

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**М2.В.04 Функции органов публичной власти в сфере экологии и
природопользования**

Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция

Профиль образовательной программы Природоресурсное право,
экологическое право, земельное право

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Методические указания по проведению практических занятий и лабораторных практикумов.....	4
1.1 Практическое занятие № ПЗ-1 Государственная политика в сфере экологии и природопользования.....	4
1.2 Практическое занятие № ПЗ-2 Государственная политика в сфере экологии и природопользования.....	4
1.3 Практическое занятие № ПЗ-3 Система органов публичной власти в сфере экологии и природопользования.....	4
1.4 Практическое занятие № ПЗ-4 Система органов публичной власти в сфере экологии и природопользования.....	4
1.5 Практическое занятие № ПЗ-5 Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования понятие, принципы.....	5
1.6 Практическое занятие № ПЗ-6 Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования понятие, принципы.....	5
1.7 Практическое занятие № ПЗ-7 Нормотворчество и законодательная инициатива в области охраны окружающей среды и природопользования.....	8
1.8 Практическое занятие № ПЗ-8 Нормотворчество и законодательная инициатива в области охраны окружающей среды и природопользования.....	8
1.9 Практическое занятие № ПЗ-9 Контроль, надзор, экспертиза и аудит в области охраны окружающей среды и природопользования.....	8
1.10 Практическое занятие № ПЗ-10 Контроль, надзор, экспертиза и аудит в области охраны окружающей среды и природопользования.....	8
1.11 Практическое занятие № ПЗ-11 Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.....	10
1.12 Практическое занятие № ПЗ-12 Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.....	10
1.13 Практическое занятие № ПЗ-13 Полномочия правоохранительных органов в сфере экологии и природопользования.....	11
1.14 Практическое занятие № ПЗ-14 Полномочия правоохранительных органов в сфере экологии и природопользования.....	11

1.15 Лабораторный практикум №1. Экологическое правосудие и разрешение споров	в	области природопользования.....	12
1.16 Лабораторный практикум № 2. Экологическое правосудие и разрешение споров в области природопользования.....			12
2. Методика решения учебных дел (задач) по дисциплине.....			13

1.1. Практическое занятие №1(2 часа)

Тема: Государственная политика в сфере экологии и природопользования

1.1.1 Задание для работы:

1. Экологическая функция государства. Государственная политика в области сохранения природных систем России: цели, задачи, принципы, основные направления.
2. Пути и средства реализации государственной политики в области рационального природопользования.
3. Развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием.
4. Функция органа публичной власти в сфере экологии и природопользования как основная категория учебного курса.
5. Правовые основы деятельности органов публичной власти в сфере экологии и природопользования.

1.1.2. Краткое описание проводимого занятия:

В качестве задания студентам предложено раскрыть вопросы практического занятия. При подготовке к вопросам акцентировать внимание необходимо на изучение понятий курса: государственная политика, экологическая функция государства, государственное управление. Изучить ФЗ « Об охране окружающей природной

среды». Акцентировать внимание на изучении принципов охраны окружающей среды, сформулированных в данном законе, , положенных в основу экологической политики РФ.

1.1.3. Результаты и выводы:

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умение и приобрел навыки по выявлению и определению понятия и сущности экологической функции государства. Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

1.2.Практическое занятие № 2(2 часа)

Тема:Система органов публичной власти в сфере экологии и природопользования

1.2.1. Задание для работы:

1. Понятие и история формирования системы органов управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

2. Структура органов управления в области охраны окружающей среды и природопользования в советский период.

3.Структурные элементы системы органов управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

4. Правовой статус органов общей компетенции в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

5. Полномочия Президента РФ в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

6. Функции Федерального собрания, Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

7. Экологические функции межотраслевых органов специальной компетенции.

8. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации: структура, подведомственные службы и агентства, направления деятельности.

9. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации: структура, подведомственные службы и агентства, направления деятельности.

10. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: структура, подведомственные службы и агентства, направления деятельности.

11. Функции отраслевых органов специальной компетенции в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

1.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

В качестве задания студентам предложено раскрыть вопросы практического занятия. При подготовке к вопросам изучить Конституцию РФ, Закона «Об охране окружающей среды в РФ», Закона Оренбургской области « Об охране окружающей среды в Оренбургской области», Закона РФ « Об организации местного самоуправления в РФ» по вопросам регулирования полномочий органов публичной власти в осуществлении экологических функций.

Необходимо проанализировать систему и общую характеристику органов общей и специальной компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды (федерации, субъектов федерации).

1.2.3. Результаты и выводы:

В результате практического занятия студент получил знания системы органов общей и специальной компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды, основные направления их функциональной деятельности.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

1.3.1. Практическое занятие № 3 (2 часа).

Тема: Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования понятие, принципы.

1.3.1. Задание для работы:

1. Понятие и принципы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.
2. Функции государственного управления.
3. Субъекты государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.
4. Объекты государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.
5. Методы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.
6. Решить задачи

Задача

Председателем комитета по управлению имуществом и экономике Х-ского района утверждено Положение об Управлении природопользования и экологического контроля. Управление является структурным подразделением местного самоуправления и на основании данного положения управление осуществляет свою деятельность. Пункт 1 Положения в качестве основной задачи управления и его вида

деятельности определил осуществление контроля в области охраны окружающей среды, рационального природопользования ресурсов, обращения с отходами производства и потребления.

1. Правомерно ли закрепление данных полномочий?

2. В каких федеральных законодательных актах закреплена компетенция органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды?

В низовьях Волги сложилась тяжелая гидрохимическая обстановка. Ежегодно предприятиями крупных городов Среднего и Нижнего Поволжья в реку сбрасываются миллионы кубических метров хозяйственно-бытовых и производственных сточных вод с превышением предельно допустимых норм содержания вредных веществ. Так, предприятия г. Волгограда сбрасывают в Волгу около 300 млн. м³ сточных вод. Заводы и фабрики Татарстана сбрасывают в бассейн Волги примерно такое же количество неочищенных стоков. Установлено, что основными загрязнителями являются предприятия и организации коммунального хозяйства городов, агропромышленного комплекса Минсельхозпрода РФ, Минудобрений РФ. Прокурор Волжской межобластной природоохранной прокуратуры предъявил в областных арбитражных судах к соответствующим предприятиям Волгограда, Самары, Саратова, Казани иски о возмещении ущерба, причиненного водным ресурсам Волжского бассейна сбросом. Арбитражные суды отказали в удовлетворении исков на том основании, что по данным вопросам отсутствует официально утвержденная методика подсчета ущерба.

Оцените правильность решений арбитражных судов

Прокурор города предъявил в арбитражном суде иск о взыскании с завода минеральных удобрений суммы ущерба, причиненного загрязнением воздуха и водоемов в результате выброса вредных веществ в атмосферу без соответствующего разрешения органов охраны окружающей среды. Арбитражный суд удовлетворил иск прокурора.

Проанализируйте иск прокурора и решение арбитражного суда с точки зрения действующего законодательства.

1.3.2. Краткое описание проводимого занятия:

При подготовке к вопросам необходимо изучить Конституцию РФ, Закона «Об охране окружающей среды в РФ», Закона Оренбургской области «Об охране окружающей среды в Оренбургской области», Закона РФ «Об организации местного самоуправления в РФ» по вопросам регулирования полномочий органов публичной власти в осуществлении экологических функций.

Рассмотреть особенности видов и методов управления природопользованием и охраны окружающей среды, соотношение экономических и административных методов управления природопользованием и охраной окружающей среды, принципы государственного и муниципального управления в области природопользования и охраны окружающей среды.

Необходимо проанализировать систему и дать общую характеристику органов общей компетенции государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды (федерации, субъектов федерации), функции управления. Система и общая характеристика органов специальной компетенции государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды (федерации, субъектов федерации).

Решить задачи.

1.3.3. Результаты и выводы.

В процессе изучения данных вопросов студент опирался на Конституционные основы РФ, а также Закон Оренбургской области "Об охране окружающей среды в Оренбургской области" и Закон РФ "Об организации местного самоуправления в РФ" по вопросам регулирования полномочий органов публичной власти в осуществлении экологических функций.

Также внимание было обращено на особенности и методы управления природопользованием и охраны окружающей среды, проведено соотношение экономических и административных методов управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами судебной практики, решении задач, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

1.4. Практическое занятие №4(2 часа)

Тема: Нормотворчество и законодательная инициатива в области охраны окружающей среды и природопользования.

1.4.1. Задание для работы:

1. Правотворческая деятельность органов публичной власти в сфере экологии и природопользования.
2. Нормотворческий процесс, стадии нормотворчества.
3. Субъекты законодательной инициативы, примеры реализации законотворческой деятельности в субъектах РФ.

1.4.2. Краткое описание проводимого занятия:

В качестве задания студентам предложено раскрыть вопросы практического занятия. При подготовке к вопросам повторить теоретический материал учебной дисциплины теории государства и права. Обратить внимание на то, что правотворчество подразделяется на законотворчество Российской Федерации субъектов РФ и подзаконное – ведомственное, локальное и муниципальное. Конституция РФ не только служит основным сводом правил обеспечения единой

государственной экологической политики, и устанавливает иерархию субъектов экологического правотворчества. Необходимо более подробно проанализировать деятельность Правительства РФ в этом направлении(ст.18 Федерального конституционного закона « О Правительстве Российской Федерации»).

1.4.3. Результаты и выводы.

В процессе изучения данных вопросов студент опирался на полученные знания при изучении учебной дисциплины теория государства и права на положения Конституции РФ, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные нормативные правовые акты. Было обращено внимание на то, что политику в ходе правотворчества формируют и формулируют высшие законодательные (представительные органы и Президент РФ, другие органы государственной власти, а также муниципальной власти, общество и его структуры, юридические и физические лица. Но отвечает за ее реализацию, несет ответственность за претворение экологической политики в жизнь система органов исполнительной власти.

1.5.Практическое занятие № 5.(4 часа)

Тема: Контроль, надзор, экспертиза и аудит в области охраны окружающей среды и природопользования.

1.5.1. Задание для работы:

1. Экологический контроль как одна из функций управления: понятие и виды.
2. Контроль за использованием и охраной природных ресурсов.
3. Государственный контроль за использованием и охраной земель. Государственный контроль за использованием и охраной лесов.
4. Определение, цели, принципы и задачи государственной экологической экспертизы.
5. Порядок проведения государственной экологической экспертизы.
6. Экологический аудит как новый подход к природоохранной деятельности.
7. Решить задачи

Задача №1

Государственный инспектор вынес предписание МУУП "Радон" о прекращении деятельности, поскольку в результате хозяйственной деятельности им регулярно не соблюдались экологические и санитарно-эпидемиологические требований при транспортировке и захоронении отходов производства и потребления.

Правомерны ли действия государственного инспектора?

Задача №2

Представители Всероссийского общества охраны природы (ВООП) Архангельской области выразили желание провести общественную экологическую экспертизу в отношении строительства ОАО "Архангельск Алмаз-Фазантрон"

Каким действующим законодательством предусматривается проведение общественной экологической экспертизы? Поясните, какова процедура проведения общественной экологической экспертизы.

1.5.2. Краткое описание проводимого занятия:

При подготовке к занятию студент должен изучить правовые акты, регулирующие общие вопросы организации контроля и надзора в современных условиях в России. Правовой порядок организации и проведения контрольных функций субъектами управления охраной окружающей среды всех уровней публичной власти в России. Отличие процедур контроля и надзора. Перечислить органы, осуществляющие экологический контроль и надзор их полномочия и взаимодействие. Раскрыть понятие экологической экспертизы как процедуры установления соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определения допустимости реализации объекта экологической экспертизы. На основе анализа правовых актов перечислить права граждан и общественных организаций (объединений) при проведении экологической экспертизы.

1.5.3. Результаты и выводы.

В итоге практического занятия, были изучены правовые акты регулирующие осуществление экологического надзора и контроля. Исследованы основные отличия контрольных функций органов публичной власти от надзорных, раскрыто понятие экологической экспертизы, как процедуры установления соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. На основе анализа действующих нормативно-правовых актов были перечислены права граждан и общественных организаций (объединений) при проведении экологической экспертизы.

Кроме того осуществлено формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

1.6.1. Практическое занятие № 6 (2 часа)

Тема: Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.

1.6.1. Задание для работы:

1. Организационно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования.
2. Понятие природоохранной (экологической) функции местного самоуправления.

3. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления.
4. Функции ОМСУ по участию в работе по предупреждению и защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
5. Полномочия органов местного самоуправления в части безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.
6. Обеспечение охраны отдельных видов природных ресурсов.
7. Охрана зеленых насаждений.
8. Создание особо охраняемых природных территорий местного значения.

1.6.2. Краткое описание проводимого занятия:

При подготовке к занятию студент должен изучить правовые акты, регулирующие общие вопросы организации контроля и надзора в современных условиях в России. Правовой порядок организации и проведения контрольных функций субъектами управления охраной окружающей среды всех уровней публичной власти в России. Отличие процедур контроля и надзора. Перечислить органы, осуществляющие экологический контроль и надзор их полномочия и взаимодействие. Раскрыть понятие экологической экспертизы как процедуры установления соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определения допустимости реализации объекта экологической экспертизы. На основе анализа правовых актов перечислить права граждан и общественных организаций (объединений) при проведении экологической экспертизы.

1.6.3. Результаты и выводы.

В итоге практического занятия, были изучены правовые акты регулирующие осуществление экологического надзора и контроля. Исследованы основные отличия контрольных функций органов публичной власти от надзорных, раскрыто понятие экологической экспертизы, как процедуры установления соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям. На основе анализа действующих нормативно-правовых актов были перечислены права граждан и общественных организаций (объединений) при проведении экологической экспертизы.

Кроме того осуществлено формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой и специальными документами, анализ различных источников знаний, подготовка выступлений.

1.7. Практическое занятие № 7 (2 часа)

Тема: Полномочия правоохранительных органов в сфере экологии и природопользования.

1.7.1. Задание для работы:

1. Экологические функции правоохранительных органов.
2. Правоохранительные органы, рассматривающие дела об экологических административных правонарушениях.

3. Охрана общественного порядка и обеспечение экологической безопасности; выявление, предупреждение и пресечение экологических преступлений и нарушений законодательства Российской Федерации.
4. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства.
5. Деятельность специализированных природоохранных прокуратур.

1.7.2. Краткое описание проводимого занятия:

При подготовке к занятию и рассмотрении предлагаемых вопросов необходимо обратить внимание, что система органов правоохранительных органов, наделенных полномочиями по обеспечению охраны и безопасности окружающей среды постоянно изменяется. Необходимо акцентировать внимание на полномочиях органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением экологического законодательства, ознакомиться с ФЗ « О прокуратуре РФ». В ряде регионов действуют структурные подразделения экологической полиции. При подготовке к занятию на информационных сайтах этих органов необходимо ознакомиться с практикой их деятельности.

1.7.3. Результаты и выводы.

В процессе изучения данных вопросов студент опирался на полученные знания при изучении учебной дисциплины теория государства и права на положения Конституции РФ, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные нормативные правовые акты. Было обращено внимание на то, что политику в ходе правотворчества формируют и формулируют высшие законодательные (представительные органы и Президент РФ, другие органы государственной власти, а также муниципальной власти, общество и его структуры, юридические и физические лица. Но отвечает за ее реализацию, несет ответственность за претворение экологической политики в жизнь система органов исполнительной власти.

1.8.Лабораторный практикум №1, №2 (4 часа).

Тема: Экологическое правосудие и разрешение споров в области природопользования.

1.8.1.Задание для работы:

1. Функции и полномочия судов в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.
2. Судебная практика по уголовным делам об экологических преступлениях.
3. Разрешение экономических споров о праве пользования природными ресурсами, применение санкций за нарушение природоохранного законодательства.

Задача №1

Государственный инспектор вынес предписание МУУП "Радон" о прекращении деятельности, поскольку в результате хозяйственной деятельности им регулярно не соблюдались экологические и санитарно-эпидемиологические требования при транспортировке и захоронении отходов производства и потребления.

Правомерны ли действия государственного инспектора?

Задача №2

Представители Всероссийского общества охраны природы (ВООП) Архангельской области выразили желание провести общественную экологическую экспертизу в отношении строительства ОАО "Архангельск Алмаз-Фазантрон"

Каким действующим законодательством предусматривается проведение общественной экологической экспертизы? Поясните, какова процедура проведения общественной экологической экспертизы.

1.8.2. Краткое описание проводимого занятия:

При подготовке к занятию и рассмотрении предлагаемых вопросов необходимо обратить внимание на то, что суды при рассмотрении дел о нарушении экологического законодательства руководствуются действующими правовыми нормами экологического и процессуального законодательства, руководящими указаниями высших судебных органов, постановлениями Конституционного Суда РФ. Необходимо ознакомиться с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 № 14 « О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», постановлениями Конституционного Суда РФ. Например, с постановлением Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-п « По делу о проверке конституционности Земельного кодекса РФ в связи с запросом Мурманской областной думы».

1.8.3. Результаты и выводы.

В процессе изучения данных вопросов студент опирался на полученные знания при изучении учебной дисциплины теория государства и права на положения Конституции РФ, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные нормативные правовые акты, а также изучил УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ.. Было обращено внимание на то, что политику в ходе правотворчества формируют и формулируют высшие законодательные (представительные органы и Президент РФ, другие органы государственной власти, а также муниципальной власти, общество и его структуры, юридические и физические лица. Но отвечает за ее реализацию, несет ответственность за претворение экологической политики в жизнь система органов исполнительной власти, правоохранительные органы и суды. Большое значение имеет изучение практики применения ответственности за экологические правонарушения, изучение решений Пленумов и судов.

2.Методика решения учебных дел (задач) по дисциплине

Под методикой решения учебных дел (задач) понимается система методических положений и приемов разбора конкретного учебного дела (задачи), которая должна обеспечить: а) правильное решение дела по существу; б) юридическую обоснованность решения со ссылкой на конкретные правовые нормы; в) учет сложившейся судебной практики; г) логичность и последовательность изложения доводов, каждый из которых должен отталкиваться от предыдущего; д) максимально краткую и точную формулировку промежуточных выводов и итогового решения (ответов на поставленные вопросы).

К основным методическим положениям и приемам, необходимым для решения учебного дела, относятся следующие:

1. Установите характер и виды возникших правоотношений;
2. С учетом характера и видов правоотношений определите круг нормативных правовых актов, подлежащих применению;
3. Определите круг материалов судебной практики по данной категории дел;
4. Определите теоретические основы решения дела. Составьте перечень литературных источников, необходимых для усвоения теоретических положений для правильного решения дела;
5. Сформулируйте основные положения в обоснование каждого этапа решения дела и ответов на поставленные вопросы. Обоснуйте их ссылками на закон и судебную практику;
6. Кратко и четко сформулируйте итоговые выводы.

Образцы решения задач

Задача 1. Представительный орган субъекта РФ обратился с запросом в КС РФ, в котором оспаривал конституционность п. 3 ст. 15 ЗК РФ, допускающего приобретение иностранными гражданами и лицами без гражданства земельных участков вне приграничных территорий, п. 12 ст. 30 ЗК РФ, согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства вправе приобретать в собственность земельные участки для строительства, п. 5 ст. 35 ЗК РФ, устанавливающего для иностранных граждан и лиц без гражданства как собственников зданий и сооружений преимущественное право на выкуп земельных участков, на которых находятся указанные объекты недвижимости.

По мнению Думы субъекта РФ, иностранные граждане и лица без гражданства обладают значительно большими по сравнению с российскими гражданами финансовыми возможностями, что создает для них преимущества в приобретении в собственность земельных участков. Указанные нормы ЗК РФ противоречат ст. 2, 4 (ч. 3), 7 (ч. 1), 9 (ч. 1),

15 (ч. 1), 19 (ч. 2), 36 (ч. 1) и 67 (ч. 1) Конституции РФ, согласно которой земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. народов Российской Федерации, поэтому закон не может ограничивать и перераспределять эту основу и право на нее в пользу лиц, не относящихся к народам Российской Федерации. Предоставление иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права собственности на землю умаляет (ограничивает) территориальную основу жизни и деятельности народов Российской Федерации, создает возможность отторжения земли иностранному государству посредством сделок или предъявления территориальных претензий к Российской Федерации, может привести к нарушению суверенитета Российской Федерации.

Вопросы

1. Затрагивает ли суверенитет России и ее территориальную целостность предоставление земельных участков в частную собственность?

2. Противоречит ли Конституции РФ законодательная возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права собственности на земельные участки?

Решение

1. Анализ характера правоотношений. Переданный на рассмотрении КС РФ вопрос касается соответствия Конституции РФ положений ЗК РФ о правах иностранных граждан и лиц без гражданства иметь в собственности земельные участки на территории РФ. Для выяснения характера спорного правоотношения необходимо: 1) дать сравнительно-правовую характеристику прав граждан Российской Федерации и иностранцев и лиц без гражданства; 2) установить, каким образом обеспечивается территориальная целостность России; 3) установить ограничения, предусмотренные действующим законодательством в обладании на праве собственности земельными участками иностранными гражданами и лицами без гражданства; 4) соотнести выявленные ограничения с законодательными способами охраны территориальной целостности России; 5) выявить нарушения оспариваемыми нормами прав граждан Российской Федерации; 6) установить, противоречат ли оспариваемые положения ЗК РФ Конституции РФ, если да, то в какой части.

2. Нормативные акты, подлежащие применению. С учетом поставленных для анализа спорного правоотношения задач необходимо использовать следующие нормативные акты:

1. Конституцию РФ 1993 г., являющуюся нормативным актом, обладающим высшей юридической силой на всей территории РФ. 2. Земельный кодекс РФ 2001 г., регулирующий земельные отношения в Российской Федерации. 3. ГК РФ — устанавливает общие положения о праве собственности на земельные участки и его содержание, принципы оборотоспособности земли и других природных ресурсов, порядок применения гражданского законодательства к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

3. Теоретические выкладки, положения и литература.

Теоретической основой разрешения спора являются следующие группы научных положений. 1. Конституция РФ является основным источником, формой выражения права в России, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. 2. Конституционные принципы — это основополагающие положения, характеризующиеся приоритетностью перед иными правовыми установлениями и распространяющие свое действие на всех субъектов права. При решении задачи необходимо раскрыть юридическую природу и порядок взаимодействия конституционного принципа целостности и неприкосновенности территории РФ (ч. 1 и 3 ст. 4) в сочетании с правом частной собственности на землю (ст. 9) и иные природные ресурсы, возникающим в порядке, установленном законом, при условии, что использование земли должно осуществляться без причинения ущерба окружающей среде и нарушения прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

3. Земля является основой жизни и деятельности человека и недвижимым имуществом, объектом гражданских прав (ст. 1 ЗК РФ). Объектом земельных правоотношений, т.е. отношений, урегулированных земельно-правовыми нормами, является земля как природный объект и природный ресурс и земельный участок (часть участка) с определенными границами. Объектом гражданских прав и гражданского оборота является не земля как природный объект и ресурс и не часть государственной территории, а земельный участок как объект гражданских прав.

4. Принцип ограниченности оборотоспособности земли как объекта гражданских прав, согласно которому земельные участки в зависимости от целевого назначения и правового режима могут быть исключены или ограничены в обороте.

5. Принцип равенства гражданских прав граждан Российской Федерации и прав иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не установлено федеральным законом (ст. 1 ГК РФ).

Литература

1. *Аверьянова, Н. Н.* Развитие положений о земле и других природных ресурсах в конституционном законодательстве России / Н. Н. Аверьянова // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 5.
2. *Анисимов, А. П.* Земельное право России: учебник / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. — М. : Юрайт, 2012.
3. *Анисимов, А. П.* Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки граждан и их объединений / А. П. Анисимов, А. И. Мелихов, А. Ю. Чикильдина // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3.
4. *Анисимов, А. П.* Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография / А. П. Анисимов, А. И. Мелихов. — Волгоград, 2009.
5. *Бобряшова, М. А.* Права на земельные участки иностранных физических и юридических лиц в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Бобряшова. — М., 2012.

4. Судебная практика.

1. Постановление КС РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура». 2. Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы».

5. Решение задачи и обоснование выводов. Конституция РФ в качестве общего принципа российского законодательства устанавливает «национальный режим» для иностранных лиц и лиц без гражданства, т.е. в отношении прав и обязанностей приравнивает их к российским гражданам.

Соответствующие положения предусмотрены в ст. 62 (ч. 3), согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

В соответствии со ст. 15 ЗК РФ, ст. 261 ГК РФ объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории РФ. При предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность.

Федеральный законодатель в целях охраны территориальной целостности ввел запрет на приобретение в собственность иностранными гражданами и лицами без гражданства земельных участков на приграничных территориях, сельскохозяйственных угодий, участков континентального шельфа и недр. Соответствующие положения предусмотрены в ст. 15 ЗК РФ, ст. 8 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ст. 5 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» и ст. 1.2 Федерального закона «О недрах».

Выводы

1. При предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность.
2. Законодательная возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками не противоречит Конституции РФ.