

УДК 347:349.6
ББК 67.407
А 43

*Печатается по рекомендации
Ученого совета юридического факультета
Казанского государственного университета*

Научный редактор –
докт. юрид. наук, профессор **З.Ф. Сафин**

Рецензенты:
канд. юрид. наук, доцент **Э.Ф. Нигматуллина**,
канд. юрид. наук, доцент **З.А. Ахметьянова**

А 43 **Актуальные правовые проблемы охраны окружающей среды и природопользования:** Материалы Международной научно-практической конференции (17 октября 2008 г.) / научн. ред. З.Ф. Сафин; Казанский государственный университет. – Казань: Казанский государственный университет, 2009. – 292 с.

ISBN 978-5-98180-646-9

Сборник материалов конференции выпущен по результатам Международной научно-практической конференции, проведенной 17 октября 2008 года Казанским государственным университетом и Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан.

Материалы посвящены обсуждению актуальных правовых проблем охраны окружающей среды и природопользования, регулирования земельных отношений в свете новых изменений законодательства, а также накопившейся практики его применения – с целью выработки и определения основных направлений развития доктрины законодательства и практики его применения.

Предназначены для научных и практических работников, занимающихся проблемами охраны окружающей среды и природопользования.

УДК 347:349.6
ББК 67.407

ISBN 978-5-98180-646-9

© Казанский государственный университет, 2009

Содержание

Садретдинов А.К. Актуальные правовые проблемы охраны окружающей среды и природопользования в РТ.....	6
Абдуллин Р.А. О проекте Экологического Кодекса РТ.....	14
Андрейцев В.В. Особенности договорных правоотношений при выполнении научно-исследовательских работ в области экологии.....	18
Андрейцев В.И. Актуальные проблемы экологического права.....	24
Байметов А.А. Понятие недействительных сделок с земельными участками, совершенных на торгах.....	50
Белокрылова Е.А. Правовые проблемы размещения потенциально опасных объектов по уничтожению ядерного и химического оружия.....	51
Бажайкин А.Л. Страхование (риска утраты права) титула на земельный участок.....	58
Бринчук М.М. Проблемы юридической ответственности в охране природы.....	62
Валеев Р.М. Проблемы защиты окружающей среды на современном этапе развития международных отношений.....	68
Ведьшева О.А. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) сельскохозяйственных организаций: теория и практика.....	73
Волков Г.А. Права собственников жилых помещений в многоквартирных домах на землю.....	80
Габитов Р.Х. К вопросу о новой концепции правовой охраны атмосферного воздуха.....	86
Горшков Ю.А., Шалимов А.Н. Правовые проблемы федеральных особо охраняемых природных территорий (на примере Волжско-Камского государственного природного биосферного заповедника).....	91
Даминов О.А. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства.....	96

охраняет недра как сокровищницу полезных ископаемых. Право охраняет животный мир, объединяющий общее понятие «дикие звери и птицы», и т.д. Таким образом, логично утверждать, что право охраняет атмосферу Земли, где содержится воздух, и, следовательно, это право логично называть воздухоохраным правом.

По нашему мнению, необходимо также найти оптимальное название отрасли права как целой системе норм, регулирующих общественные отношения в области охраны атмосферного воздуха. Ведь есть водное право, лесное, земельное и право других объектов природы, а отрасли права в области охраны атмосферного воздуха нет. Необходимо было найти оптимальное, приемлемое для всех (а не только для юристов) название отрасли права. Поэтому и название этой отрасли – «воздухоохранное право» – будет также вполне логично.

Осмысливая термин «воздухоохранное право», приходится отметить, что здесь происходит такая же картина, что и при охране недр. Ведь из-за неблагозвучности произношения понятия «недренное право» отрасль права назвали «горное право». Или отрасль права называется «фаунистическим правом», хотя она рассчитана на охрану животного мира. Налицо опять-таки несовпадение названия отрасли права с названием охраняемого объекта природы. Поэтому воздухоохранное право вполне может объединить в одну системную общность все правовые нормы, регулирующие общественные отношения по охране атмосферного воздуха.

В целом термин «воздухоохранное право» хотя и редко, но уже употребляется в юридической литературе. Мы же попытались это название научно аргументировать, опираясь на возможности осмысления традиционной дисциплины, называемой до сих пор «Правовая охрана атмосферного воздуха».

Отсюда и общественные отношения, складывающиеся в процессе охраны атмосферного воздуха, следует назвать «воздухоохранными отношениями».

Таким образом, российское воздухоохранное право регулирует воздухоохранные отношения, являющиеся его предметом. В целом нет ничего

противоправного и в том, чтобы уже сложившуюся в России отрасль законодательства об охране атмосферного воздуха назвать воздухоохраным законодательством. Наподобие того, что в сфере горного права (исторически привычного для России) сложилось законодательство о недрах, а не горное законодательство, и в сфере воздухоохранного права можно согласиться с таким расхождением названия отрасли права с названием отрасли законодательства. В целом, если законодательство об охране атмосферного воздуха будет рассматриваться как синоним воздухоохранного законодательства, то и в этом не будет ничего предосудительного. Более того, такая трансформация названия отрасли законодательства будет рассматриваться как закономерный результат развития наших представлений об организации правовой охраны атмосферы Земли.

*Горшков Юрий Александрович,
доктор биологических наук, директор Волжско-Камского
государственного природного биосферного заповедника,*

*Шалимов Анатолий Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент,
Казанский государственный университет*

Правовые проблемы федеральных особо охраняемых природных территорий (на примере Волжско-Камского государственного природного биосферного заповедника)

Волжско-Камский государственный природный заповедник был образован постановлением правительства РСФСР 13 апреля 1960 года с целью сохранения генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем зоны смешанных лесов, а также получения научной информации о происходящих в природе процессах. Заповедник состоит из двух изолирован-

ных друг от друга участков (Раифский и Саралинский), расстояние между которыми составляет около 100 км. Общая площадь заповедника – 10091 га.

Поскольку заповедник расположен в густонаселенном районе, его экосистемы испытывают повышенный антропогенный пресс. Для снижения негативного воздействия постановлением Совета Министров Татарской АССР от 4.11.1983 г. № 552 была утверждена охранная зона Волжско-Камского государственного заповедника. Несмотря на это, антропогенный пресс на природно-территориальные комплексы охраняемой территории увеличивался. Возникла реальная угроза их деградации. Обеспокоенная такой ситуацией научная общественность Казани обратилась к президенту РТ М.Ш. Шаймиеву с просьбой принятия адекватных административно-правовых мер, способствующих сохранению уникальных экосистем заповедника. Созданное в 1993 году республиканское министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов по поручению президента РТ предприняло ряд организационных мероприятий. Так, постановлением Кабинета Министров РТ от 21.06.1995 г. № 407 были утверждены изменения и дополнения в Положение об охранной зоне заповедника в части расширения ее границ, включения в ее территорию близлежащих к заповеднику населенных пунктов и усиления режима охраны. В частности, запрещался отвод земель под индивидуальное жилищное строительство, садово-огородные, дачные участки, объекты производственного назначения, базы отдыха,

Указанные меры, а также выход в 1995 г. федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», соглашение 1994 г. между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и РТ о Волжско-Камском государственном природном заповеднике и образование специнспекции Минприроды РТ по контролю за режимом охранной зоны позволили эффективно регламентировать деятельность землепользователей и осуществлять экологический контроль. Увеличение территории Раифского участка заповедника на 2 тыс. га, утвержденное правительством РФ в 2001 г., повысило общую устойчивость экосистем заповедника.

С введением изменений и дополнений в № 33-ФЗ Об ООПТ в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ изменились правовые нормы утверждения охранных зон заповедников. Отныне они должны приниматься и утверждаться Правительством РФ. В связи с этим возникли правовые коллизии. Так, органы прокуратуры ряда регионов РФ выдали предписания о приведении в соответствие с федеральным законодательством положения об охранных зонах. Иначе говоря, требовалось их утверждение в Правительстве РФ. При этом на запрос в Министерство природных ресурсов РФ был дан ответ, что в настоящее время не разработаны регламент и порядок утверждения охранных зон. Между тем руководство Федеральной службы ко надзору в сфере природопользования уведомило, что в данном случае закон обратной силы не имеет; существующие охранные зоны, утвержденные правительствами субъектов РФ, не требуют утверждения правительства РФ. Однако в практике с охранной зоной Волжско-Камского заповедника потребовалось решение трех инстанций Арбитражного суда (Республики Татарстан, Апелляционного, Поволжского Федерального) для того, чтобы отстоять легитимность охранной зоны. В целом поправка в Федеральном законодательстве в части организации и утверждения охранных зон заповедников и национальных парков создала сложные барьеры.

Очередной виток юридических перипетий с охранной зоной – регистрация обременений на земельные участки, расположенные на ее территории. Необходимость этого действия продиктована, к сожалению, практикой контрольной деятельности заповедника, а не методическим обеспечением правовой деятельности из вышестоящей организации. В этой связи следует отметить, что большинство заповедников не имеет штатных юристов (по причине непривлекательности работы в заповедниках в части оплаты труда), что создает определенные сложности о части мониторинга законодательных актов.

Среди других правовых проблем следует отметить острую необходимость утверждения в МПР РФ нового Положения о заповеднике. Действующее безнадежно устарело. Так, территория заповедника увеличилась на 2 тыс. га, действует другое положение об охранной зоне, заповедник получил статус

биосферной территории ЮНЕСКО, произошли изменения в федеральном законодательстве (Лесной кодекс, Бюджетный кодекс, Закон об ООПТ).

Поправка в Бюджетном Кодексе лишила возможности зачисления штрафных и исковых сумм на внебюджетные счета заповедников (с 2008 г. деньги уходят в муниципальный бюджет) и, тем самым, возможности получения дополнительных средств, а также материального стимулирования сотрудников отдела охраны заповедной территории. Ранее сделанная поправка закрыла практически все пути для финансирования федеральных ООПТ из бюджета регионов.

В 2005 году решением Президиума Международного координационного совета по программе «Человек и биосфера» (МАБ) ЮНЕСКО Волжско-Камскому заповеднику был присвоен статус биосферной территории. Сертификаты ЮНЕСКО как кластеры Большого Волжско-Камского биосферного резервата (Great Volzhsko-Kamsky Biosphere Reserve) получили Раифский (Raifa Forest) и Саралинский участки (Sarali land between rivers) заповедника. При этом Президиум настоятельно рекомендовал расширить территорию биосферного резервата за счет присоединения дополнительных участков, отвечающих принципам Севильской стратегии для биосферных резерватов. В 2007 году после подачи соответствующей заявки в состав Большого Волжско-Камского биосферного резервата были включены государственные природные заказники комплексного профиля регионального значения Спасский (Spassky Insular Archipelago) и Свяжский (Sviyazhsk Wetland Area),

В отличие от заповедников, основной задачей которых является сохранение биологического и ландшафтного разнообразия, а также типичных и уникальных экосистем, биосферные территории должны обеспечивать развитие сбалансированных отношений между населением и окружающей средой. Иначе говоря, деятельность биосферного резервата призвана проиллюстрировать, как совместить сохранение биологического разнообразия и биологических ресурсов с их устойчивым использованием, с социально-экономическим развитием территории и сбережением духовных и историко-культурных ценностей,

Биосферные территории выполняют три взаимодополняющие функции:

охранную – сохранение генетических ресурсов, биологических видов, экосистем и ландшафтов;

развития – содействие устойчивому социально-экономическому развитию;

научно-технического обеспечения – реализация демонстрационных проектов, экологического образования и подготовки кадров, проведения научных исследований и мониторинга, осуществляемых в целях сохранения природно-территориальных комплексов и устойчивого развития.

Для выполнения перечисленных функций биосферные территории делятся на три зоны:

одну или несколько основных территорий (ядер), роль которых, как правило, выполняют заповедники и национальные парки, пользующиеся долгосрочной защитой государства;

буферную зону, которая обычно располагается вокруг ядра и играет роль барьера, сдерживающего воздействие негативных факторов на охраняемые экосистемы. Здесь может производиться регламентированное природопользование;

переходную зону (зону сотрудничества), которая играет роль экспериментального полигона для отработки моделей устойчивого развития региона. Здесь проходят апробацию подходы рационального природопользования и социально-экономического развития, осуществляется сотрудничество местных общин, административных и научных учреждений, неправительственных организаций и деловых кругов.

В Российском законодательстве об ООПТ практически не прописана деятельность биосферных резерватов. Так, отсутствуют зонирование территории в соответствии с Севильской стратегией (1995) и Мадридским планом действий (2008), принципы функционирования и управления. Отсутствуют регламент деятельности российских биосферных резерватов и программа их развития. Не предусмотрено целевое бюджетное финансирование для решения таких задач, как развитие научных исследований и мониторинга глобальных

изменений с применением современного оборудования и информационных технологий, оценка экосистемных услуг, предоставляемых биосферными резерватами, проведение национальных и международных рабочих совещаний, ознакомительных поездок по обмену опытом с российскими и зарубежными биосферными резерватами.

Перечисленные правовые проблемы снижают эффективность деятельности ООПТ федерального значения, в том числе имеющих статус биосферных территорий ЮНЕСКО, и в некоторых случаях увеличивают угрозы негативного воздействия на охраняемые природно-территориальные комплексы.

*Даминов Олег Александрович,
Прокурор Казанской межрайонной
природоохранной прокуратуры*

Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства

Практикой работы системы специализированных природоохранных прокуратур России доказано, что наиболее действенным, наиболее эффективным органом, обеспечивающим конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, с учетом широкого спектра предоставленных законом полномочий, являются органы прокуратуры Российской Федерации. В нынешних условиях органами прокуратуры не только путем привлечения виновных лиц к уголовной и иной ответственности, не только путем обжалования незаконных нормативных правовых актов, но и иными средствами поднимаются широкие пласты проблем. Немало таковых и в области охраны окружающей среды и природопользования. Путем внесения соответствующих информации, проведения совещаний, привлечения средств массовой информации обращается внимание муниципальных образований, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей регионов и федеральных властей на проблемы правоприменения, на существующие и

вызывающие серьезные проблемы пробелы в законодательстве. К сожалению, много таких пробелов в природоохранном законодательстве.

Сегодня благодаря работе природоохранных прокуратур в Волжском бассейне и во всей России подняты такие, казалось бы, нерешаемые проблемы, как проблемы с утилизацией крайне опасных медицинских и биологических отходов, проблемы с нахождением и надлежащим обустройством сибиреязвенных скотомогильников, проблемы с подъемом и утилизацией затопленных плавательных средств, со сбросом недостаточно очищенных стоков в поверхностные водные объекты, с загрязнением окружающей среды населенных мест выбросами загрязняющих веществ промышленными объектами и многие другие. К счастью, попытки решить указанные проблемы находят понимание у властей регионов, и путем разработки и принятия соответствующих программ многие вопросы удается решать, сдвигать с мертвой точки.

Казанская межрайонная природоохранная прокуратура, являясь подразделением Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, в целях обеспечения законности в сфере природопользования, защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду на территории Республики Татарстан осуществляет прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства, надзор за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов при расследовании ими экологических преступлений.

Проводимые природоохранной прокуратурой на территории региона проверки выявляют немало проблем в области охраны окружающей среды, в том числе правового характера. Вызывает беспокойство правовой нигилизм населения и руководителей хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на состояние окружающей среды. Принимаемыми мерами реагирования прокуратура и дальше будет заставлять тех, кто не хочет решать экологические проблемы либо их сам создает, в конечном счете их решать и не создавать.

Ежегодно Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой выявляются тысячи нарушений природоохранного законодательства, по фактам