние как то, что безраздельно принадлежит кому-нибудь. Природа, ее ресурсы, призванные удовлетворять потребности человека, принадлежат людям, всему обществу, причем одновременно настоящему и будущим поколениям. Соответственно в общественных отношениях, регулируемых правом, природные ресурсы должны восприниматься как общественное достояние.

Для реализации данной концепции должен быть решен ряд принципиальных вопросов. Кто может наиболее эффективно от имени общества и в его интересах распоряжаться природным ресурсами, являющимися общественным достоянием? Все ли природные ресурсы или их части должны стать общественным достоянием? Если не все, то какие могут иметь иной правовой титул?

Наиболее успешно управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может государство в рамках его экологической функции. Оно имеет сбалансированную систему органов - законодательных, исполнительных и судебных, призванных последовательно решать задачи определения в интересах общества правового режима природных ресурсов, распоряжения ими с учетом всеобщего права на благоприятную окружающую среду, контроля за их использованием, обеспечения экологического правопорядка, в том числе посредством применения принудительной силы.

Правовой режим природных ресурсов как общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления его исключительной собственностью государства. Важно, во-первых, чтобы этот правовой режим отличался от правового режима иного имущества, в том числе государственного, находящегося в гражданском обороте. И, во-вторых, должна быть четко выражена правовая сущность общественного достояния: государство распоряжается им только в интересах общества и под его контролем. Учитывая особую общественную ценность природных богатств, представляется актуальным, чтобы правовой режим природных ресурсов как общественного достояния был закреплен в Конституции России.

Следующий принципиальный вопрос касается того, на какие природные ресурсы должен распространяться правовой режим общественного достояния. Ведь какие-то природные ресурсы или их часть могут находиться в частной, т.е. не в государственной (публичной) собственности. При этом нельзя не учитывать того, что частная собственность является важнейшей предпосылкой и неотъемлемым условием развития рыночной экономики в России.

В системе природных ресурсов земля обладает свойствами, отличающими ее от других природных ресурсов. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры - под промышленные, социальные и иные объекты. Это обстоятельство предопределяет возможность и необходимость обладания землей на праве частной собственности. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности для развития фермерства. Относительно земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, должен осуществляться строгий государственный и общественный контроль за их целевым использованием.

Находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов.

В этом отношении России может пригодиться испытанный десятилетиями опыт таких государств, как США и Германия. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;

не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;

не вызовет эрозии почв или потери водоохранных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;

не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;

не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;

не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы.

Что касается иных природных ресурсов - недр, вод, лесов, животного мира, то они в основном образуют общественное достояние. На них нецелесообразно устанавливать частную собственность. Исключение могут составлять, к примеру, закрытые водоемы, расположенные на землях, находящихся в частной собственности, другие природные ресурсы, строго определенные в законе.

Так как природные ресурсы, образующие общественное достояние, передаются для распоряжения ими государству, особую важность имеет вопрос о контроле за деятельностью государства со стороны общественности. Формы такого контроля должны быть достаточно подробно урегулированы в законодательстве. Уже в действующем законодательстве предусмотрены формы участия общественности, населения, отдельных граждан в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в рамках процедуры оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы. Распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, осуществляется посредством лицензирования права пользования недрами, водами, лесными ресурсами, объектами животного мира. В целях общественного контроля такое лицензирование должно быть гласным. Заинтересованное население должно иметь право высказывать свои позиции относительно предоставления того или другого природного ресурса в пользование.

Изложенные суждения не вполне совпадают с состоянием законодательства в данной области. Отношения собственности на природные ресурсы регулируются Конституцией России, Гражданским кодексом и природоресурсным законодательством. Обратимся к законодательству.

**2.Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы**

Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права - конституционного, гражданского, права окружающей среды, включая земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право. Поэтому можно говорить об этом правовом институте как комплексном. Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образует право собственности в объективном смысле.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ. В соответствии со ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. В законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации полномочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д. Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, водами, лесными ресурсами и другими объектами собственности.

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии со ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему полномочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в процессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные законодательством. Если собственник природных ресурсов передает их в пользование другим лицам, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит задача обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Что понимать под иными формами собственности, в законодательстве пока не расшифровывается.

Но закрепляется принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды для всех собственников.

**3.Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы**

Вопрос об объектах права собственности на природные ресурсы можно рассматривать в двух аспектах: какие именно природные ресурсы в соответствии с законодательством являются объектами права собственности и какие природные ресурсы являются объектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Федеральному закону "Об охране атмосферного воздуха" объектом права собственности воздух не является. Это обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного, турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение - одно из важнейших полномочий собственника.

Субъекты права собственности на природные ресурсы также определяются законодательством. Ими являются физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования. Представляется, что этот перечень субъектов исчерпывающий.

Применительно к субъекту государственной собственности на природные ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника? Ответ содержится в Конституции России. В соответствии со ст. 114 управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ.

**4.Право частной собственности на природные ресурсы**

Статья 9 Конституции России установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В ст. 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Согласно ст. 8 Водного кодекса пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 Земельного кодекса РФ. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Земельный кодекс РФ предусмотрел при этом ограничения права частной собственности на землю иностранных лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Право частной собственности на землю регулируется в настоящее время многими законодательными и иными нормативными актами. В них определены цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность. Они могут быть получены в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства, а также предоставлены гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности. Земельные участки могут также продаваться при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий.

Таким образом, в части регулирования российским законодательством отношений частной собственности на природные ресурсы очевидна тенденция установления на землю главным образом права частной собственности, без чего невозможно развитие рыночной экономики. Частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. Земля при этом реализует свое главное качество - средства производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах - для создания производственной и социальной инфраструктуры.

**5.Право государственной собственности на природные ресурсы**

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данного раздела.

В настоящее время право государственной собственности установлено на землю, недра, объекты животного мира, другие объекты. Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ устанавливают право собственности соответственно на водные объекты и лесные участки. Вопрос же о субъектах государственной собственности на природные ресурсы в законодательстве решен по-разному. Так, Лесной кодекс РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ст. 8).

Согласно Закону Российской Федерации "О недрах" недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 1.2).

Важным и сложным является вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы между субъектами права - Российской Федерацией и субъектами Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции России разграничение государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, то есть основные правомочия собственника.

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы.

Вопросы разграничения объектов собственности решены на законодательном уровне. Так, Земельный кодекс РФ содержит статьи о собственности Российской Федерации (федеральной собственности) на землю (ст. 17) и собственности на землю субъектов Российской Федерации (ст. 18). Соответственно в федеральной собственности находятся земельные участки:которые признаны таковыми федеральными законами;право собственности РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;которые приобретены РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В федеральной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю".

В собственности субъектов РФ находятся земельные участки:которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов РФ могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки:

* занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ;
* предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
* отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения земель;
* занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации.

Исключительно к федеральной собственности отнесены природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации. Отнесение природных ресурсов этих территорий к федеральным соответствует пункту "н" ст. 71 Конституции РФ.

Рассмотрим, какие природные ресурсы отнесены к объектам федеральной и региональной собственности федеральным законодательством.

Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям решены Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях". Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В соответствии с ним к особо охраняемым природным территориям федерального значения относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

**6.Право муниципальной собственности на природные ресурсы**

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что в собственности поселений, а также в собственности муниципальных районов могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры на территории поселения; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района (ст. 50).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов (ст. 51).

Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 Земельного кодекса РФ. В муниципальной собственности находятся земельные участки:

которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

По вопросу о разграничении собственности на землю в научной литературе высказывается мнение, что целесообразно пойти по следующему пути: к объектам права собственности субъектов Федерации отнести земельные участки с особым правовым режимом, а также земельные участки, на которых расположены объекты, подчиненные субъектам Федерации. Все иные земли, за исключением переданных в частную собственность, следует признать муниципальными землями. Таким образом, основная масса земель составит муниципальную собственность.

Если недра в границах территории РФ являются государственной собственностью, то добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности (ст. 1.2 Закона Российской Федерации "О недрах").

Водный кодекс РФ прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно ст. 8 пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, находятся соответственно в собственности муниципального образования, если иное не установлено федеральными законами.

Лесной кодекс РФ не устанавливает непосредственно право муниципальной собственности на леса.

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" относит лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

**7.Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы**

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

Общие основания приобретения права собственности установлены Гражданским кодексом РФ. Право собственности на имущество, которое имеет собственника (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, частным лицам.

Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях:

обращения взыскания на имущество по обязательствам;

изъятия для государственных нужд путем выкупа;

изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства;

перехода наследства государству;

реквизиции. Реквизиция - это изъятие у собственника в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущества в интересах общества по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества;

конфискации. Конфискация это - безвозмездное изъятие у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения имущества в случаях, предусмотренных законом. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке;

национализации, то есть обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Понятие права собственности на природные ресурсы.
2. Конституционные основы права собственности на природные ресурсы.
3. Формы и виды права собственности на природные ресурсы, содержание, объекты и субъекты права собственности.
4. Основания возникновения, изменения и прекращения права собственности.
5. Право государственной собственности на природные объекты. Федеральная собственность и собственность субъектов Российской Федерации.
6. Порядок разграничения.
7. Порядок приватизации государственной собственности и иные процедуры приобретения права частной собственности на природные ресурсы и объекты.
8. Юридическая защита права собственности на природные ресурсы от незаконного изъятия, незаконного использования и действий, приводящих к ухудшению состояния природных ресурсов и объектов.

**Список используемой литературы**

1.Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // «Российская газета», №7 от 21 января 2009 г.

2.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.10.2013г.) // СЗ РФ, 05.12.1994, №32, ст.3301.

3.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) // СЗ РФ, 29.01.1996, №5, ст.410.

4.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013 г.) // СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.1.

5.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013 г.) // СЗ РФ, 17.06.1996, №25, ст.2954.

6.Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197- ФЗ (в ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013) //СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.3.

7.Земельный Кодекс РФ от 25.10.2001г. № 136-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2011

8.Водный Кодекс РФ от 03.06.2006г. №74-ФЗ // СЗ РФ, 13.05.2013, №19, ст.2357.

9.Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006г. №200-ФЗ (в ред. от 28.07.2012) // «Российская газета», №277, 08.12.2006.

10.ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002г. № 7-ФЗ (с изм. от 02.07.2013) // «Российская газета», №6,12.01.2002.

11.ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995г. № 174-ФЗ ФЗ (в ред. от 07.06. 2013) // СЗ РФ, 27.11.1995, №48, ст.4556.

12. Курс по экологическому праву [Электронный ресурс]/ — Электрон. текстовые данные.— Новосибирск: Сибирское университетское издательство, Норматика, 2017.— 186 c.— Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/65261.html.— ЭБС «IPRbooks»

13.Экологическое право России [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов/ Н.В. Румянцев [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.— 431 c.— гриф МО, МВД, УМЦ - Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/8731.— ЭБС «IPRbooks», по паролю. Гриф