

УДК 349.9
ББК 67.407
С56

С 16 октября 2014 года Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия правосудия» переименовано в Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (сокращенное наименование – ФГБОУВО «РГУП»).

Ответственные редакторы:

Краснова И. О., ведущая кафедра земельной и экологического права РГУП, д-р юрид. наук, профессор
Власенко В. Н., зам. заведующего кафедрой земельного и экологического права РГУП, канд. юрид. наук

С56 Современные проблемы реализации земельного и экологического права: Материалы I Международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2015. – 228 с.

ISBN 978-5-93916-455-9

Сборник включает статьи и доклады ученых и практических работников в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, которые прозвучали на Международной научно-практической конференции (РАП-МГЮА, Москва, 8-9 октября 2013 г.)

Конференция была организована в рамках Года охраны окружающей среды, объявленного Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № 1157.

Рассматривались и анализировались актуальные теоретические и практические проблемы реализации земельного, экологического, природоохранного и аграрного права, предлагались пути совершенствования правоприменительной деятельности по разрешению земельных и экологических споров.

Может быть рекомендован ученым, аспирантам и студентам юридических вузов, а также практическим работникам.

При подготовке текста использовались материалы СПС «КонсультантПлюс».

© Коллектив авторов, 2015
© Российский государственный университет правосудия, 2015

ISBN 978-5-93916-455-9

Содержание

Власенко В. Н. Современные теоретические и практические проблемы реализации международного и российского земельного и экологического права (обзор выступлений участников Конференции)	6
---	---

РАЗДЕЛ I

Современные проблемы реализации экологического и природоресурсного права

Абанина Е. Н. Правовые основы и практические проблемы восстановления лесных ресурсов в России	15
Агафонов В. Б. Правовые проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами	20
Анисимов А. П. О некоторых направлениях экологической политики по совершенствованию правового режима зон экологического неблагополучия	24
Арсанукаева М. С. Проблемы защиты права на здоровую окружающую среду в условиях вооруженных конфликтов или режима КТО	28
Вершило Н. Д. К вопросу о реализации экологической функции государства	33
Высторобец Е. А., Хасенова М. Н. Интерэкоправовая судебная практика	37
Геит Н. А. Совершенствование регионального экологического управления программно-целевыми методами	53
Гизатуллин Р. Х. Экологическое право и Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года	60
Елисеев В. С. Проблемы правового обеспечения лесопользования	65
Ищенко Н. С. Влияние экологических факторов на продовольственную безопасность	70
Згонников А. П. Отдельные проблемы, связанные со страхованием экологических рисков обществами взаимного страхования по законодательству Российской Федерации	75

определения основных аспектов, целей, функций, структур, процесса, самих принципов государственного управления¹.

С точки зрения закрепления этого принципа, экологическое законодательство может служить примером для иных отраслей права и законодательства. Практически все законы, регулирующие отношения в экологической сфере, содержат разделы (статьи), определяющие компетенцию органов государственной власти. В ФЗ «Об охране окружающей среды» — Глава II. «Основы управления в области охраны окружающей среды»; в ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» — Глава II. «Управление в области охраны атмосферного воздуха» и т.д.

Анализ иных общесистемных принципов государственного управления: законности, разделения властей, федерализма, публичности дает тот же результат — все они нашли закрепление в законодательстве, регулирующем отношения в сфере общество — природа. Реализация этих принципов обеспечивается наличием соответствующих правоустановлений и в подзаконных нормативных правовых актах.

Правоприменительная деятельность органов государственной власти в сфере управления охраной и использованием природной среды дает нам множество примеров как следования рассмотренным и иным принципам государственного управления, так и игнорирования их. Например, на реализацию принципа публичности нацелен текущий этап административной реформы в России (2011–2013 гг.). В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и План мероприятий по реализации указанной Концепции.

Вместе с тем, ряд экологически значимых проектов в последнее время приняты без учета мнения граждан, а иногда и вопреки их позиции. Один из самых известных проектов — строительство ЦКАД, которое включено в три крупнейших инфраструктурных проекта, на финансирование их выделяется 450 млрд рублей из Фонда национального благосостояния.

ЦКАД спроектирована в соответствии Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России (2002–

2020 гг.)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 (с изменениями и дополнениями) и по этому основанию подпадает под перечень объектов государственной экологической экспертизы. Однако все попытки общественной экспертизы как заказчиков проекта, так и его исполнителей провести экологическую экспертизу не увенчались до сих пор успехом.

Приведенные и иные примеры правоприменительной деятельности органов государственной власти свидетельствуют о сложности и многообразии проблем, связанных как с разработкой теории принципов государственного управления в области охраны окружающей среды, так и с их реализацией.

Среди этих проблем можно выделить несколько основных, на мой взгляд:

1. Проблема теоретической разработки совокупности принципов.
2. Проблема законодательного закрепления принципов.
3. Проблема учета принципов в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

4. Проблема поиска средств реализации принципов.

Полагаю, что решение обозначенных проблем является приоритетным направлением исследования эколого-правовой науки, а также наук административного права и конституционного права.

С. М. Сагитов

доцент кафедры гражданского
процессуального права Казанского
филиала РГУП, канд. юрид. наук

Разграничение гражданско-правовой ответственности и иных мер в системе механизма обеспечения прав на благоприятную окружающую среду

В целях формирования, сохранения и обеспечения прав всех субъектов на благоприятную окружающую среду по существу построена система правовых средств защиты и стимулирования. Гражданско-правовая ответственность занимает в ней особое место, но не является единственным средством экономического воздействия

¹ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 243.

ствия и способом нейтрализации вредных последствий в окружающей среде. В этой связи важно разграничивать действие мер ответственности и других компонентов данного механизма, имеющих сходный эффект. Необходимость такого отличия очевидна и потому, что у различных средств правового воздействия не совпадают основания и условия применения.

Рассматривая вопрос о соотношении понятий «применение гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде» и «взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду», подчеркнем, что в соответствии со ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду является платным. Определены формы платы, виды негативного воздействия, подпадающие под действие данного закона, органы, осуществляющие взимание платы и т. д. Порядок исчисления и взимания такой платы носит «плановый» характер, устанавливается Правительством РФ¹, часть функций по организации этой работы передана Правительством отдельным службам². При этом как известно платежи за загрязнение среды не являются единственным способом воздействия и стимулирования; также имеется установление лимитов на выработку и сбросы, предоставление налоговых и иных льгот, разработка и осуществление целевых программ и мероприятий и т. п.

В практике судов, рассматривающих дела о причинении ущерба окружающей среде, встречаются случаи, когда плата за негативное воздействие на окружающую среду нередко фигурирует в качестве альтернативы возмещению вреда, причиненного природным объектам при осуществлении хозяйственной деятельности. либо в качестве формы такого возмещения.

Можно предположить, что не всегда верная трактовка сущности платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду в судебной практике является следствием мнения о том, что соот-

¹ См.: постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные воды, размещение отходов производства и потребления».

² См., например: приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8 июня 2006 г. «Об установлении сроков внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду».

ветствующая плата является формой компенсации ущерба, наносимого окружающей среде загрязнением¹. Так, В. Костюк, например, называет такую плату «эколого-экономической ответственностью» (ответственностью за правомерный, разрешенный, вынужденный по объективным обстоятельствам вред), наступающей по самому факту причинения вреда независимо от наличия вины в действиях причинителя². Однако такая оценка представляется спорной, т. к. платежи за разрешенное государством негативное воздействие на окружающую среду не являются санкцией, а обязанность заплатить не может приравниваться к гражданско-правовой ответственности. Аналогичная позиция обозначена в п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г.

Поэтому в отличие от имущественных санкций, обусловленных неправомерным причинением вреда окружающей среде, плата является не мерой ответственности, а обязательным платежом, который на основании Закона и постановлений Правительства взимается за любое негативное воздействие на окружающую среду в пределах установленных нормативов; возмещение же вреда есть мера гражданско-правовой ответственности за загрязнение окружающей среды.

Наряду с этим необходимо отметить и ряд проблем, возникающих при взимании платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, за размещение твердых отходов и т. п. Названные платежи лишь в незначительной степени компенсируют вред, наносимый окружающей среде, в связи с тем, что, во-первых, поврежденные природные объекты полностью не восстанавливаются, а, во-вторых, субъект, выплачивающий указанную плату, не застрахован от предъявления исков о возмещении вреда, причиненного в результате неправомерной деятельности. Так, согласно п. 10 постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» на предприятие возлага-

¹ Костюк В. О некоторых вопросах практики применения закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» // Хозяйство и право, 1994. № 2. С. 96, 99.

² Там же.

ется обязанность возместить вред в полном объеме в соответствии с действующим законодательством, независимо от того, имеется ли у него разрешение на выброс и произвел ли оно плату за такой выброс. Государство же, выдав научно и юридически обоснованную санкцию на деятельность объектов, не относящихся к источникам повышенной опасности, никакой ответственности за последствия решения, принятого государственными органами, не несет. В этой ситуации, как справедливо отмечает И. О. Краснова, задача разрешения (лицензии) на нормативный выброс или сброс загрязняющих веществ превращается в чисто бюрократический механизм, обременяющий предпринятия финансово и технически, но не гарантирующий защиту от последствий в виде обязанности возместить экологический вред, причиненный разрешенным действием¹.

Таким образом, сам по себе факт наличия нормы, предусматривающей уплату денежных средств, иное компенсационное действие, далеко не всегда свидетельствует о том, что перед нами норма о применении меры ответственности.

Известно также, что предоставление средств на восстановление может иметь своим основанием как правонарушение (в случае с гражданско-правовой ответственностью), так и иное основание, например, прямое указание закона: вне зависимости от вины, пропорности и пр.

Так, компенсация убытков в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ) имеет именно такую природу².

Компенсация, как специальное (экстраординарное) средство нейтрализации экономических проблем граждан и организаций, часто выплачиваются и в связи с экологическими бедствиями, техногенными катастрофами³. Никаких твердых, заранее определенных сумм компенсации не существует, поскольку всякий раз основа-

¹ Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4. С. 30.

² См., например: Духов Н. А., Чубуков Г. В. Земельный правопрядок и ответственность. М., 1999; Жариков Ю. Г. Возмещение убытков и упущенной выгоды в земельных отношениях // Журнал российского права. 2009. № 1.

³ Это касается, например, и Чернобыльской аварии (см.: СЗ РФ. 2002. № 20. Ст. 1865), и стихийных бедствий (в Адыгее, в Приморском крае и т. д.).

ния, общая величина компенсаций, порядок выплат определяется органами государственного управления. Такого рода компенсации, по сути, являются особым рода социальной помощью, до принятия решения не входяят в систему гражданско-правового регулирования, но, разумеется, хотя бы со временем следует приступить к созданию более ясной системы подобного рода выплат.

Страхование также входит в систему обеспечения возмещения вреда, причиненного окружающей среде, поскольку довольно часто оно распространяется на погашение потерь, вызванных экологическими последствиями.

Плата, взимаемая за «плановый» вред, подлежащий возмещению в ранее названных платежах, отличается от страховых выплат рядом признаков, в том числе особым правовым регулированием, необходимостью установления страхового случая и т. д.

Отношения по страхованию в этой сфере определяются, прежде всего, нормами ст. 927, 929, 931, 966 ГК РФ, из которых следует, в частности, что:

- обязательное страхование гражданской ответственности за причинение экологического вреда осуществляется в силу прямого указания закона (ч. 2 ст. 927 ГК РФ); в настоящее время это, в частности, нормы Закона «Об охране окружающей среды», п. 2 ст. 18 которого гласит: «в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование»;
- эти платежи основаны именно на договоре имущественного страхования (ч. 2 ст. 929 ГК РФ);
- имущественный интерес может быть застрахован хозяйствующими субъектами как за свой счет, так и за счет заинтересованных лиц (ч. 2 ст. 927 ГК РФ);
- договор страхования риска ответственности за причинение экологического вреда считается заключенным в пользу лиц, которым может быть причинен вред (ч. 3 ст. 931 ГК РФ). В связи с этим данные лица вправе предъявить требование о возмещении вреда как страхователю, так и непосредственно страховщику (ч. 4 ст. 931 ГК РФ);
- иск по требованиям, вытекающим из договора страхования экологических рисков, может быть предъявлен в течение двух лет (ст. 966 ГК РФ).

В то же время необходимо отметить, что, по признанию практиков, в настоящее время в добровольном порядке экологическое

страхование в Российской Федерации не работает; оно не востребовано¹. При этом многие руководители страховых компаний считают, что для хозяйствующих субъектов этот вид страхования будет интересен и даже необходим только в том случае, если вместо символических штрафов за загрязнение окружающей среды им будут предъявляться иски на значительные суммы, которые создадут финансовые трудности соответствующим организациям².

Однако, в любом случае, ни страховые премии, ни страховые выплаты не являются разновидностью гражданско-правовой ответственности, поскольку такие платежи составляют обычную обязанность в рамках страхования, не связаны с противоправным поведением обязанного.

Ю. В. Сорокина

доцент кафедры земельного
и экологического права Саратовской
государственной юридической академии,
канд. юрид. наук

Воспроизводство природных ресурсов в контексте актуализации государственной экологической политики

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., которые подтвердили ориентированность нашей страны на улучшение качества окружающей среды путем соблюдения международных экологических норм и принципов. Реализация данных Основ должна осуществляться в соответствии с принципом научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития

¹ Барановская Н. Загадка природы: Почему в России не работает экологическое страхование // Известия. 2005. № 159. 7 сентября.

² Там же.

и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

Обеспечение благоприятной окружающей среды невозможно без эффективного рационального использования природных ресурсов, которое является одной из ключевых задач общества и государства и в будущем позволит сформировать основу долгосрочного социально-экономического развития страны, сохранить достойную среду обитания и ресурсную базу для жизни и деятельности следующих поколений. Поэтому уже в марте 2013 г. Государственная программа РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов», призванная продолжить новую экологическую политику нашего государства, была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р.

Данная государственная Программа будет осуществляться применительно к сферам изучения, подготовки и добычи (использования) минерально-сырьевых, водных и к сфере сохранения воспроизводства охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей населения и экономики Российской Федерации. Важным результатом реализации государственной политики в сфере охотничьего хозяйства является расширение площадей закрепленных охотничьих угодий в России, что создаст условия для развития охотничьего хозяйства, повышения эффективности сохранения охотничьих ресурсов, обеспечит рост численности большинства видов охотничьих ресурсов.

Правовое регулирование в области охраны и использования животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, должно исходить из гуманизации поведения и экологизации технологических процессов, приходящей на смену исключительно техническому прогрессу и ориентации только на экономические показатели, из соображений охраны объектов животного мира и среды их обитания¹.

Российская Федерация обладает значительными ресурсами диких животных. Согласно данным государственного учета в Российской Федерации в 2011 г. обитало 711,9 тыс. лосей, 401,1 тыс. кабанов, 860,9 тыс. косуль, 193,5 тыс. благородных оленей, 936,9 тыс. диких северных оленей, 181,1 тыс. бурых медведей. В сезон охоты 2010–2011 гг. было добыто 4,5 тыс. благородных оленей, 21,6 тыс.

¹ Боголюбов С. А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 455.