

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В.М. Жуйков

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ — ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

***Аннотация.** Формирование и обсуждение основ единой государственной экологической политики включает необходимость развития экологического образования и воспитания, обеспечение экологической, химической, биологической, энергетической безопасности России, усиления государственного надзора и общественного и производственного контроля в области охраны окружающей среды при гарантировании свободы предпринимательской деятельности, осуществляемой в соответствии с законодательством. Исходя из сопоставления правового регулирования изучаемых отношений, автором статьи выдвигаются встречные идеи в области лесного и фаунистического законодательства России.*

***Ключевые слова:** единая государственная экологическая политика, окружающая природная среда, природные ресурсы и объекты, лес, местообитание, рыболовство, охота, экологический кризис, законодательство, судовые квоты, правовой мониторинг.*

Увеличивающиеся с каждым годом объемы негативного воздействия на окружающую среду и происходящие вследствие этого необратимые изменения природной среды все более отчетливо показывают политической элите нашей страны, что время для пассивных политических размышлений о роли государства в решении проблем охраны окружающей среды исчерпано. Необходимо принятие конкретных политических решений, не только определяющих направления государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования, но и содержащих механизм реализации долгосрочных цели и задач, направленных на обеспечение реализации публичных и частных экологических интересов.

Научное сообщество заинтересованно обсуждает разрабатываемые общественностью, Министерством природных ресурсов и экологии РФ проекты Основ экологической политики РФ до 2030 г. Этот очередной программный стратегический документ, призван определить алгоритм решения природоохранных и экономических задач для устранения несбалансированностей в экологическом развитии нашей страны, снижения экологических рисков и создания эффективной системы природоохранного регулирования.

Активное участие в обозначенной научной дискуссии принимает Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в стенах которого происходят научно-практические конференции, круглые столы, издаются сборники ста-

тей, посвященные исследованию проблем правового обеспечения единой государственной экологической политики РФ и важнейшему ее направлению в виде правовой охраны лесов, животного мира и иных природных ресурсов, проводятся исследования проблем повышения эффективности правового регулирования охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений, в популяризации бережного отношения к природной среде.

Признание экологической общественности получил сборник «Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации»¹ (отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева). М.: ИЗЗиСП –Юстицинформ. 2011. — 280 с.

В нем исследуются такие вопросы как необходимость, принципы, ориентиры, стратегия, границы регулирования и тенденции изменения единой государственной экологической политики, подходы к ее пониманию, соотношение экологической политики и Конституции РФ, экологического права, природоохранного и природоресурсного законодательства. Интересным выглядит мнение президента Международного независимого эколога-политологического университета С.А. Степанова о законодательном обеспечении экологического образования, воспитании, просвещения и культуры как основ государственной политики в области экологии, как обязательных ус-

¹ Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации (отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева). М.: ИЗЗиСП-Юстицинформ, 2011. 280 с.

ловиях надлежащей охраны окружающей природной среды и организации рационального природопользования.

Важными представляются особенности правоотношений по обеспечению экологической, химической, биологической, радиационной, энергетической безопасности РФ (В.В. Вербицкий), правовые проблемы осуществления государственного надзора и общественного, производственного, муниципального контроля (А.О. Миняев, Н.В. Кичигин, В.Б. Агафонов), прокурорского, судебного надзора в области охраны окружающей среды (Н.В. Сулова, А.Ю. Винокуров) при гарантировании свободы предпринимательской деятельности, осуществляемой в соответствии с российским законодательством.

Предлагается включение в экологическую политику новейших современных феноменов — правового регулирования нанотехнологий (Е.А. Белокрылова), обращения отходов производства и потребления (М.В. Пономарев), особенностей реализации информационной функции экологического управления на примере Республики Мордовия (И.Н. Жочкина), общественного участия в реализации экологической политики (Т.Е. Мельник), правового стимулирования плодородия земель, экологических аспектов градостроительной деятельности, в том числе зонирования территорий, правил землепользования и застройки, городских особо охраняемых природных территорий, пригородных и зеленых зон. Ряд материалов сборника посвящен правовым проблемам становления экологического сельского хозяйства в России (Е.Л. Минина), обеспечения режима надлежащей охраны окружающей среды Арктики (Д.О. Сиваков), геологического изучения и сохранения недр, рекультивации земель после недропользования, делегирования природоохранных федеральных полномочий субъектам РФ и государственных полномочий муниципальным образованиям.

Большое внимание уделялось правовому обеспечению государственной экологической политики в области охраны земель через эколого-правовые основы государственного кадастра недвижимости и кадастровый учет земель (Е.Н. Иванова), совершенствование или упрощение территориального планирования (Г.Л. Землякова), классификацию земельных административных услуг (Д.В. Бусуек), обозначающих баланс публичных и частных интересов. Предлагаются совершенствование лесного законодательства посредством учета лесного потенциала и отражение его в основах экологической политики России (О.А. Зиновьева, С.В. Макара), устранение пробелов в государственном управлении лесными участками под линейными объектами (Ю.В. Грицкова), право-

вое обеспечение общего лесопользования и свободного пребывания граждан в лесах, интересов населения при инвестиционной деятельности. Обращалось внимание на основные направления правового регулирования горных и водоохранных отношений, особенно рациональное и целевое использование водоохранных зон и прибрежных полос, проблемы правового обеспечения государственной экологической политики в Казахстане, мораторий на продажу земель в Украине.

Ряд материалов посвящен рассмотрению в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах экологических, земельных споров и дел о признании недействительными актов органов публичной власти в этой сфере (А.И. Гребенников, Т.В. Волкова), расширению гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения (В.И. Ивакин), в том числе возмещению убытков в сфере земельных отношений и взысканию неосновательного обогащения за пользование земельным участком, судебной практике как показателю эффективности экологической политики государства, сочетанию, пробелам и коллизиям земельного, природоресурсного и гражданского, гражданского процессуального права.

Так, касаясь возмездного и справедливого принудительного изъятия через суд земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения (Н.И. Ковальчук), можно констатировать регулирование этого вопроса как в ст. 45 ЗК РФ, ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», так и в ст. 285 ГК РФ, отсылающего к земельному законодательству. И специальные и общий законы предусматривают ответственность за использование земельного участка с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли. Критерии существенного снижения плодородия сельскохозяйственных земель и значительного ухудшения экологической обстановки, которые должны становиться основаниями для изъятия, еще только будут устанавливаться Правительством РФ.

Из ежегодного Государственного доклада «О состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации» известны два новых прецедента, созданных по инициативе Россельхознадзора: по искам департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области решениями судов изъяты земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения площадью 50 га., не используемых собственниками в целях сельскохозяйственного производства в течение многих лет. Такая судебная и арбитражная практика заслуживает привлечения внимания и учета требований ч. 3 ст. 35 и ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Давняя традиция ИЗиСП оперативно доводит до сведения специалистов и широкого круга читателей как России, так и других стран мнения и соображения участников научно-практических встреч заслуживает одобрения, так как позволяет быстро их обсуждать и оценивать, реагировать и отвечать на поднимаемые дискуссионные вопросы, преобразовывать их в своей научной, педагогической, правотворческой и правоприменительной деятельности, творчески использовать и внедрять свой и зарубежный опыт. Этому же служит своевременное применение методов правового мониторинга в области отношений по использованию, охране и восстановлению природных ресурсов, которыми столь богата Россия. Правовая их охрана — важное направление экологической политики всех государств.

В последнее время в нашей стране происходит становление этого вида юридической деятельности — правового мониторинга (мониторинга в сфере права). В качестве примера можно привести лес и животный мир. Эти виды природных ресурсов есть постоянные «спутники» человечества, изначально тесно связанные с друг другом. За последние века в мире наблюдалось обширное сведение лесов, истребление животного мира, что, в конечном итоге вредит продовольственному обеспечению населения. Все это привело к развитию лесного кризиса, гибели охотничьей фауны, рыбных запасов, поощряет продовольственный кризис: названные явления вписываются в глобальный экологический кризис. Особенно болезненно перечисленные негативные явления протекают не в относительно благополучной Европе, а в странах БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканский Союз), природа которых страдает «под нажимом» развивающейся экономики. В некотором роде мониторинг лесного законодательства уже проводился сотрудниками Института²², а вот «задел» в области фаунистического права до сих пор оставался довольно скромным. Нередко фаунистические правоотношения сопрягались исследователями с аграрными³³.

В связи с этим большой интерес юридического сообщества вызывает научно-практическое пособие «Мониторинг законодательства о лесах и жи-

вотном мире»⁴⁴. Данная книга представляет собой комплексное и многоплановое исследование, нестандартное по своему содержанию. Пособие позволяет переосмыслить как современное законодательство о лесах, животном мире, водных биоресурсах, охоте, так и непростой процесс его претворения в жизнь, который — увы — недостаточно раскрывается в литературе по экологическому праву. В этом смысле сделан еще один шаг в осмыслении непростых путей эволюции лесного и фаунистического права как у нас, так и за рубежом.

Авторским коллективом осуществляется оценка эффективности положений Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ, иных федеральных законов. Хотя Лесной кодекс Российской Федерации 2006 г. и Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» 2004 г., уже перетерпели обусловленные практикой изменения и дополнения, в настоящее время законодательство в этой области не свободно от недостатков, которые затрудняют применение норм права. Авторским коллективом выявляются существующие пробелы и противоречия, а также обозначаются пути их устранения.

В рамках целей и задач пособия авторы обращаются к опыту регулирования и управления в государствах разных правовых систем (например, в области охоты и рыболовства многих зарубежных государств). Наряду со сравнительно — правовым методом в небольших размерах применяется историко-правовой метод исследования, проливающий свет на некоторые этапы и подходы правового регулирования в изучаемой области.

Выявляются дефекты лесного законодательства в части содержания (включая терминологию) и юридической техники. Трудности для правоприменителя начинаются с толкования легального понятия «лес», законодателем не определено вовсе понятие «лесные отношения», остались без должного внимания объекты лесной инфраструктуры. Отечественное лесное законодательство «не достаточно работает» на исполнение Россией международных обязательств по Киотскому протоколу.

Кроме того, раскрываются серьезные ошибки, которые допускаются органами власти при лесоустройстве, межевании и кадастровом учете лесных участков. Вносятся предложения по исправлению

²² Полянская Г.Н. Избранное / Составители: С.А. Боголюбов, Э.Н. Мухина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. С. 194; Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран: монография / под ред. Ю.И. Шуплецов. М.: ИЗиСП. Юстицинформ, 2011. 160с.

³³ Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М.: ИЗиСП. Норма, 2009. 496 с.

⁴⁴ Мониторинг законодательства о лесах и животном мире М.: Юриспруденция. ИЗиСП, 2011. 352 с.; редакционная коллегия: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков.

этих ошибок. Специальные главы посвящены злободневным правовым вопросам режима городских лесов, которые сокращаются как «шагреновая кожа», борьбе с лесными пожарами, беспокоящими страну в 1972, 2002, 2010 гг. Выявляются трудности применения права в ряде субъектов РФ: в Ленинградской, Саратовской, Оренбургской областях, а также в Республике Карелия.

Интересной представляется судебно–арбитражная практика, согласно которой факт проведения лесоустройства в отношении спорного земельного участка не является достаточным доказательством того, что этот участок относится к землям лесного фонда РФ, так как в соответствии с п. 1 ст. 67 и п. 3 ст. 23 ЛК РФ лесоустройство проводится не только на землях лесного фонда, но также на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса. Обращают на себя внимание статьи о судебных делах, где ответчики представляют кадастровые планы на незаконно захваченные земельные и лесные участки с конкретными кадастровыми номерами, поставленными за их же счет, в которых фигурируют соответствующие категории земель, а затем толкуют данное обстоятельство как отсутствие на запрашиваемом земельном участке по данным кадастрового учета участков лесного фонда.

В случае отсутствия у суда исчерпывающего перечня доказательств, подтверждающих право собственности той либо другой стороны на спорный земельный участок и противоречивости данных кадастрового учета спорного участка, судом назначается проведение землеустроительной экспертизы на предмет обнаружения технической ошибки при проведении землеустроительных работ и последующая надлежащая постановка на кадастровый учет земельных участков либо проведение геодезической экспертизы.

Богатая судебная практика представлена делами о признании землеустроительных дел и актов о предоставлении земельных участков, договоров аренды участков недействительными, о прекращении права собственности на земельные участки, признании незаконными действий областных управлений Роснедвижимости и кадастровых палат, инициируемыми органами прокуратуры. Выявляются пробелы законодательства о водных биоресурсах, изъяны системы управления в этой весьма специфической области, рассматриваются спорные вопросы любительского и спортивного рыболовства, отражены дискуссии экспертов вокруг некоторых законодательных инициатив в области рыбного хозяйства.

В русле сопоставления российского и зарубежного опыта раскрываются особенности законода-

тельства ряда стран в части решения вопросов организации доступа к охотничьим угодьям, деятельности охотничьих обществ, вживление дичи «под ружье», квотирования вылова водных биоресурсов, платежей за их пользование, демонтажа вредных для рыбных запасов плотин, рыбоводства (аквакультуры).

В различных зарубежных государствах по–разному построена система квотирования вылова рыбных запасов. Один из наиболее интересных для читателей механизмов регулирования представляют собой «судовые квоты». Само введение судовых квот — ключевое организационно–правовое решение в области управления рыбным хозяйством, вне зависимости от того, является ли она предметом гражданско–правового оборота, или нет. В Норвегии в силу Закона «Об управлении дикими живыми морскими ресурсами» от 06.06.2008 г. № 37 наряду с национальной, групповой, и районной квотой предусматривается судовая квота. В силу этого Закона, уполномоченные органы власти могут издать предписание об установлении квот для отдельных судов. Они выражаются в объеме вылова, количестве экземпляров, или других показателях промыслового усилия. В Норвегии квоты могут устанавливаться на определенный период времени (на рейс), либо для какого–либо запаса (группы запасов).

Названная квота может выделяться физическому лицу или предприятию, при этом могут устанавливаться условия их регистрации в отдельном регистре. В целях обеспечения соответствия мощности промыслового флота состоянию ресурсов уполномоченные государственные органы в своем предписании могут установить правила, согласно которым отдельным судам выделяется более высокая квота, если другие суда постоянно или временно исключены из промысловой деятельности.

В России к числу дискуссионных законодательских предложений получило распространение предложение о закреплении 10–летних квот вылова за судами рыбопромыслового флота, что имеет место и за рубежом⁵⁵. Соответственно названную квоту предлагают признать предметом залога по кредитным и лизинговым обязательствам. Однако имеются весомые сомнения, в том числе в том, насколько заложенное право является привлекательным для банковского сектора.

Представляют интерес общие подходы Европейского права в изучаемой области, раскрываются

⁵⁵ Егоров Э. Приоритеты решения флотских проблем // Рыбохозяйственный комплекс. Информационно–аналитический вестник. 2009. Октябрь. С. 43–47.

принципиальные положения и механизмы исполнения Директивы Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. «О сохранении природных ареалов обитания и дикой флоры и фауны». В настоящее время успешно действует программа создания Единой европейской экологической сети под названием «Nature 2000». Государства-члены должны предпринять соответствующие шаги, чтобы избежать ухудшение естественных мест обитания, а также уничтожение видов в «специальных местах сохранения». В свою очередь, данные места сохранения являются специально охраняемыми территориями со своими планами управления.

В ст. 6 Директивы 1992 г. в «природоохранном ключе» решаются важные вопросы допущения развернутой экономической деятельности и инвестиционных проектов в указанных специально охраняемых территориях и акваториях. Любой план (проект), не связанный напрямую с необходимостью управления «местом сохранения», но имеющий значительный эффект в отношении таких мест, по отдельности или в комбинации с другими планами (проектами), подлежит соответствующей оценке его последствий с учетом целей сохранения места обитания. В свете выводов оценки последствий для места компетентные национальные органы власти могут допустить план (проект) только после того, как они убедятся, что это не будет отрицательно воздействовать на состояние места, и, при необходимости, после получения мнения широкой общественности.

Если, несмотря на негативную оценку последствий для места и при отсутствии альтернативных решений, план или проект, тем не менее, вводится в действие по соображениям преобладающего общественного интереса, в том числе социального и экономического характера, государства-члены принимают все компенсационные меры, необходимые для обеспечения общего соответствия программе «Nature 2000». Государство информирует наднациональные органы о принятых компенсационных мерах. Когда зона реализации того или иного проекта вклю-

чает приоритетные естественные места обитания или приоритетные биологические виды, решения по ним должны быть приняты, исходя из соображений обеспечения охраны жизни и здоровья человека, общественной безопасности, первостепенных вопросов охраны окружающей среды, а также иных приоритетных общественных интересов.

Следовательно, согласно Директиве 1992 г., лишь в пользу перечисленных первостепенных интересов можно пожертвовать весьма специфическими интересами защиты указанных видов и местообитаний, причем такая жертва должна быть сопряжена с компенсацией. Данное правовое положение имеет большое значения и для регулирования данных отношений в России. В качестве примера можно гипотетически представить научно доказанную и общественно обсужденную необходимость строительства в целях предотвращения наводнений дамбы, защищающей густонаселенные районы. Размещение этого гидротехнического сооружения (особенно в русле и устье реки) означает ликвидацию прибрежных местообитаний, путей пресечение путей миграции, гибель нерестилищ и сокращение мест нагула. При этом при размещении дамбы можно предусмотреть рыбопропускные устройства, а также рыбоводные водоемы, в известной мере компенсирующие вред водным биоресурсам.

При анализе правового регулирования отношений в области охоты и рыболовства коллектив авторов делает не совсем понятный акцент на государствах англо-саксонской правовой семьи. Имеется в виду Великобритания, США, Канада, Новая Зеландия. В гораздо меньшей мере представлены ФРГ, Франция, Испания. Лишь отчасти этот недостаток компенсируется последующим приведением Европейского права.

Можно быть уверенными, что впоследствии правовому мониторингу подвергнутся отношения в связи с использованием и охраной земель и почв, недр и вод, поскольку правовая охрана природных ресурсов является важным направлением экологической политики любого государства.

Библиографический список:

1. Егоров Э. Приоритеты решения флотских проблем // Рыбохозяйственный комплекс. Информационно-аналитический вестник. 2009. Октябрь. С. 43–47
2. «Мониторинг законодательства о лесах и животном мире». М.: Юриспруденция. ИЗЗиСП. 2011 г. 352 с.; редакционная коллегия: С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Д.О. Сиваков
3. Полянская Г.Н. Избранное / Составители: С.А. Боголюбов, Э.Н. Мухина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. С. 194.
4. Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М.: ИЗиСП.Норма, 2009. 496 с.

5. «Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации» (отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева). М.: ИЗЗиСП–Юстицинформ. 2011. 280 с.
6. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран: монография / под ред. Ю.И. Шуплевой. М.: ИЗиСП. Юстицинформ, 2011. 160 с.

References (transliteration):

1. Yegorov E . Priority resheniya flot'skikh problem // Rybokhozyaistvennyĭ kompleks . Informatsionno–analiticheskiĭ vestnik. 2009 god. Oktyabr. S. 43–47.
2. «Monitoring zakonodatelstva o lesakh i zhitvotnom mire» M.: Yurisprudentsiya. IZiSP, 2011. 352 s., redaktsionnaya kollegiya. S.A. Bogolyubov, D.B. Gorokhov, D.O. Sivakov.
3. Polyanskaya G.N. Izbrannoe / Sostaviteli: S.A. Bogolyubov, E.N. Mukhina. M: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve Rossiĭskoĭ Federatsii, 2010. S. 194.
4. Pravovoi mekhanizm gosudarstvennogo regulirovaniya i podderzhki agropromyshlennogo kompleksa / pod red. S.A. Bogolyubova. M.: IZiSP. Norma, 2009. 496 s .
5. «Pravovoe obespechenie yedinoĭ gosudarstvennoĭ ekologicheskoi politiki Rossiĭskoĭ Federatsii» (otv. red. S.A. Bogolyubov, N.I. Khludeneva). M.: IZiSP. Yustitsinform. 2011. 280 s .
6. Pravovoi rezhim lesov po zakonodatelstvu Rossii i zarubezhnykh stran: monografiya / pod red. YU.I. Shupletsovoi M.: IZiSP. Yustitsinform, 2011. 160 s .