

Московский государственный университет геодезии и картографии
(МИИГАиК)
Гуманитарный факультет
Кафедра земельного права и государственной регистрации недвижимости

***ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ***

*Сборник материалов
Международной научно-практической конференции
23 марта 2017 г.*

Москва
2017

Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. –М.: МИИГАиК, –2017. –240 с.

Данная работа представляет собой сборник статей, тезисов выступлений и иных материалов Международной научно-практической конференции «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде», состоявшейся в Московском государственном университете геодезии и картографии (МИИГАиК) 23 марта 2017 г. и организованной совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В Сборнике представлены статьи, посвященные широкому кругу актуальных правовых проблем, связанных с теорией и практикой возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Важность научного осмысления указанных проблем возрастает в связи с объявлением 2017 года Годом экологии в России. Статьи сгруппированы по своему содержанию в разделы, посвященные теоретико-правовым аспектам возмещения вреда, причиненного окружающей среде, эколого-правовым механизмам возмещения такого вреда, правовым проблемам возмещения вреда, причиненного земле и другим природным ресурсам, а также вопросам формирования экологической культуры как фактору устойчивого развития и сбережения природных ресурсов.

Сборник, несомненно, будет интересен широкому кругу читателей, интересующихся вопросами охраны окружающей среды, развития экологического законодательства и теоретическими проблемами применения экологического права.

© Коллектив авторов, 2017
© МИИГАиК, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Приветствие Президента МИИГАиК В.П. Савиных	7
---	---

Раздел I. Теоретико-правовые аспекты возмещения вреда, причиненного окружающей среде

<i>Ганюхина О.Ю., Агапов Д.А.</i> К вопросу о содержании, предотвращении и возмещении экологического вреда (на примере Саратовской области)	8
<i>Ивакин В.И., Белецкая Р.И.</i> Теоретические предпосылки эколого-правовой ответственности как новой формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде	11
<i>Кичигин Н.В.</i> Правомерный и неправомерный экологический вред: общее и различия	16
Кодолова А.В. К вопросу о публично-правовых элементах гражданско-правовой ответственности за вред окружающей среде	19
<i>Лагутов В.В.</i> Проблемы вреда природной среде	25
<i>Медведева О.Е., Вакула М.А.</i> Методологические проблемы стоимостной оценки экологического ущерба в России	27
<i>Непоклонов В.Б., Хабарова И.А., Воробей Т.Н.</i> Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде	31
<i>Нижник Л.С.</i> Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду	34
<i>Розовский Б.Г.</i> Как яхту назовешь	38
<i>Терновая О.А.</i> Экологическая ответственность юридических лиц по законодательству Франции	43
<i>Шавеева З.А.</i> Актуальные вопросы в сфере возмещения вреда, причиненного окружающей среде	46
<i>Ялбулганов А.А.</i> Институционализация отношений в сфере возмещения вреда, причиненного окружающей среде	48

Раздел II. Эколого-правовые механизмы возмещения вреда, причиненного окружающей среде

<i>Барамидзе Д.Д.</i> Правовое регулирование накопленного вреда окружающей среде в Арктической зоне Российской Федерации	53
<i>Бекежанов Д.Н.</i> Проблемы правовой охраны окружающей среды от загрязнения твердыми бытовыми отходами в Республике Казахстан	56

<i>Брославский Л.И.</i> Возмещение экологического вреда в США.....	60
<i>Дорджиева С.Д.</i> Правовой статус должностных лиц предприятий, уполномоченных осуществлять производственный экологический контроль	64
<i>Злотникова Т.В.</i> Экологический аудит как новый механизм возмещения вреда окружающей среде.....	67
<i>Золотова О.А.</i> Новеллы законодательства о накопленном экологическом вреде	71
<i>Кабачкая Л.Н.</i> Перспективы развития законодательства Российской Федерации в области ликвидации накопленного вреда окружающей среде.....	75
<i>Каюшников Ю.Е.</i> О некоторых правовых проблемах возмещения экологического вреда	76
<i>Краев Н.В.</i> О таксах, шкалах расчета размера взыскания ущерба, причиненного незаконным добыванием диких животных, штрафном элементе в них.....	78
<i>Макар С.В.</i> Накопленный экологический вред: региональные акценты экологического риска.....	82
<i>Марьин Е.В.</i> Плата за негативное воздействие на окружающую среду как инструмент компенсации экологического вреда	86
<i>Махмутов Ф.Р.</i> Субъективные факторы в механизме реализации норм о возмещении вреда, причиненного окружающей среде	90
<i>Михольская В.В.</i> Административная ответственность и иные альтернативные способы обеспечения чистоты на остановках общественного транспорта (на примере Московской области)	93
<i>Нарышева Н.Г.</i> Возмещение экологического вреда как правовая мера восстановления нарушенного состояния окружающей среды	97
<i>Нигматуллина Э.Ф.</i> Факторы оценки вреда, причиненного окружающей природной среде.....	101
<i>Никишин В.В.</i> Ликвидация накопленного экологического вреда в Арктической зоне Российской Федерации: теория и практика правового регулирования.....	105
<i>Петрова Т.В.</i> Административная ответственность за сокрытие или искажение экологической информации как средство минимизации экологического вреда.....	109
<i>Пономарев М.В.</i> Правовые проблемы реализации «натуральной» формы компенсации вреда, причиненного окружающей среде.....	113
<i>Попова О.В.</i> О метане, вреде, причиняемом окружающей среде сельским хозяйством, и альтернативе охранительным правоотношениям	117
<i>Солнцев А.М.</i> Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате Иракского вторжения и оккупации Кувейта, в практике Компенсационной комиссии ООН	121

<i>Султонов З.Ш.</i> Установление вины крестьянского (фермерского) хозяйства и его членов в совершении экологического правонарушения как фактор возмещения ущерба, причиненного окружающей среде	127
<i>Хабаров Д.А.</i> Правовое регулирование расчета платы за загрязнение окружающей среды	130
<i>Чикильдина А.Ю.</i> Проблема возмещения экологического вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц органов государственной власти или органов местного самоуправления	133

Раздел III. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного земле и другим природным ресурсам

<i>Абанина Е.Н.</i> Возмещение вреда вследствие нарушения лесного законодательства	138
<i>Белоусов В.Н., Воронков В.Б.</i> О натуральной и монетарной формах возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам	142
<i>Бриних В.А.</i> К вопросу о возмещении вреда, причиненного среде обитания объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам.....	147
<i>Воронков В.Б., Торцев А.М.</i> О региональной (бассейновой) программе сохранения водных биоресурсов как основе планирования компенсационных мероприятий	152
<i>Глибко О.Я., Белоусов А.Н.</i> Организационно-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, и возможные пути их решения.....	155
<i>Демьянова А.Д., Счастливецкая Е.А.</i> Совершенствование государственного земельного надзора на современном этапе	160
<i>Землякова Г.Л.</i> Кому должен возмещаться вред, причиненный почвам?	161
<i>Игнатьева И.А.</i> Недра как объект причинения вреда в деликтном обязательстве	166
<i>Липски С.А.</i> Законодательное регулирование денежной компенсации за негативное воздействие на земельные ресурсы	171
<i>Мельников Н.Н.</i> Правовые проблемы защиты окружающей среды при возведении искусственных земельных участков	175
<i>Оленина Т.Ю.</i> Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного лесам как компоненту окружающей среды.....	179
<i>Пашова М.С., Пашов Д.Б.</i> Ответственность за причиненный вред земле как одному из компонентов окружающей среды	183
<i>Петропавловская Ю.С.</i> Минимизация негативного воздействия на земли при осуществлении хозяйственной деятельности	188
<i>Самончик О.А.</i> Причинение вреда земле как основание изъятия земельного участка	191

<i>Сухова Е.А.</i> Актуальные проблемы возмещения вреда, причиненного земле.....	196
<i>Тимошенко Ю.А.</i> Проблемы исчисления ущерба, причиненного незаконной рубкой сухостойной древесины.....	199
<i>Торцев А.М., Студенов И.И.</i> О возмещении вреда, наносимого водным биоресурсам (на примере Архангельской области)	202
<i>Чмыхало Е.Ю.</i> Возмещение убытков, причиненных нарушением земельного законодательства: проблемы правоприменения	204
<i>Шульга А.Е.</i> Возмещение вреда лесопользователями.....	209

Раздел IV. Экологическая культура как фактор устойчивого развития и сбережения природных ресурсов

<i>Боголюбов С.А.</i> Эколого-правовое образование как фактор устойчивого развития	211
<i>Бутылина Т.П., Морозов Б.Н.</i> Стратегия привлечения общественности к защите морской среды Каспия.....	214
<i>Злотникова Т.В.</i> Экологическая культура как инструмент реализации экологической политики России	219
<i>Каметжанов Д.С.</i> Роль экологии в современном обществе	224
<i>Липски С.А.</i> Проблемы, связанные с правовым режимом особо охраняемых природных территорий.....	225
<i>Майорова Е.И.</i> Современная градостроительная политика в контексте воспитания экологической культуры	228
<i>Оленина Т.Ю.</i> Разграничение земель лесного фонда от земель других категорий в рамках устойчивого развития	233
<i>Пашова М.С., Пашов Д.Б.</i> Возможности высшей школы в реализации концепции сбережения природных ресурсов	236

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ»

В Год экологии особенно приятно приветствовать участников Конференции, поставивших благородной задачей выполнять конституционное предписание о праве каждого на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Наш Университет готовит студентов, магистров, аспирантов к профессиональному осуществлению кадастрового учета, государственной регистрации земель и иных природных объектов, участию в проведении оценки воздействия на окружающую среду проектов хозяйственной деятельности.

Осмыслению и осуществлению стратегической оценки вторжений в природу способствуют аэрофотосъемки, космические исследования, иные способы мониторинга процессов опустынивания и лесоразведения, градостроительной деятельности и комплексного управления территориями, освоения и развития Российской части Арктики, устранения причиненного ей экологического вреда с творческим учетом оправдавшего себя международного опыта и сохранением отечественных традиций. Главное заключается в том, чтобы обеспечивать неуклонное выполнение и всеобщую реализацию природоохранных законов.

Хочется надеяться, что на Конференции и в издаваемом на ее основе Сборнике будут высказаны новые идеи, предложены конструктивные проекты, влекущие позитивные свершения на благо нашего Отечества, а участники наберутся оптимизма, усердия и работоспособности.

Президент МИИГАиК,
Летчик-космонавт СССР

В.П. Савиных

РАЗДЕЛ I

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ, ПРЕДОТВРАЩЕНИИ И ВОЗМЕЩЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА (НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Ганюхина О.Ю.

*доцент кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук*

Агапов Д.А.

*доцент кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной юридической академии, кандидат педагогических наук*

Конституционное закрепление права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, получает свое законодательное развитие в одном из принципов осуществления хозяйственной деятельности органами исполнительной власти всех уровней, а так же юридическими и физическими лицами, оказывающие воздействие на окружающую среду, возмещения вреда окружающей среде¹.

В юридической литературе понятие «экологический вред» рассматривается в максимально широком понимании. Выделяют экологический вред в узком значении — это вред, причиненный окружающей среде, ее компонентам; в широком значении — вред, причиненный в результате воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды здоровью человека (экогенный вред), а также вред имуществу (экономический вред)².

М.М. Бринчук считает, что экологический вред — любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых

¹ См.: Мисник Г. А. Возмещение экологического вреда в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра.юрид. наук: 12.00.06 / Г. А. Мисник; Центр эколого-правовых исследований. Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2008. С. 4.

² См.: Велиева Д.С. Сущность экологического вреда и специфика его возмещения: конституционно-правовой аспект // Современное право. 2011. № 5. С. 43-47; Никишин В.В. Теоретические проблемы возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28-32.

экологических требований, и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц. Составными частями экологического вреда являются ущерб, упущенная выгода и моральный вред¹. Таким образом, понятие «ущерб окружающей среде» соотносится с понятием «экологический вред» как часть и целое.

Но нашему мнению, экологический вред следует рассматривать с позиций неразрывной и органической взаимосвязи социальных, экологических и экономических целей. В этой связи причинение экологического вреда практически всегда влечет наступление социально опасных последствий как в краткосрочной (физиологический вред), так и в долгосрочной перспективе (генетический вред)². Экологический вред создает угрозу для жизни и здоровья человека, для существования его социальной среды (ущерб от потери здоровья населения в связи с потреблением некачественной воды, вдыхания загрязненного атмосферного воздуха и т.д.). В случае причинения вреда экологическими преступлениями, помимо экологического, физического вреда здоровью, материального ущерба, законом предусмотрена также компенсация морального вреда³.

Совершенствование механизма возмещения экологического вреда, с этой точки зрения, следует рассматривать как задачу социальной значимости. Экологический вред непосредственно связан с экономическим вредом, причиняется природопользователю (государству), его имуществу, его доходам (упущенная выгода от снижения плодородия почв, оценка экономического вреда от неудовлетворительного состояния экологической деятельности предприятия, экономическая компенсация вреда окружающей среде, ущерб от крупных промышленных аварий, вынужденные расходы на восстановление имущества и нарушенного состояния природной среды). В этой связи совершенствование механизма предотвращения и возмещения экологического вреда представляет важную составляющую в обеспечении экономической, а также техноферной безопасности⁴.

По данным Росприроднадзора по Саратовской области (далее — Служба) в 2015 году к административной ответственности за нарушение экологического законодательства привлечено 12 537 должностных лица, 13 460 юридических и 2 861 граждан, что ниже результатов 2014 года (в 2014 году к административной ответственности за нарушение экологического законодательства привлечено 13 936 должностных лица, 16 407 юридических, 3 029 граждан).

¹ См.: *Бринчук, М. М.* Экологическое право (Право окружающей среды) / М.М. Бринчук. - М.: Юрист, 1998. С. 494-495.

² См.: *Кравцова А.Н.* К вопросу об уголовной ответственности за экологические преступления, связанные с причинением вреда здоровью человека / А. Н. Кравцова, В. А. Бичкеева // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2012. № 5 С. 58-61.

³ См.: *Вуколова, Н.В.* Проблемы компенсации морального вреда, причиненного в результате совершения экологических преступлений [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/11829>. Дата доступа: 28.02.2017.

⁴ См.: *Краснова И.О.* Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4. С. 26-33.

В 2015 году возросло общее число лиц, привлеченных к административной ответственности — 28 858 (в 2014 году — 33 372, в 2013 году — 31 321, в 2012 году — 33 463, в 2011 году — 32 094, в 2010 году — 30 499). Суммы взысканных штрафов в 2014 году — 872627,21, в 2015 — 763448,7¹.

По возмещению ущерба практика следующая. В ходе проведения внеплановой выездной проверки, проведенной Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Саратовской области были произведены натурные обследования (осмотры) земельных участков в пределах производственных скважин, эксплуатируемых ООО «ДИАЛЛ АЛЬЯНС», и установлено, что земельный участок загрязнен нефтепродуктами и сульфатами в концентрациях, превышающих фоновый показатель. Сумма ущерба составила 96 000 рублей.

Решением Арбитражного суда Саратовской области от 02.02.2017 требования Управления удовлетворены в полном объеме — с ООО «Диалл Альянс» взыскан ущерб, причиненный почвам как объекту охраны окружающей среды в результате химического загрязнения земельного участка с ООО «Диалл Альянс» в размере 96 000 рублей².

Так же в ходе проведения внеплановой выездной проверки, проведенной Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Саратовской области были произведены натурные обследования (осмотры) земельных участков в пределах производственных скважин Карпенского месторождения в Краснокутском районе Саратовской области, эксплуатируемой ООО «ДИАЛЛ АЛЬЯНС», и установлено, что земельный участок, расположенный в пределах производственной площадки, в том числе на внешних откосах обваловки площадки, загрязнен нефтепродуктами и сульфатами в концентрациях, превышающих фоновый показатель. Решением Арбитражного суда Саратовской области от 01.02.2017 требования Управления удовлетворены в полном объеме — с ООО «Диалл Альянс» взыскан ущерб, причиненный почвам как объекту охраны окружающей среды в результате химического загрязнения земельного участка с ООО «Диалл Альянс».

Следует отметить также ежегодный рост числа привлеченных Росприроднадзором к административной ответственности должностных и юридических лиц, что свидетельствует о росте качества правоприменительной деятельности, а также о серьезной подготовке государственными инспекторами Росприроднадзора материалов, обосновывающих и доказывающих вину природопользователей-нарушителей, в том числе в судебном порядке.

Объективно оценивая ситуацию усматриваются, некоторые препятствия в возмещении экологического вреда в полном объеме. В частности, это выражается: во-первых, в сокращении численности территориальных органов при многообразии возложенных на Службу полномочий и функций; во-вторых,

¹ Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) // <http://rpn.gov.ru/node/686>

² См.: <http://64.rpn.gov.ru/node/30008>

финансирование Службы находится на крайне низком уровне, что не соответствует разъездному характеру работы, связанному с необходимостью проверок отдаленных объектов природопользования и негативного воздействия на окружающую среду на территории Российской Федерации. Кроме того, низкая заработная плата по сравнению, например, с государственными служащими администраций субъектов РФ, не позволяет привлекать квалифицированных специалистов для работы в Росприроднадзор. Для определения средней нагрузки на 1 инспектора целесообразно разработать и утвердить нормативно-правовым актом соответствующую методику, четко устанавливающую следующее: конкретные виды работ инспектора при исполнении контрольно-надзорной деятельности по каждому виду государственного контроля (надзора) — геологический, водный, морской, земельный, лесной, в области обращения с отходами и охраны атмосферного воздуха и т.п. с учетом положений о данных видах контроля (надзора) и требований административных регламентов исполнения контрольных функций; формулу расчета трудоемкости каждого вида работ.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК НОВОЙ ФОРМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Ивакин В.И.

*доцент кафедры Теория права и природоресурсное право юридического института
Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II,
кандидат юридических наук*

Белецкая Р.И.

*старший преподаватель кафедры Земельного и трудового права Юридического факультета
Оренбургского государственного аграрного университета*

Существуют различные правовые формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Одной из таких форм, как представляется, может являться эколого-правовая ответственность. Однако существование и применение данной категории признается далеко не всеми юристами-экологами. В связи с этим, в частности, М.М. Бринчук в своих фундаментальных исследованиях подчеркивает, что выделение на основе научного анализа нового вида юридической ответственности требует определенных действий в науке и практике. Прежде всего, это касается признания в общей теории права эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Это произойдет, когда представители общей теории права сочтут позицию науки экологического права по этому вопросу научно обоснованной.

Признание эколого-правовой ответственности презюмирует обеспечение надлежащего законодательного регулирования соответствующих отношений. На сегодняшний день, делает вывод ученый, оно весьма фрагментарно¹.

Соглашаясь с данной точкой зрения, необходимо, тем не менее, констатировать, что сегодня ряд виднейших представителей общей теории государства и права считают существование экологической ответственности практически свершившимся фактом. Выделяя её в качестве одной из нетрадиционных разновидностей юридической ответственности², как самостоятельной формы правовой ответственности³. Так, теоретики-правоведы подчеркивают, что в последнее время всё настойчивее заявляют о себе ранее мало известные виды юридической ответственности: налоговая, финансовая, таможенная, экологическая и другие. Но при этом, без сомнения, ими справедливо указывается, что большинство из этих видов, как самостоятельные правовые институты⁴, находятся ещё на стадии становления⁵.

В то же время, не случайно, в теории государства и права установлено, что сегодня выделяют, кроме традиционных, которыми являются уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная, еще шесть видов ответственности. И это не исчерпывающий перечень, делают вывод российские теоретики, Так как право, а значит, виды ответственности, динамичны⁶, и с приведенным суждением вряд ли кто-либо из специалистов не согласится.

Поддерживая и развивая в определенной степени данную позицию, профессора Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова в учебниках по теории государства и права констатируют: «В настоящее время существует несколько классификаций юридической ответственности. Наиболее традиционная — классификация, в зависимости от характера (вида) правонарушения. Она сложилась под влиянием давно существовавшего деления правонарушений на уголовные преступления, административные и дисциплинарные проступки, гражданско-правовые деликты. При этом выделялась уголовная, административная, дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность.

По существу, это есть классификация видов юридической ответственности в зависимости от четырёх важнейших отраслей права, в

¹ См.: Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Монография/ под ред. *О.Л. Дубовик*. – М.: ИГПРАН, 2012. – 134 с.

² См.: Теория государства и права: учебник/колл.авторов; отв. ред. *А.В. Малько*. — 4—е изд., стер. - М.: КНОРУС, 2011. – 287 с.

³ См., например: *Сунцова Е.А.* Нетрадиционные виды юридической ответственности: Учеб.пособие. М.: Моск. ин-т экономики, менеджмента и права. 2008. С. 82-83; *Она же*: Виды юридической ответственности (методология решения проблем): Монография. - М.: Филиал МИЭМП в г. Туле, 2010. - С. 100 - 114; *Сунцова, Е.А.* Нетрадиционные виды юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/*Сунцова Елена Анатольевна*. - М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2008. - С. 8 - 10, 85 - 90.

⁴ См.: Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие/*М.М. Рассолов, А.И. Бастрыкин, А.А. Иванов и др.*: под ред. *А.И. Бастрыкина*. – 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Закон и право: Юнити – Дана, 2016. – 355 с.

⁵ См., например: Теория государства и права: учеб.пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/*В.П. Малахов, И.А. Горшенева, А.А. Иванов*. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2014. – 131 с.

⁶ См., например: *Цечоев В.К., Швандерова А.Р.* Теория государства и права: учебник. – М.: Прометей, 2017. – 248 с.

которых ответственность проявляется достаточно серьезно и в которых санкции наиболее очевидны и распространены.

Вместе с тем в последние годы вполне обоснованно предлагается выделять и такие виды ответственности как финансово-правовая, экологическая»¹. С доказательствами более широкого взгляда на виды и содержание юридической ответственности выступал, в частности, также М.М. Рассолов².

О том, что в настоящее время в научной литературе активно обсуждается существование различных, кроме традиционных видов, в том числе, экологической ответственности, отмечают также представители других юридических школ в теории права³, крупные российские ученые, и в частности, А.В. Малько⁴. В унисон данному суждению, профессор Р.Х. Макуев констатирует, что, безусловно, наметилась определенная тенденция расширить виды юридической ответственности⁵. К последним, заметим, относят, например, также конституционную, муниципальную⁶ и иные⁷.

Н.В. Витрук отметил, что в связи с интенсивным развитием финансовых, налоговых и иных общественных отношений и появлением соответствующих сфер правового регулирования, в юридической науке многими учеными обосновывается формирование самостоятельных отраслей права — финансового, банковского, экологического и соответственно новых видов юридической ответственности (С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Б.В. Ерофеев, В.В. Петров). В целом, - констатирует исследователь, - ...вопрос о дальнейшей дифференциации юридической ответственности на виды заслуживает дополнительного обсуждения⁸.

Теоретики права и государства рассматривают наряду с классическими, и иные виды юридической ответственности, в том числе, и эколого-правовую⁹. Необходимо иметь в виду, пишет профессор из Санкт-Петербурга

¹ См.: *Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник для бакалавров/Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. – М.: Проспект, 2017. 382 с; *Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник для бакалавров/Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. – М.: Проспект, 2016. – 382 с;

² См.: *Рассолов М.М.* Теория государства и права: учебник для вузов/М.М. Рассолов. - М.: Юрайт, 2010. 609 с.

³ *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебник. – М.: КНОРУС, 2017. 341 с.

⁴ См.: *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права. Учебник. – М.: Норма, 2011. 327 с; *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права. Учебник. – М.: Норма, 2009. 327 с.

⁵ См.: *Макуев Р.Х.* Теория государства и права: учебник/Р.Х. Макуев. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 601, 614.

⁶ См., например: *Алексеев, И.А.* Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА., 2014.. – 44 с.; *Черногор, Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практика местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. - М.: Гос. науч. - исслед. ин-т систем анализа Счет. Палаты РФ, 2007.

⁷ См., например: *Мелихов, В.А.* Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения (теоретико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/*Мелихов Вадим Александрович.* - Саратов: СГАП, 2011; *Чуклова, Е.В.* Понятие, основания и виды процессуальной ответственности: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Краснодар: Кубан. гос. агр. ун-т, 2009. По данному вопросу имеются также и монографические труды. См., например: *Липинский Д.А., Чуклова Е.В.* Процессуальная ответственность: монография. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 184 с.

⁸ См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности/Н.В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма, 2009. С. 210 – 214.

⁹ См.: *Белецкая Р.И.* Правовая охрана водных объектов в Российской Федерации: учебное пособие. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2016. С. 180, 195.

А.В. Поляков, что в теории дополнительно выделяют и такие виды правовой ответственности, как международную ответственность, конституционную ответственность¹, экологическую ответственность², отмечает Е.В. Тимошина³. При этом, не менее важные, как указывают авторы одного из учебников по проблемам теории права⁴.

На аналогичной позиции стоит российский теоретик права В.В. Оксамытный, который делает, в том числе, такой вывод: «Непосредственно связано с совершением правонарушений следующая классификация юридической ответственности: по отраслевому критерию — конституционно-правовая ответственность, финансово-правовая ответственность, уголовно-правовая ответственность, административно-правовая ответственность, эколого-правовая ответственность и т.д...»⁵.

В целом экологическое право является комплексной отраслью. Так, анализируя вопросы ответственности в теории государства и права, исследователи отмечают: «Юридическую ответственность принято классифицировать по отраслевому признаку. Среди отраслей отечественного права можно выделить конституционное, уголовное, административное, гражданское, трудовое и некоторые другие, в том числе, комплексные отрасли права. Почти всем им соответствуют свои виды юридической ответственности»⁶.

Отвечая за замечание М.М. Бринчука, хочется привести далее также слова проф. Н.В. Витрука, который констатировал, что об экологической ответственности говорят лишь правоприменители и отдельные ученые. Российское законодательство, - отмечал исследователь, - по общему правилу не пользуется такими понятиями, как экологическая ответственность⁷. Актуализируется данная проблема, - как сам же установил Н.В. Витрук, - и на практике. Более того, эколого-правовая ответственность как феномен

¹ См., например: *Колосова, Н.М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02- М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. — 368 с.; *Курманов, М.М.* Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02- М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010; *Виноградов, В.А.* Конституционно-правовая ответственность: Системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 - М., 2005. — 348 с.

² См.: Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: учебник/*А.В. Поляков*; 2-е изд. - М.: Проспект, 2016. С. 802 – 803.

³ *Поляков А.В., Тимошина Е.В.* Общая теория права. Учебник. 2-е изд. - СПб.: Издательство С-Петербур. гос. ун-та, 2015. 445 с.

⁴ См.: Актуальные проблемы права: учебник для магистратуры/под ред. *Р.В. Шагиевой.* - М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 130 с.

⁵ *Оксамытный В.В.* Общая теория государства и права: учебник/*В.В. Оксамытный.* 2 – е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 484 – 485.

⁶ См.: *Чашин А.Н.* Теория государства и права. Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Дело и сервис, 2016. 271 с.

⁷ См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности/*Н.В. Витрук.* – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Норма, 2009. 210 с.

юридической науки активно исследуется в настоящее время зарубежной философией¹, что также само по себе говорит о многом.

Экологическая ответственность всё активнее находит своё применение и в законодательстве. Так, например, Модельный Закон Содружества Независимых Государств от 3 декабря 2009 г. назван «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде» (постановление № 33-10). В статье 2 этого акта, названной «Термины и определения», для целей указанного документа дана дефиниция экологической ответственности. Под ней понимается сознательное отношение хозяйствующего субъекта к нормативно-правовым требованиям охраны окружающей среды на основе понимания им последствий осуществляемой хозяйственной деятельности для окружающей среды и добровольно принятые на себя обязанности и готовности осуществлять превентивные мероприятия по предотвращению ущерба окружающей среде, а также добровольно ликвидировать нанесенный ей вред. Под экологической ответственностью, кроме того, понимается обязанность субъекта правоотношений претерпевать неблагоприятные последствия в связи с нанесением им вреда окружающей среде².

Необходимо, в связи с этим, указать и на Директиву Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2004/35/EG от 21 апреля 2004 г. «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического вреда и устранение его последствий»³. Здесь можно говорить также и о Законе Германии 1991 года «Об экологической ответственности»⁴.

Нельзя обойти вниманием и проект Закона, подготовленный в 2014 г. активистами Саха Общественного центра «О социальной и экологической ответственности компаний-природопользователей» на территории Саха (Якутия)⁵. В статье 1 проекта этого акта сказано: «Экологическая ответственность компаний-природопользователей — системный комплекс мер компаний-природопользователей по выполнению природоохранного законодательства Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), природоохранных стандартов (в том числе международных) и норм, в реализации региональной экологической политики Республики Саха (Якутия), а также дополнительных мер, принятых ими добровольно и направленных на минимизацию воздействия промышленного производства и природопользования в целом на природную среду Республики Саха (Якутия), предупреждение и предотвращение экологических происшествий».

¹ См., например: *Шарифов, Мехти Шамат оглы* Философские и правовые аспекты экологической ответственности: дис. ... канд. философ. наук: 09.00.11– Баку: Ин-т философских и политико-правовых исследований, 2004. – 183 с.

² http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=29907 (Дата обращения: 19.02.2017).

³ Текст перевода официально опубликован не был; Текст Директива на английском языке опубликована в Официальном журнале Европейского Союза № L143, 30.04.2004 г., с. 56; Справочная правовая система «Гарант».

⁴ См. об этом: *Гиряева В.Е.* Экологическая ответственность: 20-й Трирский коллоквиум по экологическому и техническому права//Экологическое право. - 2005. - № 3. - С. 44.

⁵ <http://dnevnik.ykt.ru/ivanshamaev/723892> (Дата обращения: 19.02.2017).

Задача представителей экологического права заключается в том, чтобы предложить и развить концепцию эколого-правовой ответственности как новой формы, нового вида юридической ответственности, образование которой вызвано как экономическими, так и политическими изменениями в стране, но в большей мере, резким ухудшением экологической ситуации. Трудность заключается в том, что процесс формирования и легализации мер непосредственно эколого-правовой ответственности пока не охватил российское экологическое законодательство. Данной разновидности ответственности, по большому счету, фактически не знает и практика применения этого законодательства, что свидетельствует об опережении практики теорией.

ПРАВОМЕРНЫЙ И НЕПРАВОМЕРНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВРЕД: ОБЩЕЕ И РАЗЛИЧИЯ

Кичигин Н.В.

ведущий научный сотрудник ИЗиСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук

Экологическое законодательство оперирует терминами «вред окружающей среде», понимая под ним негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Следовательно, из этого анализа данного определения можно сделать однозначный вывод о том, что для законодателя вред окружающей среде не является следствием исключительно совершенного правонарушения, а может возникать и в рамках правомерной деятельности. В юридической литературе в качестве синонима используется термин «экологический вред»¹.

В юридической литературе отмечается, что экологическое законодательство допускает негативное воздействие на окружающую среду в пределах установленных нормативов. Соблюдение указанных нормативов является признаком правомерного поведения. В соответствии с пунктом 3 статьи 1064 ГК РФ вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. В соответствии с экологическим законодательством правомерные действия не влекут обязанности возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан. Следовательно, объективным условием возмещения вреда здоровью и имуществу граждан в экологических правоотношениях является публичная

¹См., например: *Данилова Н.В.* Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3 – 6; *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 85 – 92; *Слепенкова О.А.* Возмещение накопленного экологического вреда как инструмент формирования в Российской Федерации «зеленой» экономики // Экологическое право. 2014. № 3. С. 29 - 32. *Никишин В.В.* Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В.В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. Специальный выпуск.

противоправность деяния. Вторым объективным условием ответственности за причинение данного вида вреда является наличие реального вреда здоровью и имуществу граждан¹.

Н.Г. Жаворонкова предлагает включать в комплексное понятие «экологический вред» следующие разновидности экологического вреда: вред, причиненный окружающей среде в результате ее загрязнения; вред, причиненный отдельным компонентам природной среды, возмещаемый в соответствии с утвержденными таксами и методиками возмещения вреда; вред, причиненный здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; прошлый (накопленный) экологический вред; вред окружающей среде, возникающий из правомерных действий субъекта хозяйственной деятельности (имеющий не деликтный характер)².

В связи с изложенным возникает вопрос о соотношении правомерного экологического вреда и экологического вреда, причиненного в результате правонарушения. Д.С. Велиева в этой связи указывает на то, что статья 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет принцип полного возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями, из чего следует, что возмещение экологического ущерба возможно только в порядке ответственности за экологическое правонарушение и не включает механизм возмещения вреда, нанесенного правомерной деятельностью, например загрязнение в пределах нормативов³.

С данным выводом нельзя не согласиться, поскольку согласно статье 42 Конституции РФ гарантирует только защиту права каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Попробуем выделить общее и различия между правомерным экологическим вредом и экологическим вредом, причиненным в результате совершенного правонарушения.

Данные разновидности экологического вреда объединяет фактический результат правомерной и неправомерной деятельности: факт причинения экологического вреда и необходимость его возмещения, закрепленная как один из основных принципов охраны окружающей среды в ФЗ «Об охране окружающей среды». По нашему мнению, данный закон нуждается в дополнении статьей, регулирующей основания и порядок возмещения экологического вреда, причиненного в результате правомерной деятельности.

Теперь перейдем к характеристике различий между правомерным и неправомерным экологическим вредом. Прежде всего, отличие заключается в

¹ Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Калинин М.М., Калинин В.Т., Куделькин Н.С., Кузнецова О.Н., Мисник Г.А., Редникова Т.В., Семенихина В.А., Степаненко В.С., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. д.ю.н., проф. О.Л. Дубовик. – Специально для Справочной правовой системы «ГАРАНТ», 2016.

² Жаворонкова Н.Г. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Журнал «LexRussica». № 8. 2016. С. 130-140.

³ Велиева Д.С. Система конституционных экологических прав и обязанностей в Российской Федерации. - Специально для Справочной правовой системы «ГАРАНТ», 2011.

юридической квалификации действия (бездействия), которое привело к причинению экологического вреда. Неправомерный экологический вред причиняется в результате совершения правонарушения (преступления или проступка).

Правомерный экологический вред является следствием планируемой или текущей хозяйственной деятельности, осуществляемой в нормальном режиме, с соблюдением установленных нормативов и экологических ограничений. Как следствие, причинение неправомерного экологического вреда влечет привлечение к юридической ответственности, в то время как правомерный экологический вред формально не позволяет привлечь соответствующее лицо к юридической ответственности.

Для оценки большинства видов неправомерного экологического вреда государством утверждены специальные таксы или методики, пусть и не совершенные. Для оценки правомерного экологического вреда, за рядом исключений, соответствующие методики не разработаны, поэтому размер затрат на его возмещение может происходить только в путем оценки фактических затрат на возмещение в рамках разработки проекта по восстановлению нарушенного природного объекта.

Экологическое законодательство исходит из принципа полного возмещения неправомерного экологического вреда. Согласно п. 1 ст. 77 ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. При этом возмещению подлежит фактический ущерб, упущенная выгода, а также моральный ущерб, причиненный гражданам.

Применительно к правомерному экологическому вреду принцип полного возмещения вреда окружающей среде не установлен. Более того, как уже указывалось выше, возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, в случае причинения правомерного экологического вреда, не предусмотрено действующим законодательством. В связи сизложенным при возмещении правомерного вреда окружающей среде речь должна идти только о возмещении фактического экологического ущерба.

Экологическим законодательством в общем виде установлена возмещения неправомерного вреда окружающей среде, которая также нуждается в совершенствовании, не является эффективной, однако позволяет и в настоящее время предпринимать усилия по его возмещения. Процедура возмещения правомерного экологического вреда в действующем законодательстве за рядом исключений вообще не предусмотрена. Отсутствует механизм фиксации факта причинения такого вреда, так как нет оснований для проведения мероприятий по государственному экологическому надзору. В юридической литературе приводится следующий пример правомерного

экологического вреда, который подлежит возмещению: правомерный вред, причиненный военным ведомством во время проведения учений, маневров и иной деятельности военных формирований в мирное время¹.

Однако, законодательством не предусмотрен порядок фиксации такого вреда, процедура предъявления требований о его возмещении, поскольку в данном случае Министерство обороны РФ не является нарушителем действующего законодательства, поэтому установленные законодательством процедуры возмещения неправомерного экологического вреда к нему не применимы.

Особого правового регулирования требует возмещение планируемого экологического вреда. Данный аспект общественных отношений практически не урегулирован в экологическом праве. Речь идет о планируемом ущербе окружающей среде в результате проектирования объектов хозяйственной и иной деятельности. При разработке проектной документации проектировщик обязан оценить экологический вред, который будет причинен на этапе строительства и эксплуатации объекта.

В связи с этим возникает две больших проблемы: во-первых, отсутствие методик оценки такого ущерба, поэтому на практике проектировщикам приходится брать за основу методики определения размера неправомерного экологического вреда. Во-вторых, в законодательстве за рядом исключений (возмещение ущерба водным биоресурсам) не предусмотрена сама процедура возмещения вреда при планировании хозяйственной деятельности. Такая процедура не может быть универсальной, а должна быть обусловлена особенностями возмещения экологического вреда конкретному природному ресурсу.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Кодолова А.В.

*старший научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра
экологической безопасности РАН (г. Санкт-Петербург)*

Наличие особенностей возмещения экологического вреда, во многом, из-за специфики окружающей среды и ее компонентов как объектов охраны, ставит проблему гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный окружающей среде, на первый план в научных дискуссиях². Особенно актуален

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) (под ред. д-ра юрид. наук Анисимова А.П.). - М.: Деловой двор, 2010.

² См. например, Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978; Данилова Н.В. Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3-6; Иванова А.Л. Возмещение экологического

вопрос о пределах частноправовой и публично-правовой ответственности за экологические правонарушения.

В настоящее время продолжаются научные исследования о публично-правовой природе экологического вреда и эколого-правовой ответственности за его причинение.¹

На наш взгляд, говорить об эколого-правовой ответственности в сфере возмещения экологического вреда как о самостоятельном виде юридической ответственности на сегодняшний день несколько преждевременно, основной причиной этого являются положения действующего гражданского законодательства.

Согласно общих положений российского гражданского права (ст. 8 ГК РФ), к одному из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей относится причинение вреда.

В доктрине гражданского права основной концепцией гражданско-правовой ответственности является трактовка ответственности как правоотношения, возникающее в силу определенных юридических фактов (правонарушений). Второй значимой точкой зрения является определение гражданско-правовой ответственности через категорию «обязанность» как обязанность лица нести предусмотренные нормами права отрицательные последствия за совершенное правонарушение, выражающиеся в лишении правонарушителя прав (благ) в пользу потерпевшего.²

Таким образом, совершая юридический факт экологического правонарушения, причинитель вреда вступает в гражданские правоотношения с потерпевшим, исходя из положений генерального деликта (ст. 1064 ГК РФ), распространяющегося на все виды причиненного вреда, без каких-либо исключений.

Несмотря на то, что генеральный деликт присутствует в гражданском законодательстве стран континентальной системы права, в странах Европейского Союза установлены публично-правовые механизмы возмещения экологического вреда в натуральной форме: возмещение экологического вреда в натуре происходит в рамках административно-правовых процедур.

В нашей стране ответственность за вред, причиненный окружающей среде, основывается на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 ГК РФ), а также главы 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда». Тем не менее, нельзя отрицать, что в гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде присутствуют публично-правовые элементы.

вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с. и др.

¹Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // LexRussica. 2016. № 6 (115). С. 33.

²Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983. С. 49; Пухарт А.А., Ахмадова М.А., Серышева М.Ю. Генеральный деликт в гражданском праве // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. X междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012. 37 с.

Вопросу о публично-правовых элементах в гражданском праве цивилисты посвятили немало работ.¹ В области гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения таких исследований до настоящего времени не проводилось.

Как отметил Ю.А. Тихомиров частное и публичное право — это «две большие семьи, сосуществующие и взаимодействующие в общем правовом пространстве. Элементы «публичного» ... проникают в нормативную ткань отраслей частного права, «живут» там как клетки правового организма, скрепляют нормативные массивы этих отраслей, придают им ориентацию и дают защиту. Они выступают то как «внешние» регуляторы, то в оболочке институтов и норм соответствующей отрасли».²

В качестве примера публично-правового элемента гражданско-правовой ответственности может выступать порядок определения размера причиненного окружающей среде вреда, в частности, таксовый метод. Вопрос о природе таксовой ответственности до настоящего времени является предметом дискуссий. Идею о самостоятельном характере таксовой ответственности поддерживал, например, профессор В.В. Петров. Он полагал, что таксовая ответственность представляет собой самостоятельный вид ответственности по природоресурсному законодательству³.

В.К. Быковским были определены специфические особенности таксовой ответственности, отличающие ее от гражданско-правовой в традиционном понимании:

ущерб устанавливается на основе специальных норм, содержащихся в постановлении Правительства РФ и других актах; ущерб рассчитывается на основе такс — условных единиц исчисления вреда. Такса представляет собой заранее определенный размер взыскания;

к природным объектам практически при определении размера ущерба нельзя применить балансовую, розничную и иные способы оценки. Таким образом, не применяется рыночный способ оценки, господствующий в сфере действия гражданского права;

ущерб причиняется природному объекту; регулируется самостоятельной отраслью законодательства; особый порядок возмещения вреда⁴.

В качестве одного из примеров такс можно привести расчет ущерба на основании постановления Правительства РФ от 8.05.2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» и взыскиваемого за незаконную рубку, выкапывание, уничтожение или повреждение до степени прекращения роста деревьев

¹ *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 9-13; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Свердловск, 1972. 212 с.; Гудков Э.С. Элементы публично-правового регулирования в гражданском праве: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03. - Москва, 2005. 201 с.; Голубцов, В. Г. Публично-правовые элементы в отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Теория вопроса // Правоведение. 2006. № 5. С. 79 – 85.

² *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. Учебник – М: БЕК. 1998. 341 с.

³ *Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.П. Варфоломеева, В. В. Петрова.* М.: Республика, 1993. 185 с.

⁴ *Быковский В.К.* Таксовая ответственность за нарушение лесного законодательства // LEX RUSSICA (НАУЧНЫЕ ТРУДЫ МГЮА), 2011, № 3. 490 с.

хвойных пород с диаметром ствола 12 см и более и деревьев лиственных пород с диаметром ствола 16 см и более — в размере 50-кратной стоимости древесины данных видов деревьев, исчисленной по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов.

Таким образом, по утвержденным таксам природопользователь перечисляет в доход государства сумму ущерба, исчисленную в кратном к ставкам стоимости древесины размере. Из отечественных авторов наиболее верно определил юридическую природу такс В.В. Петров. По его мнению, таксы представляют собой условные единицы оценки ущерба с учетом затрат, вложенных в содержание хозяйства (лесного, рыбного, охотничьего), а также в необходимости наказания виновного.¹

Считая таксы кратными убытками необходимо подчеркнуть, что они подразумевают присутствие элемента публично-правовой ответственности, так как включают в себя как реальный ущерб и упущенную выгоду, так и штрафную санкцию за совершенное правонарушение. В настоящее время в практике арбитражных судов, Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ определяются особенности возмещения вреда, причиненного природным ресурсам, в денежной и натуральной форме.

На сегодняшний день можно констатировать факт наличия противоречивой арбитражной практики о возмещении вреда, причиненного почвам. В большом количестве арбитражных судебных актов различных инстанций рекультивация земель рассматривается как один из способов возмещения вреда (возмещение в натуре), затраты на ее проведение зачитываются в счет компенсации вреда в денежном выражении, а при полном восстановлении ответчиками почв в исках о возмещении вреда суды отказываются².

В других случаях арбитражные суды вообще не относят расходы на рекультивацию к расходам на возмещение экологического вреда, и считают ее основанной на законе обязанностью³.

Определением Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 г. № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» даны разъяснения сложившейся ситуации.

В частности, КС РФ сделан вывод, что учет затрат на проведение мероприятий по восстановлению окружающей среды применим исключительно к определенным случаям. В частности, при решении вопроса об учете затрат судом должно быть установлено: неумышленное причинение вреда окружающей среде; совершение причинителем вреда за свой счет активных действий по реальному устранению причиненного вреда окружающей среде (ликвидации нарушения) до принятия в отношении него актов принудительного

¹Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В. П. Варфоломеева, В. В. Петрова. М.: Республика, 1993. 185 с.

² См. например, судебные акты по арбитражным делам №№ А56-42975/2013, А65-524/2016, № А57-14318/2015

³ См. например, судебные акты по арбитражным делам №№ А42-2043/2015, N А54-503/2014, А04-6128/2016

характера; понесение причинителем вреда значительных материальных затрат, направленных на ликвидацию нарушения.

Кроме того, при вынесении таких актов должны учитываться обстоятельства, определяющие форму и степень вины причинителя вреда (в частности, было ли совершено правонарушение с целью получения экономической выгоды), характер его последующего поведения и последствия правонарушения, а также объем затрат, направленных им на устранение нарушения.

Таким образом, КС РФ была предпринята попытка определить случаи, в которых возможен учет затрат на возмещение вреда в натуральной форме при определении размера причиненного вреда. При этом необходимо отметить, что некоторые формулировки нуждаются в уточнении. В частности, непонятна стоимость понесенных затрат, которые должны быть оценены как «значительные», не решен вопрос о возложении на причинителя вреда фактически «двойной» обязанности: возместить вред в денежном выражении и в натуре.

Рассматриваемые противоречия судебной практики свидетельствует о наличии публично-правовых элементов гражданско-правовой ответственности за экологический вред, возмещаемый в натуральной форме, а также о возможности вынесения отношений, складывающихся в сфере возмещения вреда окружающей среде путем проведения восстановительных работ, за пределы частноправового регулирования.

В государствах, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития, то есть, в странах с высоким уровнем жизни, возмещение экологического вреда осуществляется в рамках как гражданско-правовых, так и административных процедур. Например, в США действует смешанная система, включающая в себя нормы гражданско-правовой ответственности и административные полномочия, позволяющие Агентству по охране окружающей среды США издавать обязательные постановления об устранении загрязнения, подкрепляемые угрозой наложения крупных штрафов за их неисполнение¹.

В большинстве стран Евросоюза действуют дифференцированные подходы к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов в соответствии с Директивой 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (далее — Директива 2004 г.).

Согласно положений Директивы 2004 г., понятие экологического ущерба (вреда) применяется исключительно к тем природным компонентам, возможность восстановления которых в натуральной форме существует, а именно, к охраняемым видам и природной среде обитания, водным ресурсам и

¹ Отчет «Ответственность за вред окружающей среде в странах ВЕКЦА: применение лучшего международного опыта» /ОЭСР <http://www.oecd.org/environment/outreach/50247963.pdf>

земельным ресурсам. Директива 2004 г. не применяется в отношении вреда, причиненного атмосферному воздуху, озоновому слою и околоземному атмосферному пространству, а также недрам.

Директива 2004 г. устанавливает административный по своей сути режим юридической ответственности за причинение экологического ущерба, поэтому его устранение в европейских странах проводится в рамках публично-правовых процедур¹.

Например, в Республике Польша, в целях реализации Директивы 2004 г. был принят национальный закон «О предотвращении и устранении экологического ущерба» от 13 апреля 2007 года, основывающийся на модели административной ответственности, касающейся выполнения административных предписаний природопользователями. Положения польского закона применяются к непосредственной угрозе возникновения экологического ущерба и экологическому ущербу, причиненному деятельностью природопользователя.

В Германии экологический ущерб понимается как измеримое негативное изменение в природном ресурсе или измеримое ухудшение качества такого ресурса (часть 2 статьи 2 Акта об экологическом ущербе, 2007²). В случае причинения ущерба окружающей среде ответственное лицо обязано принять меры к ограничению ущерба и провести необходимые мероприятия по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды в соответствии с планом восстановления, утвержденным компетентным органом.

Со вступлением в силу с 1.03.2017 изменений в статью 78 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³ должны быть определены порядок и условия зачета затрат на устранение вреда, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Вышеизложенное свидетельствует о высокой актуальности рассматриваемой темы и о необходимости проведения дальнейших научных исследований в данном направлении.

¹Кодолова А.В. Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба // Современное право. 2014. № 7. С. 27-31.

² Act serving to implement the Directive of the European Parliament and of the Council on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage, of 10 May 2007, URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/uschadg_en.pdf

³ См. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» // Российская газета от 28.06.2016, вып. 7007(139).

ПРОБЛЕМЫ ВРЕДА ПРИРОДНОЙ СРЕДЕ

Лагутов В.В.

*председатель экологической комиссии Общественной палаты г. Новочеркаска,
доктор технических наук, профессор*

Термином «окружающая среда» стали называть остатки природы в целом и огрызки ее отдельных экосистем. Термин не конкретен и может характеризовать весь диапазон деградации от леса до пустыни в любой момент этого процесса разложения жизни. Стало быть, под понятием «вреда» понимается какая-то часть указанного выше диапазона, большая или маленькая, в зависимости от желания и точки зрения: то ли утрата всей природы, то ли отдельных ее частей — экосистем или видов живого.

В остатке имеем словосочетание «правовые проблемы возмещения». Следует вспомнить деградацию от предельных состояний, от царя Петра, когда природа была и за ведро помоев, вылитых в реку, били батогами и ссылали на каторгу немедленно без судебного окормления. Потому-то природа и была, со зверьем и чистой водой в реках. Длился рай природы до времен существования ее хранителей - казачьего народа, уклад жизни которого был, как ныне говорится, рационального природопользования. А ныне еще более модное слово появилось — устойчивое развитие, т.е. мирное сосуществование социума и природы, т.е. тот самый идеал, о котором мечтают все экологи и граждане.

Например, за ловлю рыбы в нерестовый период, запретный на Дону, Урале и прочих реках, нарушителей топили в реке. И была присказка, чисто правовая - «в куль, да в воду». Пороли и попов за их трезвоны в колокола в нерестовый период. Т.е. там, где правовая система была элементарной (семейно-станичной) и не отложенной, как ныне, никаких правовых проблем возмещения вреда не было. Понятия вреда и кары были соизмеримы: один рыбий хвост — один браконьер долой: сердито и дешево.

С появлением и регламентацией правовой системы с судопроизводством, притянутых за уши к отдаленному центру, все изменилось в худшую сторону. Какой-либо самостоятельности органы самоуправления были лишены. Т.е. о своевременном и быстром лечении природы от нанесенных ей ран было забыто. Эти две указанные проблемы - отложенное и удаленное лечение не являются, по сути, чисто правовыми, скорее антиэкологические в интересах известно кого.

Но этот вывод о заведомо антиэкологической системе управления не меняет главной картины — сознательного уничтожения природы. Для такого убеждения достаточно сопоставить правовой взгляд и оформление права на природу в хронологии последнего полувека в стране СССР – РФ. Поначалу в законах постулатами были категорические запреты на разрушение экосистем, достаточно вспомнить формулировки по запрету строительства и эксплуатации гидротехнических сооружений на реках без оборудования плотин рыбопропускными сооружениями, а всех водозаборов рыбозащитными устройствами. Что было, то было. В силу сознания, под рыбозащитными

устройствами понимались устройства не для защиты рыбы от попадания в водозаборы, а наоборот, эти устройства были для защиты водозаборов от забивания их рыбой.

Но годы шли, эти средства уничтожения рыбы эффективно работали, уничтожая рыбу, пока государство не осознало, что рыба из рек куда-то пропала. Естественно, что вред резко уменьшился вместе с рыбой. И что любопытно, ни один рубль из эффективно работающей системы штрафования за вред природе, уходя в централизованный бюджет, назад к природе так и не вернулся за все полвека.

Каким образом теперь реагирует система права на отношения к орудиям уничтожения рыбных ресурсов наших рек? Очень просто, изъятием даже упоминаний о некогда большом рыбном мире во всех внутренних водоемах страны. Ныне в природоохранных разделах и отдельных статьях законов нет безусловных запретов на строительство и эксплуатацию всяких вредных устройств типа плотин и водозаборов.

Формулировки изменены в сторону чисто пожелательного, а не обязательного характера. Более того, вместо отдельных ведер помоев в природоохранной системе права уже используются понятия масштабных сбросов вредных веществ в количествах соизмеримых с самими расходами рек. Логичным следствием такого античеловеческого отношения к природе явилось уничтожение рыбного мира наших рек. Но этот факт не обернулся чрезвычайным наведением порядка в жизни социума и правовой системе. К геноциду добавилась статья об экоциде - ни одного факта правоприменения ее нет и по сей день. Хотя только за уничтожение стратегических рыбных запасов уже можно было найти и отправить виновников на лесоповал.

Вышесказанное не является неизбежностью гибели природы и обреченности общества. История науки и права дает шанс на спасение путем установления экологической диктатуры, т.е. безусловного приоритета сохранения природы над социальными нормами. Схема проста — за счет замены местечково-национальных правовых догм разных стран системой экологического, бассейнового права на основе бассейновой концепции устойчивого развития пока мы не вышли окончательно из времен невозврата, где уже обретаемся.

История у человечества может быть продолжена только вместе с рыбой, зверьем, реками и лесами и от ухода любого из этих миров общество меняет свой статус на беженцев выжженной земли или саранчи в космосе. Можно ли жить совместно социуму и природе? Другого выхода нет, так как право, экономика и административное управление есть лишь инструменты для достижения главной цели — обуздания социума: мир подошел к этой черте обуздания социума через систему природоохранного права.

Поэтому само понятие правового возмещения вреда природе должно быть изменено в головах наших современников на примат естественных воспроизводств природы, на создание системы зеленого Глобализма, единых правил для всех, независимо от религиозных, национальных и иных догматов: это правовая проблема выживания самого человечества.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТОИМОСТНОЙ ОЦЕНКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА В РОССИИ

Медведева О.Е.

*профессор кафедры экономической политики и экономических измерений
Государственного университета управления, доктор экономических наук*

Вакула М.А.

*заведующий кафедрой земельного и экологического права
Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук*

Вопрос стоимостной оценки и возмещения ущерба, вызванного причинением вреда окружающей среде (экологического ущерба), является довольно сложной и, по сути, нерешенной в России проблемой, несмотря на казалось-бы хорошее методическое и правовое обеспечение. Во многом это связано с несовершенством и ограниченностью применяемых в нашей стране экономических инструментов защиты окружающей среды и неразвитостью методологии стоимостной оценки ущерба.

Стоимостная оценка ущерба как таковая не является самоцелью. Она требуется для обоснования и применения большого количества экономических инструментов в сфере охраны окружающей среды и поэтому относится к одному из наиболее действенных инструментов устойчивого развития. При этом методы оценки экологического ущерба не могут рассматриваться в отрыве, с одной стороны, от правовых норм охраны окружающей среды, поскольку в большинстве случаев закрепляются на институциональном уровне (в России, преимущественно законодательно), а с другой стороны — от принятой в международной практике методологии стоимостной оценки экономических и неэкономических активов (экосистемные услуги) и экстерналий эффектов, вызываемых негативным воздействием на окружающую среду (увеличение заболеваемости населения), поскольку напрямую связаны с финансовым воздействием на природопользователей и показатели их хозяйственной деятельности.

Основной сферой применения стоимостных оценок экологического ущерба в международной практике и отчасти у нас в стране являются:

1) взыскание средств с нарушителей природоохранного законодательства в случаях причинения ими вреда окружающей среде на восстановительные работы, называемое отечественным законодательством возмещением вреда окружающей среде (статья 77 ФЗ об охране окружающей среды) и компенсацией вреда окружающей;

2) страхование финансовой ответственности за причиненный ущерб;

3) создание залоговых механизмов для обеспечения консервации закрываемых производств (в частности, нефтяных скважин) и ликвидации связанного с их закрытием в будущем, экологического ущерба;

4) возмещение расчетного или, так называемого, «проектного» ущерба перед началом работ, затрагивающих окружающую среду, например, перед

гидростроительством или началом крупномасштабных горных работ;

5) оценка эколого-экономической и социальной (общественной) эффективности крупных проектов для обоснования принятия решений об их целесообразности или нецелесообразности;

6) отбор проектов с учетом эффективности природоохранных мероприятий на основе анализа «затраты-выгоды» и экономической эффективности;

7) экономическое обоснование государственных и частных инвестиций при реализации проектов, влияющих на окружающую среду, а также проектов по ликвидации прошлого ущерба;

8) обоснование величины платежей за негативное воздействие на окружающую среду;

9) применение механизма «долги в обмен за природу»;

10) макроэкономический анализ «устойчивости» по показателю скорректированные чистые накопления (Adjusted net saving) и другие инструменты.

Из перечисленных выше 10 инструментов обеспечения устойчивого развития в России закреплены в правовом поле и применяются не более двух. К ним относится возмещение вреда, причиненного окружающей среде, и обязательное страхование финансовой ответственности за причиненный вред окружающей среде предприятиями некоторых отраслей, отнесенных федеральным законом №116-ФЗ к опасным производственным объектам¹.

Такое соотношение используемых в мире экономических инструментов, основанных на стоимостных оценках экологического ущерба, и применяемых в России (2 из 10) подтверждает вывод о неразвитости данной сферы и, как следствие, об отсутствии в госструктурах интереса к развитию методологии стоимостного измерения экологического ущерба. Вместе с тем, данный вопрос можно рассматривать как крайне важный и актуальный с позиций перехода к устойчивому экономическому росту и выполнения Целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals – ЦУР) на 2016–2030 гг., принятых на саммите ООН в сентябре 2015 года.

Можно выделить несколько основных проблем, существующих в настоящее время в России в сфере оценки экологического ущерба: отсутствие единой методологии, позволяющей получать объективные значения экологического ущерба, сопоставимые по различным средам и оценками материальных активов в реальных секторах экономики; использование «таксового» способа стоимостной оценки экологического ущерба; неучет большого количества видов экологического ущерба; ограничение сфер применения действующих методик возмещением вреда, причиненного окружающей среде нарушением природоохранного законодательства;

Отсутствие единой методологии заключается в том, что все действующие методики построены на разных принципах измерения экологического ущерба.

¹Федеральный законот 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Методология расчета в большей части из них никак не прописана и не отражена, что делает, полученные с использованием данных методик оценки несопоставимыми как между собой, так и со стоимостными оценками, используемыми в других сферах экономики. «Таксовый» или нормативный способ оценки экологического заключается в перемножении натуральных показателей, характеризующих вред, и стоимостных показателей, приведенных в методиках и обычно называемых таксами. Полученную величину часто предлагается умножить на ряд корректировочных коэффициентов. При этом ни таксы, ни коэффициенты обычно никак не обосновываются.

Таксовый подход исключает экономический анализ, что приводит к получению необъективных значений, никак не связанных с ни реалиями экономики, ни с фактическими потерями общества, вызванными причинением вреда окружающей среде. Однако данный метод удобен, так как прост в применении. В действующих методиках не предусматривается оценка таких видов экологического ущерба, как потеря экосистемных услуг, ущерб от выбросов парниковых газов, ущерб от загрязнения атмосферы токсичными веществами, ущерб от потери биоразнообразия и др. Методики предназначены только для одной довольно узкой цели — измерения в стоимостном выражении вреда от нарушения природоохранного законодательства. Использовать их для других целей по причине получения необъективных показателей представляется неправомерным. К данной проблеме примыкает проблема неразработанности терминологии и классификации понятий экологический ущерб, ориентированной на цели проводимой оценки.

По мнению авторов, под экологическим ущербом следует понимать все негативные последствия, вызываемые загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем и их отдельных компонентов и создающие реальную угрозу жизни и здоровью человека, его благосостоянию, материальным ценностям, экономике страны в целом и отдельных регионов.

Экономическая оценка экологического ущерба означает оценку в денежном выражении данных негативных последствий, рассчитанную либо для определенных субъектов правовых и хозяйственных отношений, либо для определенного сообщества людей, экономики страны или региона.

С классификационных позиций при стоимостной оценке ущерба можно выделить такие категории экологического ущерба как: текущий или фактический ущерб, возникающий либо при нарушении природоохранного законодательства, либо в результате аварийных и чрезвычайных ситуаций; прошлый — ущерб, возникший в результате прошлой хозяйственной деятельности. Данный вид ущерба можно отнести к текущему ущербу, так как оценивается по фактическому состоянию того или иного природного объекта в настоящий момент времени; предотвращенный ущерб; будущий или проектный ущерб. Будущий или проектный ущерб целесообразно рассчитывать на стадии проектирования и включать в состав документации по оценке воздействия на окружающую среду.

В мировой науке развиваются два направления исследований в сфере

оценки экологического ущерба — теория оценки экосистемных услуг, использующая нерыночные оценки, и затратная концепция оценки, базирующаяся на принципе подсчета затрат, необходимых для восстановления качества окружающей среды до приемлемого уровня.

В последние годы все больше внимания в международной практике природопользования и охраны окружающей среды уделяется вопросам стоимостной оценки ущерба от загрязнения водных объектов. Пока еще подобные расчеты проводятся в экспериментальном порядке и сами методы и подходы еще вырабатываются. Для оценки ущерба от загрязнения водных ресурсов использовать два метода, относимые условно к затратному подходу. Это: *метод выгод от предотвращенного ущерба* (benefits from averting damage from water degradation) и *метод затрат на предотвращение ущерба* (costs of averting damage from water degradation, также называемый “maintenance-cost approach”)

«Метод выгод от предотвращенного ущерба заключается в подсчете всех выгод от поглощения и ассимиляции вредных веществ водными объектами. Считается, что тем самым водные ресурсы предотвращают ущерб, который бы возник если бы такой ассимиляции не было. К предотвращенному ущербу в стоимостном измерении относятся произведенные затраты на лечение болезней, вызываемых загрязнением воды, ущерб от потенциальной смертности по тем же причинам, дополнительные затраты на очистку технической воды в промышленных производствах, потери сельхозпроизводства.

Метод затрат на предотвращение ущерба заключается в подсчете затрат на действия по предотвращению ущерба. В этом случае могут учитываться как структурные затраты на перестройку экономики для обеспечения соответствия воды требуемым стандартам качества (structural adjustment costs), так и затраты на внедрение современных технологий очистки водозабора и сточных вод, предотвращающие их загрязнение (установка фильтров, использование более комплексных технологий очистки). Также могут учитываться и другие затраты».

Внедрение перечисленных выше инструментов охраны окружающей среды и устойчивого развития в хозяйственную практику напрямую связано с решением нескольких задач: разработка и официальное признание единой методологии стоимостной оценки экологического ущерба, ориентированной на прикладные задачи и использующей наилучшие международные практики; разработка методик стоимостной оценки экосистемных услуг и экстерналий эффектов; создание институциональных условий проведения таких расчетов через обязательное включение стоимостных оценок будущего экологического ущерба в проектные материалы.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Непоклонов В.Б.

и.о. проректора по научной работе МИИГАиК, доктор технических наук

Хабарова И.А.

*аспирант направления «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель» Факультета
развития территорий МИИГАиК*

Воробей Т.Н.

*студент факультета «Кадастр недвижимости»
Государственного университета по землеустройству*

Конституция РФ гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду, при условии исполнения таких обязательств как: сохранение природы и окружающей среды; бережное отношение к природным богатствам.

Прежде чем разбираться в сфере правового регулирования в отношении окружающей среды, необходимо исходить из основных понятий, которые обеспечат правильное понимание поставленных проблем согласно закону от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ.

Основными способами причинения вреда окружающей среде можно назвать: а) загрязнение; б) повреждение; в) уничтожение природных объектов, которые являются компонентами (элементами) природной среды.

Сфера охраны окружающей среды и природы, а также возмещения вреда окружающей среды регулируется различным законодательством. Обязательства вследствие причинения вреда как отношения имущественные свою очередь устанавливает условия возникновения такого обязательства: наличие вреда, противоправность действия или бездействия, связь между действием (бездействием) и наступившими последствиями, вина причинителя вреда.

Также важным нормативно-правовым актом является № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором отражены основные понятия, объекты охраны окружающей среды, загрязняющие вещества, полномочия органов различных уровней в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, принципы охраны окружающей среды и принципы возмещения вреда, а также виды ответственности за нарушение законодательства в данной области.

К сожалению, нужно отметить низкую эффективность механизма возмещения вреда окружающей среде вследствие отсутствия договоренности по основным терминам (вред, убытки, ущерб);

К примеру, в №7-ФЗ вред определен как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. В ст. 5, 6, 7, 8 Закона речь идет уже о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области

охраны окружающей среды. В ст. 46 Закона об охране окружающей среды упоминается вред окружающей среде, причиненный в процессе строительства и эксплуатации таких объектов, как нефтегазодобывающие производства, объекты переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. Статья 66 этого же Закона указывает на случаи возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований. Также, из статьи 77 Закона об охране окружающей среды следует подробный и незакрытый перечень оснований возмещений вреда, поскольку в ней использован термин "вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды":

неразвитости правовой базы регулирования;

отсутствия единой методологической основы оценки причиненного вреда;

несовершенства методов определения возможного периода восстановления окружающей среды в результате совершенного правонарушения.

Проблема применения правовых норм о возмещении вреда среде связана с тем, что наука и практика, как правило, далеки в определении реального ущерба, так как структура ущерба базируется на учете случайных, поверхностных факторов без применения глубинного анализа:

определения вреда исходя из общей суммы потерь ресурсов, не учитывая общего воздействия на экосистему;

вред определяется суммой поверхностных изменений в окружающей среде, без точного подробного исследования внутренних изменений и массового воздействия на окружающую среду;

недостаточного уровня квалификации судей (не правильно применяют нормы природоресурсного законодательства);

ошибок в работе органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды.

Для ознакомления с практической стороной механизма возмещения ущерба окружающей среде, ниже приведено определение Московского городского суда от 17.06.2010 г. по делу № 33-18111. Иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей природной среды.

Межрайонный природоохранный прокурор г. Москвы обратился в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц с иском к ГУ г. Москвы «Московский государственный объединенный художественный историко-архитектурный и природно-ландшафтный музей-заповедник» о возмещении вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей природной среды и просил взыскать с ответчика ущерб в бюджет г. Москвы, ссылаясь на нормы ст. ст. 3,

77, 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» и на результаты проверки требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В суде представитель Межрайонного природоохранного прокурора г. Москвы настаивал на удовлетворении требований. Представитель ответчика и третье лицо М. просили в удовлетворении требований отказать. Представитель третьего лица Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы просил требования удовлетворить. Судом было постановлено решение об удовлетворении требований истца, об отмене которого по доводам кассационной жалобы просит ГУ г. Москвы музея-заповедника, как незаконного.

Проверив материалы дела, выслушав объяснения представителя ГУ г. Москвы музея-заповедника, полагавшего оставить решение суда без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения, обсудив доводы кассационной жалобы, судебная коллегия приходит к выводу, что решение суда постановлено в соответствии с нормами материального и процессуального права, требованиями закона, ст. ст. 61, 77, п. 2 ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. ст. 3, 10 Закона г. Москвы «О защите зеленых насаждений», ст. ст. 15, 1064 ГК РФ, ст. ст. 56, 67, 98 ГПК РФ и отмене не подлежит, по следующим основаниям Судом первой инстанции было установлено, что 01 июня 2007 года М., являясь должностным лицом ГУ г. Москвы музея-заповедника, при проведении работ по адресу: г. Москва, в нарушение требований ст. 61 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 3 Закона г. Москвы от 05.05.1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений», без соответствующего разрешения, допустил повреждение зеленых насаждений, выразившееся в повреждении зеленых насаждений, в складировании грунта на газоне в районе КПП № 8 на площади.

Постановлением по делу об административном правонарушении от 16 июня 2009 года М. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 4.18 КоАП города Москвы и ему было назначено наказание в виде штрафа, который был им уплачен. В соответствии со ст. 77 ФЗ № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды», юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, в том числе в результате ее загрязнения, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Суд взыскал с ответчика причиненный ущерб в доход бюджета г. Москвы, а также взыскал в доход государства госпошлину на основании ст. 98 ГПК РФ.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Нижник Л.С.

аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству

На современном этапе развития общества в условиях глобальных климатических изменений, трансграничного загрязнения воздуха и воды, замусоривания, деятельность, касающаяся охраны природы, скорее необходимость, чем благотворительность, поскольку в экономической перспективе, уничтоженная, она ускорит процесс накопления экологического ущерба, с которым будущему поколению, очевидно, не справиться¹.

В этой связи нет сомнений, что модель «общество - природа», в которой данные понятия не находятся в противоречии по отношению друг к другу, а имеют общие взаимосвязанные цели: рациональное природопользование и охрана окружающей среды, в наше время является приоритетной.

Вместе с тем, «благоприятное» взаимодействие охраны окружающей среды и получения прибыли за использование природных ресурсов является проблематичным, поскольку возникает вопрос об игнорировании рыночных механизмов, касающихся экономически целесообразного, но в то же время неэкологического природопользования.

К сожалению, усиление влияния хозяйственной деятельности на природу стремительно ухудшает экологическую обстановку, способствует деградации окружающей среды, которые впоследствии перерастают в глобальные проблемы возмещения вреда, причиненного природе, а также в негативные экономические и социальные последствия, снижая качество жизни населения России.

Особое внимание стоит обратить на данные, предоставленные в государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации»², согласно которым подтверждается наличие в стране значительного количества населенных пунктов с загрязнением окружающей среды значительно выше установленных нормативов. Существенное загрязнение территорий РФ происходит в результате деятельности предприятий черной и цветной металлургии, горнодобывающих, химических и нефтехимических заводов³.

Необходимым условием реализации права на благоприятную окружающую среду является планомерная, открытая, сознательная деятельность государства, его органов, а также граждан, их объединений и юридических лиц. Такая деятельность может выступать в качестве превентивной комплексной меры, направленной на предотвращение нарушения

¹Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 198; Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М.: ИЗиСП-ИНФРА-М, 2014. С.189-201.

²[Электронный ресурс] URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1101> (дата обращения 20.02.2017).

³Парамонова Н.Накопленные, экологические, наши // Экология и право. 2016. № 1 (61). С. 15.

названного права. Как отметил Боголюбов С.А., проблема взаимодействия экономики и охраны природы может быть оптимально решена посредством гармонизации, равновесия материальных и экологических потребностей граждан, их права на благоприятную окружающую среду и беспрепятственного использования имущества для непротиворечащей закону предпринимательской деятельности¹.

Нет сомнений в том, что от того, как реализуются и действуют экономико-правовые гарантии, зависит безопасность среды проживания, обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду и масштабы причиненного окружающей среде вреда и его возмещения.

Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду представляют собой наличие такого уровня социально-экономического развития общества, при котором сведена к минимуму вероятность возникновения социально-экономических факторов, неблагоприятно влияющих на жизнедеятельность каждого. По мнению В.В. Мамонова, гарантии данного права, в первую очередь, находятся не в правовой, а в экономической плоскости, поскольку для охраны природы, разработки новых, альтернативных источников энергии нужны значительные денежные средства, в связи с этим, контроль и исполнение сохранения экологического баланса на Земле касается передовых, развитых стран².

В европейских странах имеется опыт решения экологических проблем, которое зависит от изменения направления экономики в сторону развития оказывающих минимальное негативное воздействие на природу отраслей, а также от стимулирования предприятий на внедрение экологически адаптированных технологий³. Необходимо рассмотреть оптимальную форму экономико-правовой гарантии — плату за негативное воздействие на окружающую среду⁴.

ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит механизм взимания платы за негативное воздействие и возмещения экологического ущерба, однако схемы реализации данных денежных средств с целью оптимального фактического восстановления благоприятной окружающей среды в законодательстве не предусмотрено.

Обеспечение благоприятного качества окружающей среды, необходимого для жизни граждан и процветания связанного с ним хозяйствования, находятся в разумном и дальновидном взаимодействии, конструктивном и стратегическом сочетании экономики и экологии, ресурсопотребления, охраны и воспроизводства, обеспечиваемых посредством права, в том числе

¹Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина, Н.К. Казанцев и др.; Отв. ред. А.В. Габов. – ИЗИСП. –М.: Статут, 2015. 333 с.

²Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации. Автореф. дис. д. ю. н. Саратов. 2004. 35 с

³Маликова О.И. Механизмы поддержки экологически ориентированных инноваций и структурных изменений в экономике // Право и экология. Материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗИСП, 2013. 81 с.

⁴Ниженник Л.С. Экономико-правовая гарантия обеспечения права на благоприятную окружающую среду // Аграрное и земельное право. 2016. № 11. 115 с.

использования наряду с имущественными административных форм воздействия на загрязнителей природы¹.

На практике денежные средства от хозяйствующих субъектов-нарушителей поступают в бюджет, а качество окружающей среды так и продолжает в реальности оставаться невосстановленным. Так, неоднократное привлечение компании ООО «Новгородский бекон» к административной ответственности в виде штрафов права жителей на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья не восстановило, поскольку, оплатив штрафы, данное предприятие продолжает загрязнять природу.

Примечательным является определение Арбитражного суда Новгородской области от 14.03.2016². Так, ООО «Новгородский бекон» планирует прекратить производство товарной свинины на территории промышленного комплекса в вышеуказанной деревне лишь через год, что свидетельствует о дрящемся характере посягательства на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения района.

Иными словами, негативная деятельность данного юридического лица не только не приостанавливается, но и продолжает осуществляться до момента выполнения установленных природоохранных мероприятий, а зачастую промышленные предприятия, оплачивая очередные административные штрафы за совершенные правонарушения, с большей интенсивностью реализовывают эксплуатацию своего вредного производства, в результате чего экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду предаются забвению.

Для усиления эффективности действия экономико-правовых гарантий целесообразно рассмотреть вопрос о направлении поступлений подобного рода экологических платежей во внебюджетные экологические фонды. Важно не только собрать средства, но и обеспечить экологическую и экономическую эффективность их распределения, позволяющую направлять данные средства на природоохранные мероприятия, что впоследствии даст положительную динамику состояния окружающей среды.

В ФЗ от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» определен порядок классификации интенсивности негативного воздействия на окружающую среду. Объекты, в том числе объекты капитального строительства, а также «совокупность нескольких объектов, объединенных единым назначением и (или) неразрывно связанных физически или технологически и расположенных в пределах одного или нескольких земельных участков», загрязняющие окружающую природную среду, систематизируются в отдельные категории.

Категории объектов определяют применение соответствующих методов государственного регулирования, основываясь на принципе

¹Подробнее см. Боголюбов С.А. Административное воздействие на экономику и экологию // Законодательство и экономика. 2015. № 3. С. 24.

²[Электронный ресурс] URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/c01f3104-88f3-4258-9ace-c22a49b4efc2> (дата обращения 21.07.2016 г.).

«экологической безопасности»: чем безопаснее объект, который эксплуатирует компания, тем меньше для него предусмотрено законодательных предписаний при выполнении административных регламентов (например, для получения какой-либо разрешительной документации).

Более того, изменения ФЗ № 219-ФЗ основали принципиально новую систему нормирования деятельности, которая оказывает негативное влияние на окружающую среду. Определена схема уменьшения количества негативного воздействия в виде применения мер экономического стимулирования, посредством которых вводятся льготы для предприятий, использующих в своем производстве наилучшие доступные технологии: организации, которые не стремятся модернизировать свои предприятия в увеличенном размере уплачивают экологические платежи.

Стимулирование природопользователей к рациональному использованию природных ресурсов является одной из приоритетных задач законодательной деятельности, но в нашей стране часто данную задачу отодвигает другая - пополнение бюджета, а на практике значительное влияние может оказывать и коррупционный фактор.

Иными словами, бесконтрольное и нерациональное расходование средств станет препятствовать реализации мер по обеспечению экологической безопасности и будет оказывать противоположное действие подобно использованию любого инструмента государственной экономической политики вопреки его назначению¹. Как отметил Боголюбов С.А., сколько бы ни говорили о том, что средства, выделяемые на поддержание природного баланса, следует рассматривать не как затраты, а как инвестиции в будущее поколений, останутся словами, не возымеют действия, пока общество не осознает ценность и ограниченность многих природных ресурсов, пока не будет проявлена необходимая воля и не будут задействованы соответствующие правовые меры для уравнивания экономики и экологии².

Нет сомнений в том, что никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если она направлена на уничтожение природы. Экономико-правовые гарантии, являясь ключевыми, должны предусматривать достаточно жесткие и действующие в реальности санкции, с одной стороны, а также максимально выгодные стимулы к добровольному соблюдению природоохранных норм, с другой.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что в настоящее время экономико-правовые гарантии, являясь важным средством реализации права на благоприятную окружающую среду, к сожалению, не имеют первостепенного жизненно необходимого приоритета, поскольку вышеназванные направления, реализуются не комплексно. Кроме того, тезис «сначала мы все разбогатеем, а

¹Чернявская Н.В. Совершенствование системы экологических платежей в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. Вып. 22. С. 15–21.

²Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилюткина, Н.К. Казанцев и др.; Изд-во «Статус». – М.: Статус, 2015. 329 с.

потом будем думать об экологии» не имеет ничего общего со сложившейся за многие годы практикой.

КАК ЯХТУ НАЗОВЕШЬ...

Розовский Б.Г.

*главный научный сотрудник Института экономико-правовых исследований
Национальной академии наук Украины (г. Киев),
заведующий кафедрой правоведения юридического факультета
Восточно-украинского национального университета им. В. Даля (г. Северодонецк),
доктор юридических наук, профессор*

По гражданскому законодательству Российской Федерации, Украины, других цивилизованных государств под возмещением вреда (ущерба, убытков) понимаются юридические отношения между двумя субъектами, наделенными соответствующими правами — потерпевшим и противостоящим ему причинителем вреда. С причинителем вреда относительно ясно. Но кто (что) потерпевший? По давно сложившейся традиции в экологическом праве этим статусом пытаются наделить природу и отдельные ее объекты. В США одно время даже были в моде иски типа: «Лоси против штата Мичиган». Однако это лишь терминологическая экзотика. Э. Рязанов поэтической строкой: «У природы нет плохой погоды, всякая погода благодать» сформулировал главнейший философский постулат: «Природа не может претерпевать ущерб».

Мы не охраняем природу как самостоятельный субъект права — это утопическая задача. Если завтра в силу каких-то космических катаклизмов на Земле, как на Марсе, исчезнет атмосфера, природа изменит свое качество, но останется природой. Пострадает человек, он может вообще исчезнуть как вид природы, поэтому стремится овладеть тайнами космоса и противостоять потенциальной опасности. Мы тысячелетия живем в ультра прагматичном мире, когда человек любит, прежде всего, самого себя. Природу он «любит» только в той мере, в какой она обеспечивает его благополучное существование.

Вспомним, сняв идеализирующие очки, подсечное земледелие и даже такое, на первый взгляд, невинное начинание, как одомашнивание диких животных — это ведь начальный этап агрессии человека в своем естественном окружении. Этап, без которого не было бы современного человека. А распашка неисчислимых гектаров земли, отторжение ее на городское и промышленное строительство, строительство плотин, активное уничтожение носителей инфекционных болезней, предотвращение наводнений, оползней, селей и многое-многое другое — мог ли без этого человек не в поэтическом ореоле, а на грешной земле чувствовать себя ныне человеком?

Право в первооснове было создано, и в таком качестве существует по сей день, для охраны человека, для сохранения его как социобиологического вида. В этом предназначении оно регулирует отношения по использованию природы

как среды обитания. *Реально мы охраняем не природу, а человека в его природном окружении. Экологическое право в сегодняшней интерпретации более точно следовало бы именовать не правом охраны окружающей среды (природоохранительным правом), а правом антропоэкологическим.*

Вред, ущерб причиняется не природе, не окружающей среде. Он причиняется человеку, обществу в результате нерационального использования природных ресурсов, и должен иметь социально-экономическую оценку. Неоправданно завышенные затраты на охрану природы, как это имело место в США, приводят к снижению уровня обеспечения благополучия граждан.

Необходимо признать, в мире не существует достоверных оценок влияния на человека негативных последствий техногенного загрязнения природных объектов. На постсоветском пространстве поныне применяются с некоторой модификацией методики расчета ущерба, разработанные, как потом выяснилось, с существенной погрешностью¹.

Их совершенствование затруднено многочисленными комбинациями вредных выбросов и сбросов в разных регионах, кумулятивный эффект которых требует индивидуальных исследований. Погрешности нормативной базы усугубляются ненадлежащей организацией природоохранной работы. В итоге, как пример, на экологической карте Украины нет рек, которые можно было бы назвать чистыми. Реки теряют способность самовосстанавливаться. По подсчетам ученых, поголовье рыб в Украине за последние десятилетия уменьшилось в 100 раз.

На Западе получает распространение производство оборудования для очистки питьевой воды, воздуха жилых и рабочих помещений, как компенсация ненадлежащей очистки техногенных выбросов в окружающую природную среду. Соответственно рассчитывается суммарный экологический ущерб.

В экономико-экологическом праве традиционно рассчитывается ущерб, причиняемый человеком в результате неэффективной эксплуатации природных ресурсов. Неоправданно мало внимания уделяется расчету потенциального ущерба, причиняемых стихийными природными явлениями и затрат на его предотвращение. В СМИ периодически появляется информация о жертвах цунами, смерчей, снежных лавин. Однако есть и масштабные угрозы. В 1986 году со дна кратерного озера Ньос в Африке поднялось смертельное облако, которое со скоростью 100 км/ч спустилось в долину и уничтожило свыше 1700 человек. Целые деревни заполнились трупами людей и домашнего скота. На дне другого африканского озера Киву скрывается около 65 км³ метана и 256 км³ углекислого газа, которые в совокупности способны вызвать глобальную катастрофу.

Высказанное утверждение о недопустимости естественной природы быть субъектом правоотношений правомерно лишь при существующем пока ныне

¹ Экономико-правовой механизм охраны окружающей природной среды: мифы и реальность. // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренко. Спецвипуск. Ч.1. –2008. –С.14-30; Экологическое право: необходимость возврата к истокам// Право Украины. – 2011.- № 3-4. – С. 37-48. Environmental law the necessity to return to origins /Law of Ukraine. – 2011. - № 3-4. – P. 33-43.

уровне наших знаний. Отдельные, разрозненные факты дают основание выдвинуть гипотезу о том, что естественная природа и ее представители обладают специфическими формами сознания и языка, как средства обмена информацией, в познании которых человек делает первые шаги.

Ныне становится общепризнанным факт обладания сознанием всего живого (не удивлюсь, если со временем данная констатация распространится на остальные природные объекты). При пересечении реки Хоргос, разграничивающей территорию Казахстана и Китая, удивляет странный факт: на одной стороне полно птиц, на другой, китайской, — ни одной. Когда во время культурной революции китайцы убивали воробьев, попадали замертво множество разных птиц. До сих пор у птиц сохранилась историческая память: на ту сторону лететь нельзя, там убьют¹.

Растения умеют предупреждать друг друга о нависшей опасности и организовывать отпор. У них, как у насекомых, существует ионная сигнализация. Как только гусеница, скажем, приступает к поеданию листика помидорного куста, другие листья и рядом расположенные растения получают сигнал опасности и начинают спешно вырабатывать вещество, которое связывает у гусениц пищеварительные ферменты, что затрудняет и даже делает невозможным усвоение пищи. Кроме ионной сигнализации, растение одновременно начинает подавать и электрические сигналы. А они привлекают внимание птиц, питающихся этими самыми гусеницами. Еще более изощренно защищается хлопковое растение, подвергшееся нападению гусениц совки. Распробовав на вкус слюну врага, его листья вырабатывают летучие ароматические вещества, служащие приманкой для наездников-браконид, которые откладывают свои яйца прямо в тела гусениц. Вылупившись, они убивают «хозяина».

Подобных примеров множество. Дикая животные, не говоря уже о домашних, способны воспринимать эмоции человека. Дельфины неоднократно на большом расстоянии принимали сигналы опасности человека, отнесенного ветром на надувном матрасе далеко в море, и экспортировали его к берегу. Они же окружали кольцом упавшего с корабля, спасая его от кишащих акул. Сорокалетний житель Севастополя пять дней провел на необитаемом острове посреди реки Конка в Херсонской области. «Робинзон» рассказал, что из-за сильного алкогольного опьянения не помнит, почему пошел купаться и как оказался на острове: все дни он страдал от жажды, голода, холода и укусов насекомых. Четыре дня подряд шли дожди. А согревали его косули, которые живут на острове. Эти необычайно пугливые животные позволяли укладывать себя рядом с дрожащим человеком.

Известны не менее показательные факты о представителях флоры. Ныне получила признание фитопсихология (от др.-греч. *phyton* — «растение»): дисциплина, изучающая поведенческие реакции растений и формы проявления этих реакций². Американский ученый, специалист по детекторам лжи Клив

¹Асламова.Д. Китаец дал казаху знак – проглотим будто бешбармак! // Комсомольская правда в Украине, от 13 января 2010 г. С.16

²Подробнее см.: Tompkins, P., Bird, C. *The Private Life of Plants*. N.Y. 1974.

Бэкстер считается современным первооткрывателем первичной перцепции (восприятия) у растений. В феврале 1966 года он присоединил свое комнатное растение (драцену) через гальванометр к самописцу, в результате получил регистрацию неких ритмичных сигналов. Бэкстер решил проверить, изменятся ли сигналы, если он сожжет один лист растения. Только подумал об этом, как самописец показал максимальное отклонение. Сенсация! Ведь экспериментатор не успел даже дотронуться до растения. Бэкстер продолжил опыты. По его поручению в комнате, где находилось растение филодендрон, ассистент убивал цыплят и лягушек, бросал в кипяток живых рыбок. После чего Бэкстер проводил «очную ставку», подводя к растению-свидетелю разных людей. Растение безошибочно идентифицировало «живодера», выдавая импульс, соответствующий паническому страху! Этот опыт положил начало новому направлению в криминалистике и разведке, но дальнейшие опыты Бэкстера проводились под грифом «секретно».

Способность растений опознавать убийцу была реализована в США в следственной практике. В одном из помещений крупной библиотеки штата Иллинойса обнаружили очередной труп задушенной девушки. Преступление относилось к числу серийных, неустановленный убийца получил кличку Книжный Червь, так как совершал преступления в библиотеках. Подозревать можно было каждого мужчину, который в этот день посетил библиотеку. Пригласили эксперта по детекторам лжи. Он осмотрел место преступления, зачем-то снял со стены кашпо с цветком и установил его в одном из кабинетов библиотеки. Там объяснил, что цветок — это единственный свидетель преступления, и только он... сможет «опознать» преступника! Эксперт присоединил к прикорневой части растения специальные датчики, подобные электродам детектора лжи. Секретарь библиотеки по телефону попросил всех читателей (а их оказалось несколько сотен) прийти для перерегистрации абонемента. Чтобы не спугнуть преступника, вызвали и мужчин, и женщин. Всех поочередно приглашали в кабинет, где стоял цветок, и просили расписаться в документах. Эксперт постоянно снимал показания с цветка — следил за напряжением электрического поля. Вдруг на одного мужчину, преподавателя колледжа средних лет, растение среагировало: на экране монитора синусоиды метались от минимальных величин к максимальным.

Эксперт велел установить слежку именно за этим человеком. Прошел месяц. Преподаватель каждый день ходил в колледж, а вечером возвращался домой. Лишь однажды после работы он отправился в библиотеку соседнего города. В читальном зале подсел к молоденькой студентке, заговорил... Мужчину арестовали, когда он остановил библиотечный лифт между этажами и набросил на шею девушки петлю. Дело Книжного Червя было успешно завершено. Впервые за последние тридцать лет полицейские США открыто заявили в прессе об использовании растений в качестве свидетелей преступлений.

Констатирую главное: все живое на планете, вероятно, способно воспринимать и соответствующим образом реагировать на вред, причиняемый ему человеком. Не исключено, существует защитная реакция объектов

естественной природы, в том числе причинение ему ответного вреда в каких-то формах. Известно, например, что жирафы поедают листья только одиноко стоящих эвкалиптов. Если деревья растут кучно, при поедании жирафом листьев одного эвкалипта он подает сигнал тревоги и другие деревья начинают выделять в воздух большое количество ядовитого вещества, отпугивающего животное. Не по этой ли причине наблюдается высокий уровень заболеваемости у лесозаготовителей? Мы до сих пор не поняли природу периодически возникающих эпидемий человека и некоторых домашних животных. Если задуматься, найдутся и другие зависимости.

В. Солоухин в книге «Трава», пишет: «Человек чрезвычайно гордится своими огромными знаниями. Но он скорее смахивает на механика, который знает, как починить радиоприемник, но не имеет никакого понятия о природе и действии радиоволн; или на древнего человека, который разжигая огонь, не понимал процесса мгновенного окисления. Мы до сих пор расточительно пользуемся светом и теплом и даже не знаем, да и знать не хотим, об их сущности». В подтверждение В. Солоухин ссылается на профессора МГУ И. Забелина, который в своей статье «Опасные заблуждения», опубликованной в «Литературной газете», писал: «Мы еще только начинаем познавать язык природы, ее душу, ее разум. За семьюдесятью семью печатями для нас "внутренний мир" растений».

В полной мере упрек должны воспринять специалисты экологического права. Не за горами время, когда человек познает общий язык природы, проникнет во внутренний мир растений, а затем и других природных объектов. В системе правового регулирования в качестве субъектов права займут законное место, как минимум, представители естественной природы, с которыми человек будет вынужден заключать своеобразные договорные отношения по оптимизации вынужденно причиняемого вреда каждой из сторон. Тогда экологическое право получит законное основание именоваться правом охраны природной среды со всеми соответствующими изменениями в системе нормативного регулирования.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ФРАНЦИИ¹

Терновая О.А.

ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства иностранных государств ИЗиСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук

Проблема поиска эффективных мер ответственности юридических лиц за причинение вреда окружающей среде является актуальной не только для России², но и для многих зарубежных стран. Юридические лица в процессе своей деятельности могут нарушать экологические нормы, например, применяя устаревшие технологии, осуществляя выбросы вредных веществ, эксплуатируя устаревшее оборудование. При этом возникает проблема установления вины конкретного физического лица, которую по мнению Жевлакова Э.Н. установить «бывает непросто, поскольку она обусловлена халатностью, недобросовестностью, незнанием, ошибками и других работников производства или непредусмотрительностью и ошибками проектировщиков оборудования машин и механизмов, либо отсутствием должной отладки технологической цепи производства. Поэтому уголовной ответственности за экологическое преступление должно подлежать не только конкретное физическое, но и юридическое лицо».³

В ряде европейских стран (Германия, Испания, Франция и др.) экологическая ответственность регулируется нормами уголовных кодексов либо уголовно-экологическими нормами⁴. Такая ситуация в европейских странах обусловлена, прежде всего, влиянием рекомендаций Европейского комитета по проблемам преступности Совета Европы о признании уголовной ответственности юридических лиц за экологические преступления. Однако, как справедливо отмечают российские исследователи — «международная интеграция России, её международные обязательства ставят объективные требования по повышению природоохранной культуры. Выполнение экологических требований участниками хозяйственной деятельности постепенно становится общепринятой практикой и элементом конкурентной борьбы»⁵.

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 16-23-08001 РГНФ «Уголовная и административная ответственность юридических лиц за нарушение правил конкуренции»

² См. подробнее: *Боголюбов С.А.* Ответственность в сфере охраны окружающей среды и значение возмещения причиненного ей вреда – юридическая ответственность. Современные вызовы и решения. Материалы VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н.Братуся. М.2013. С.197-209; *Боголюбов С.А.* Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды. Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография. М.: ИЗиСП. ИНФРА-М, 2014. С. 198-201.

³ *Жевлаков Э.Н.* К вопросу об ответственности юридических лиц за совершение экологических преступлений // Государство и право. 2002. № 1. С. 11.

⁴ Например, во Франции Экологический кодекс содержит нормы, содержащие уголовные санкции за причинение ущерба окружающей среде

⁵ См. подробнее: О.В. Меньшикова, В.В. Меньшиков. Экологическая ответственность и экологическое страхование. Электронное периодическое издание «Вестник Международной академии наук. Русская секция», 2012, № 2 URL: http://www.heraldrsias.ru/download/articles/06_Menshikova.pdf

В настоящее время в природоохранном законодательстве европейских стран наблюдается тенденция применения экологической ответственности, направленной на предупреждение и ликвидацию вреда, причиненного окружающей среде. Обязательным условием экологической ответственности является наличие причинно-следственной связи между объектом и случаем причинения вреда окружающей среде. В законодательстве тех стран, где применяется экологическая ответственность, владелец или эксплуатант объекта обязан принять предупредительные меры даже при наличии потенциальной опасности причинения вреда окружающей среде, а при нанесении вреда — ликвидировать ущерб за собственный счет. Такой подход закреплен в Директиве 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий¹.

Особенность экологической ответственности заключается в том, что она применяется не только с целью устранения вреда, причиненного окружающей среде, но и с целью предотвращения возможной угрозы его причинения.

Правовой основой применения экологической ответственности во Франции являются следующие нормативные акты: Директива 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий (далее — Директива 21 апреля 2004), Закон от 1 августа 2008 г., касающийся экологической ответственности и имплементации различных положений права Сообщества в сфере окружающей среды² (далее Закон от 1 августа 2008 г.), отдельные нормы Экологического кодекса (Статьи L. 160-1 – L.173-12)³.

По законодательству Франции юридические лица публичного права или частные юридические лица могут нести экологическую ответственность за вред, нанесенный окружающей среде в связи с осуществлением профессиональной деятельности. Условия применения режима экологической ответственности определяются нормами специального раздела Экологического кодекса под названием «предупреждение и восстановление в случае причинения вреда окружающей среде». Экологический вред согласно положениям Экологического кодекса - не только сам ущерб, причиненный окружающей среде, но и непосредственная угроза причинения ущерба, если есть достаточная вероятность наступления такого вреда в ближайшем будущем.

Статьи L. 161-1 и L. 165-2 Экологического кодекса определяют условия экологической ответственности, для применения которой нанесенный окружающей среде ущерб должен быть классифицирован как серьезный.

¹ Directive 2004/35 du 21 avril 2004 modifiée relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux. Официальный сайт законодательства Европейского Союза URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32004L0035> Дата обращения: 08.02.2017 г.

² Loi №° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Официальный сайт законодательства Франции URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729&categorieLien=id> Дата обращения 07.02.2017 г.

³ Codedel'environnement. Официальный сайт законодательства Франции URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000020558038&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130701>

Директива 2004 г. устанавливает следующие критерии оценки степени серьезности ущерба:

количество индивидуумов, их плотность или зона поражения;

роль конкретных индивидов или территории, подвергшихся ущербу, для сохранения видов и сред обитания, редкость видов или сред обитания (оцененные на местном, региональном и более высоком уровне, включая уровень Сообщества);

способность видов к размножению (в соответствии с особенностями динамики этих видов или этих популяций), их жизнеспособность или способность сред обитания к естественному восстановлению (в соответствии с особенностями динамики характерных для них видов или их популяций);

способность видов или сред обитания восстановиться за короткое время после причинения ущерба без какого-либо вмешательства, иного, чем усиленные защитные меры, до состояния, считающегося эквивалентным или превосходящим исходное состояние, исключительно посредством собственной активности видов или сред обитания.

Ущерб с доказанным влиянием на здоровье человека должен классифицироваться как серьезный ущерб. Согласно статье L.161-1 Экологического кодекса Франции (с изменениями, внесенными Законом № 2016-1087 от 8 августа 2016 г. – ст. 149) прямой или косвенный вред, причиненный окружающей среде, может быть установлен в случаях, если этот вред:

создает серьезный риск причинения тяжкого вреда здоровью человека вследствие загрязнения почвы в результате прямого или косвенного воздействия на поверхность или почву веществ, смесей, организмов или микроорганизмов;

оказывает серьезное негативное влияние на экологический, химический, количественный или экологический потенциал вод, в том числе и вод в исключительной экономической зоне, территориальном море и внутренних французских водах, за исключением случаев, установленных законом;

оказывает серьезное негативное влияние на поддержание или восстановление и сохранение: а) видов, упомянутых в 2 статье 4, в Приложении I к Директиве 79/409 / СЕЕ от 2 апреля 1979 г. о сохранении диких птиц и в приложениях II и IV Директивы 92 / 43 / СЕЕ от 21 мая 1992 года о сохранении естественной среды обитания, фауны и флоры; б) мест обитания видов, указанных в пункте 2 статьи 4, в Приложении I к Директиве 79/409 / СЕЕ от 2 апреля 1979 г., упомянутое выше и в Приложении II к Директиве 92/43 / ЕЕС от 21 мая 1992 года, приведенное выше, а также естественной среды обитания, перечисленные в Приложении I к Директиве 92/43 / СЕЕ от 21 мая 1992 года и т.д.

Согласно ст. R 161-1 Экологического кодекса для целей подпункта 1 статьи L. 161-1 Кодекса серьезность рисков для здоровья человека в результате загрязнения почвы оценивается в момент события или в момент причинения ущерба, в зависимости от характеристик и свойств грунта, а также от природы и концентрации загрязняющих веществ.

Ответственным за ущерб, причиненный окружающей среде в результате осуществления своей профессиональной деятельности является оператор или эксплуатант («l'exploitant») — любое физическое или юридическое лицо публичного или частного права, которое осуществляет контроль за профессиональной коммерческой или некоммерческой деятельностью. Оператор может быть привлечен к ответственности при отсутствии вины, при осуществлении опасных видов профессиональной деятельности, перечень которых установлен Экологическим кодексом (например: сбор, транспортировка, восстановление и утилизации отходов и т.д.). Любое лицо несет ответственность за ущерб, причиненный другому, в частности, вследствие уничтожения отходов, держателем которых оно было, или которые оно транспортировало, или за отходы, происходящие в результате продукции, которую оно производило.

Экологический кодекс Франции содержит специальные нормы, устанавливающие административные санкции (ст. L. 171-6 –L. 172-12) и уголовные санкции (L.173-1 - L.173-12).

Опыт Франции позволяет проследить степень влияния наднациональных нормативных актов Европейского Союза в сфере экологической ответственности на формирование национального законодательства государств-участников ЕС. Объективная ответственность, применяемая во Франции, более целесообразна для опасных видов деятельности, чем виновная, так как при введении объективной ответственности оператор заинтересован предусматривать эффективные и надежные превентивные меры с учетом характера и масштаба деятельности. Заслуживает внимания опыт Франции, связанный с привлечением юридических лиц к ответственности за нанесение вреда, причиненного окружающей среде.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ В СФЕРЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Шавеева З.А.

студентка Института юстиции Саратовской государственной юридической академии

Можно выделить ряд актуальных вопросов в сфере возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Во-первых, не всегда правильная оценка последствий причиненного вреда. Низкий уровень правовой культуры в области охраны окружающей среды, пренебрежение природоохранными требованиями служит препятствием для правильной оценки вреда, причиненного окружающей среде. Такое недопонимание, в частности, возникает из-за двойственного смысла правовых норм, которые усложняют правоприменительный процесс.

Вторая проблема вытекает из первой — наличие пробелов и коллизий в нормативно-правовых актах в сфере охраны окружающей среды. Так, в

соответствии с п. 3 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде возмещается в соответствии с таксами и методиками, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Возникает вопрос: как определить фактические затраты на восстановление окружающей среды, в случае отсутствия установленного норматива? По смыслу статьи, окружающую среду нужно привести в такое состояние, в котором она была до нарушения. Но не в каждом случае возможно определить первоначальное состояние. Поэтому данную статью необходимо переформулировать таким образом, чтобы смысл нормы был направлен, прежде всего, на безопасность человека и обитателей окружающей среды. Требуется, чтобы лицо, причинившее вред окружающей среде, восстановило нормальное функционирование природы.

И в-третьих, встает вопрос о выборе формы возмещения. В соответствии со ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» возмещение вреда осуществляется в денежной или натуральной формах. В приоритете выступает натуральная форма возмещения, так как денежная компенсация не может восстановить прежнее состояние окружающей среды и достигнуть целей юридической ответственности за причинение вреда окружающей среде. Но при выборе формы необходимо оценивать возможность виновного лица вред окружающей среде.

Пленум Верховного суда РФ от 18.10.2012 N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» отметил, что возложение на виновное лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств возможно, если восстановление окружающей среды объективно возможно и правонарушитель в состоянии в течение разумного срока провести необходимые работы по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. То есть лица, заведомо неспособные возместить причиненный вред в натуральной форме, не должны обременяться этой обязанностью.

В Двенадцатый арбитражный апелляционный суд поступила апелляционная жалоба Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Волгоградской области на решение суда первой инстанции по иску Управления к акционерному обществу «Каустик» о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду¹.

Истец обратился в Арбитражный суд Волгоградской области с иском о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов. Ответчик иск не признал и указал, что в проверяемые периоды на секции № 2 прудонакопителя общества осуществлялось использование отходов, а не их размещение.

¹ См.: Дело А12-12930/2016, сайт <http://ras.arbitr.ru/> (дата последнего обращения: 27.02.2016 г.)

В ходе разбирательства, суд первой инстанции не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований, так как истцом не были представлены доказательства того, что в результате осуществления деятельности общества на секции № 2 пруда - накопителя происходит такое воздействие на окружающую среду, которое подпадает под виды негативного воздействия, установленные в Законе «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ, и предусматривают внесения платы.

Двенадцатый арбитражный апелляционный суд решение Арбитражного суда Волгоградской области оставил без изменения, а апелляционную жалобу — без удовлетворения, согласившись с судом первой инстанции о незаконном требовании Управления Росприроднадзора об обязанности общества вносить плату за размещение отходов только на том основании, что таковая вносилась в предыдущие периоды и недоказанности своих заявленных требований.

Таким образом, можно сделать вывод, что институт возмещения вреда, причиненного окружающей среде имеет не только теоретическую основу, но и практическое значение для научного исследования с целью дальнейшего повышения эффективности способов защиты прав граждан и юридических лиц.

ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Ялбулганов А.А.

*профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, профессор*

Федеральный законодатель относительно возмещения вреда окружающей среде придерживается следующих позиций: 1) устанавливает обязанность полного возмещения вреда окружающей среде; 2) определяет порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области окружающей среды; 3) предусматривает возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

С учетом базовых положений ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» возмещение вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан допустимо рассматривать: 1) как форму или разновидность платы за негативное воздействие на окружающую среду; 2) как меру гражданско-правовой ответственности; 3) как компенсационный платеж гражданско-правового характера.

1. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде как форма или разновидность платы за негативное воздействие на окружающую среду

Плата за негативное воздействие на окружающую среду — платеж, заменяющий экологический налог и выполняющий некоторые его функции, продолжает развиваться, включая в свой состав новые разновидности платежей. Исходя из положений действующего природоохранного законодательства, негативное воздействие на окружающую среду в общем виде можно определить как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей. При этом использование природных ресурсов включает в себя все виды воздействия на природные ресурсы в процессе хозяйственной и иной деятельности как, собственно, негативное, так и иные виды воздействий (ст. 1 Закона об охране окружающей среды). Негативное воздействие на окружающую среду представляет собой разновидность природопользования. Все предусмотренные Законом виды негативного воздействия, так или иначе, связаны с понятиями «загрязнение окружающей среды», «загрязняющее вещество», определения которых также содержатся в его общих положениях.

В действующей редакции Закона об охране окружающей среды плата за негативное воздействие на окружающую среду представлена следующими видами: 1) выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками (далее — выбросы загрязняющих веществ); 2) сбросы загрязняющих веществ в водные объекты (далее — сбросы загрязняющих веществ); 3) хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

В этом перечне видов нет платы «возмещения вреда причиненного окружающей среде», также не предусмотрено и иных видов негативного воздействия на окружающую среду, как это устанавливалось в старой редакции Закона об охране окружающей среды. В таком случае, какие же основания присутствуют для отнесения возмещения вреда причиненного окружающей среде, к разновидностям платы за негативное воздействие на окружающую среду? На наш взгляд, такие основания даются самим законодателем.

Статья 77 Закона об охране окружающей среды предусматривает, что все природопользователи (юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели), причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме. Вред, причиненный окружающей среде природопользователями, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде. При отсутствии такс и методик размер вреда исчисляется

исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду выполняет преимущественно компенсационную и стимулирующую функцию, в меньшей мере фискальную, и взимается за «загрязнение окружающей среды». Так, при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду по различным основаниям к ставке платы применяются стимулирующие и повышающие коэффициенты. Применительно к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, используются таксы для исчисления размера ущерба¹. Таксы фактически выполняют функции коэффициентов, применяемых при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, «возмещение вреда, причиненного окружающей среде», следует рассматривать как один из способов экономического регулирования в области охраны окружающей среды наряду с платой за негативное воздействие на окружающую среду.

2. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан как мера гражданско-правовой ответственности

Согласно ст. 79 Закона об охране окружающей среды вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. ГК РФ (часть вторая) рассматривает вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, как подлежащий возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред, в рамках общей ответственности за причинение вреда. Если обратиться к нормам кодифицированных актов природоресурсного законодательства, то легко заметить, что все положения по возмещению вреда, причиненного компонентам природной среды, включены в разделы, посвященные ответственности². Эти нормы имеют бланкетный характер, однако они не отсылают напрямую к актам какого-либо законодательства, можно только предположить, что это гражданское законодательство.

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 08.05.2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» (вместе с «Методикой исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства»).

² ЛК (ст.100); ВК РФ (ст.69); ЗК РФ (ст.76).

3. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан как компенсационный платеж гражданско-правового характера

Статья 78 Закона об охране окружающей среды устанавливает порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

По вопросу урегулирования компенсации можно обратиться к опыту г. Москвы. Так, Законом г. Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 (ред. от 07.05.2014) «О защите зеленых насаждений» при возмещении вреда граждане или юридические лица, его причинившие, перечисляют в бюджет города Москвы денежную сумму в размере компенсационной стоимости. Порядок внесения платежей устанавливается Правительством Москвы. При производстве работ за счет средств бюджета города Москвы возмещение вреда в денежной форме не производится.

Интересным фактом, является то, что Законом г. Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» предусматривается натуральная форма возмещения вреда. Натуральной формой возмещения вреда является проведение компенсационного озеленения для создания зеленых насаждений взамен утраченных или приведение их в исходное состояние. Возмещение вреда в натуральной форме осуществляется путем проведения специализированными организациями работ по озеленению на основании договора с лицом, причинившим вред. Возмещение вреда в натуральной форме может быть произведено лицом, причинившим вред, самостоятельно с разрешения специально уполномоченного органа по защите зеленых насаждений. Вред считается возмещенным в натуральной форме после приемки проведенных работ специально уполномоченным органом по защите зеленых насаждений.

На основании решения суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. При определении

размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда.

Так, например, в Постановлении КС РФ от 2 июня 2015 года № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Заполярье"» отмечается, что при регулировании отношений по возмещению вреда, причиненного лесам, необходим учет свойств леса и как природного ресурса, и как экологической системы. Для исчисления размера возмещения причиненного лесам вреда должны приниматься во внимание имущественная ценность леса, которая устанавливается на основе таких показателей, как рыночная или кадастровая стоимость, и его экологическая ценность, определяемая исходя из присущих лесам свойств — уникальности, способности к возобновлению, заменимости, местоположения и др.

В ряде случаев иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет; исковая давность не распространяется на требования о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием жизни и здоровью граждан. Срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде, устанавливается в три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права¹.

Таким образом, правовое регулирование возмещения вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, имеет вариативный характер, обременен различными условиями, следование которым является обязательным, но усугубляется противоречиями в правовом регулировании данного правового института, имеющего комплексный характер.

¹ ФЗ от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»

РАЗДЕЛ II

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барамидзе Д.Д.

*аспирант кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов)*

Основная стадия промышленного развития российского Севера пришлась на советский период¹. Проводилось активное развертывание «лесной, химической, рыбоконсервной, каменноугольной, нефтяной и кожевенной промышленности»². На территории Крайнего Севера возводились военные базы и аэродромы, размещалось тяжелое вооружение, мощные радиолокационные станции, проводились испытания ОМП. Акватории северных морей начали бороздить атомные ледоколы и подводные лодки, большими темпами развивалась внутренняя морская торговля.

Не проводились должным образом консервация и ликвидация хозяйственных объектов, утилизация ГСМ, обеспечивающих военную и промышленную технику, рекультивация загрязненных земель. Упразднение и реорганизация центральных органов государственной власти в 1990-е гг. также неблагоприятно сказались на экологической ситуации Севера России³.

В преддверие Года экологии на заседании Государственного Совета по вопросу экологического развития Президент России В.В. Путин обозначил основные тенденции этого развития, отметив, что «по результатам работы за последние четыре года убрано 4 млн т. мусора», включая Арктическую зону Российской Федерации. Для ликвидации накопленного экологического ущерба

¹ Соколов Ю.И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. №2 (10). 2013. С. 18.

² Постановление СНК РСФСР от 08.09.1931 г. № 957 «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³ Постановление Госсовета СССР от 14.11.1991 г. № ГС-13 «Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 50. Ст. 1421. Постановлением также ликвидировалась Комиссия по делам Арктики и Антарктики. Имущество, финансовые средства, предприятия и организации переходили Министерству экологии и природных ресурсов РСФСР.

(НЭУ), согласно имеющимся расчетам, потребуется порядка «восьми лет и финансирование в размере 8,5 млрд руб. Однако, по мнению экспертов, только уборка островов Земли Франца-Иосифа может обойтись в 17 млрд руб., а сами работы займут до пятнадцати лет»¹. Основным источником НЭУ указанных островов служат «несколько объектов военного назначения и пограничных объектов..., которые должным образом не консервировались, оборудование и материалы в большинстве случаев не вывозились»².

Глобальные последствия загрязнения окружающей среды АЗРФ посредством НЭУ зачастую остаются неощутимы человеком. Однако нередки случаи прямого вреда здоровью и имуществу населения. Например, в долговременных огневых точках (ДОТ), расположенных в северных районах Республики Карелия³ зафиксированы смертельно опасные уровни радиации⁴. Карельские ДОТы зачастую становятся излюбленным местом искателей приключений и путешественников, не подозревающих о смертельной опасности. Источником опасности выступают металлические пластины со светосоставом постоянного действия (СПД), появившиеся после оставления военными укреплений.

Наличие накопленного экологического вреда тормозит социально-экономическое развитие регионов, экономика которых преимущественно базируется на эксплуатации природных ресурсов⁵. Существующие тенденции промышленного освоения арктических широт и привлечение финансовых средств обеспечивают инвестиционную привлекательность регионам АЗР, но неликвидированный НЭУ причиняет ущерб экологическому и экономическому имиджу.

Последствия прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности затрудняют обеспечение устойчивого развития АЗ РФ. Ключевым фактором арктического макрорегиона признается значительная уязвимость и зависимость экологических систем даже от незначительного антропогенного воздействия⁶.

¹ Соколов Ю.И. Указ.соч.

² Шевчук А.В. О проекте по экологической реабилитации архипелага Земля Франца-Иосифа // Охрана окружающей среды и природопользование. №3. 2011. С. 11.

³ Республика Карелия, согласно Указу Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296, не отнесена к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации. Однако схожие климатические условия и прошлая промышленная и военная деятельность могут дать общую картину последствий НЭУ.

⁴ «Линия Сталина»: смертельная радиация ДОТов Карельского укрепрайона. BELLONA. Статья от 03.02.2017 г. (дата обращения – 15.02.2017 г).

⁵ Например, стратегические документы ЯНАО называют важнейшим этапом социально-экономического развития региона металлургическое и нефти-газо-конденсатное освоение. Схожие устремления содержат стратегические документы Республики Саха (Якутия), Мурманской области.

⁶ Пп. «г» п.3 Основ государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу обозначает особенностью АЗРФ «низкую устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий». Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Пп. «г» п.4 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. называет ключевым фактором, оказывающим влияние на социально-экономическое развитие макрорегиона, указанную Основами особенность. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., утв. Президентом РФ в 2013 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Результатами многочисленных исследований подчеркивается планетарная климатическая роль Арктики¹.

Неоспоримым достижением первого квартала Года экологии (особо охраняемых природных территорий) 2017 выступает включение главы XIV.1 (ликвидация накопленного вреда окружающей среде) (далее — НВОС) в ФЗ «Об охране окружающей среды». Существующие подзаконные нормативно-правовые акты и стандарты, содержащие рассматриваемую категорию, будут приведены в соответствие с действующим законом².

Достаточно спорным остается вопрос разграничения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере выявления и оценки объектов НВОС. Особый интерес вызывает разграничение полномочий по ликвидации НВОС. Как отмечает М.Е. Бабич, указанная формулировка не позволяет должным образом определить в какой степени перечисленные органы должны «поделить предусмотренное право между собой»³.

Разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления следует проводить по аналогии с критериями определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору⁴. Согласно документу, федеральный надзор осуществляется, если: объект находится в границах особо охраняемых природных территорий; в исключительной экономической зоне РФ или на континентальном шельфе; относится к объекту I категории (ст. 4.2 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Схожим образом следует разделить объекты НВОС, подлежащие ликвидации федеральными или региональными органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Нельзя забывать также проходящую рассмотрение инициативу Совета по правам человека, направленную Президенту России⁵. Сущность послания заключается в необходимости расширения функций Росприроднадзора⁶. По мнению инициатора, федеральной службе следует осуществлять надзор «за всеми объектами, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду, включая объекты региональных полномочий. Мотивом служит «неэффективность абсолютно всех региональных органов». Стартовавшая десять лет назад реорганизация государственного аппарата

¹ Отчет научно-исследовательской работы Арктического и Антарктического Научно-исследовательского Института. «Гидрометеорологическое обеспечение Арктики». 2013. С. 62.

² К примеру, ГОСТ Р 54003-2010 посвящен «нанесенному в прошлом экологическому ущербу». ГОСТ Р 54003-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения. (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 30.11.2010 г. № 594-ст) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³ Бабич М.Е. Накопленный вред окружающей среде: что нас ждет в 2017 году? // Справочник эколога. 2016. № 11. С. 39 - 50.

⁴ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 г. № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору».

⁵ Глава государства поручил первому заместителю руководителя администрации президента совместно с Правительством РФ рассмотреть указанную инициативу СПЧ.

⁶ Региональные власти хотят лишить экологического контроля. Газета «Коммерсантъ». Статья от 17.01.2017 г. (дата обращения – 16.02.2017 г.).

наделила широкими полномочиями органы исполнительной власти субъектов. На наш взгляд, данная инициатива не реализуется, т.к. передача региональных функций Росприроднадзору приведет к резкому увеличению нагрузки на сотрудников федерального органа и способно негативно отразится на исполнении полномочий.

Включение главы, посвященной вопросам НВОС, в основополагающий экологический закон РФ — значительное достижение и важнейший этап разрешения насущной проблемы. Исправление указанных недостатков возможно реализовать путем разработки и принятия сопутствующих подзаконных нормативно-правовых актов. Особого внимания заслуживает регламентация процедуры ликвидации НВОС в арктических условиях: с учетом нововведений можно дополнить разрабатываемый специальный «арктический закон» положениями, конкретизирующими процедуры выявления, учета и ликвидации НВОС, руководствуясь содержанием принципа «наилучших доступных технологий».

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ТВЕРДЫМИ БЫТОВЫМИ ОТХОДАМИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Бекежанов Д.Н.

*докторант PhD кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета
Жетысуского государственного университета им. И. Жансугурова
(г. Талдыкорган, Республика Казахстан)*

В Казахстане сформировалась структура экономики, в которой немалое место занимают такие «экологически грязные» отрасли, как энергетика, чёрная и цветная металлургия, химическая отрасль. За длительные годы эксплуатации месторождений в отвалах накоплено более 15 млрд т горнометаллургических отходов, с каждым годом к этой цифре добавляются ещё по 800 млн тонн. По расчетам республика несет около 7 млрд тенге экономического ущерба, причиняемого загрязнением окружающей среды отходами, а это около 20% валового национального продукта. Причины неудовлетворительной работы с переработкой отходов производства и потребления в качестве вторичного сырья разнообразны. К ним можно отнести то, что Казахстан не имеет аналогов в международном масштабе по составу и количеству отходов, образующихся и образованных на его территории. В среднем на предприятиях образуется до 60 видов отходов. Как следствие вопросы захоронения и переработки отходов имеют значительное экономическое значение¹.

¹Батура В.Ф. Поддержка совершенствования системы управления отходами в Казахстане. – Алматы, 2006.
<http://articlekz.com/article/7073>

Согласно статье 292 Экологического кодекса РК, местные исполнительные органы отвечают за организацию рациональной и экологически безопасной системы сбора коммунальных отходов, предусматривающей раздельный сбор, хранение, регулярный вывоз, переработку, утилизацию и обезвреживание опасных компонентов коммунальных отходов, а также очистку территории населённого пункта. Контроль за соблюдением экологических требований при обращении с коммунальными отходами обеспечивают местные исполнительные органы, уполномоченный орган в области охраны окружающей среды. Местные исполнительные органы должны предусматривать создание и функционирование необходимой инфраструктуры для субъектов малого и среднего предпринимательства по сбору, транспортировке, сортировке, вторичному использованию, размещению коммунальных отходов на полигонах. Транспортировка и сбор коммунальных отходов в установленное место их хранения и переработки осуществляются организациями, специализирующимися в данной области, за счёт собственников отходов.

Местные исполнительные органы обеспечивают соблюдение экологических требований при обращении с коммунальными отходами путём: организации осуществления раздельного сбора и утилизации повторно используемых фракций отходов; организации регулярной транспортировки отходов в места временного хранения и переработки и их размещения на полигонах; стимулирования раздельного сбора органических отходов и их использования; организации обязательного отделения строительных отходов от других видов отходов непосредственно на строительной площадке или в специальном месте, а также недопущения смешивания строительного мусора с другими отходами на свалках и полигонах; установления запретов на смешивание одних видов отходов с другими видами или специальными добавками; недопущения несанкционированного сжигания коммунальных отходов; создания условий для передачи собственниками отходов своих обязательств по утилизации отходов владельцам объектов, перерабатывающим эти отходы; организации системы своевременного предоставления достоверной информации об обращении с коммунальными отходами в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды. Захоронение коммунальных отходов, создание и эксплуатация полигонов отходов осуществляются коммунальными государственными предприятиями и иными организациями, специализирующимися в данной области¹.

Учёными из Казахстана и зарубежных стран были рассмотрены вопросы проблемы правовой охраны окружающей среды от загрязнения твердыми бытовыми отходами.

В статье Л.К. Еркинбаевой подчёркнуто, что в РК законодательно не прописана государственная политика в области обращения с упаковочными материалами; чётко не прописаны права и обязанности производителей

¹Экологический кодекс Республики Казахстан. Алматы: ЮРИСТ, 2016. – 180 с.(с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2016 г.)http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593#pos=0;0

упаковочных материалов; отсутствуют законодательно установленные меры экономического регулирования, в том числе финансирования и инвестирования, налогообложения, обращения с упаковочными материалами и отходами; законодательно не определён государственный орган, а также хозяйствующие субъекты, целенаправленно занимающиеся проблемами обращения с упаковочными материалами и отходами; существует проблема чрезмерного регулирования экономической деятельности.

Сложные и непрозрачные процедуры, которым должны следовать предприниматели при создании и ведении бизнеса, служат препятствием экономическому росту. Эти процедуры увеличивают затраты на производство и издержки предпринимателей, ограничивают их доступ на рынок, сдерживают развитие бизнеса, ухудшают бизнес-среду и способствуют коррупции. Автор предлагает совершенствовать законодательную и институциональную базы, стимулирующие вовлечение предприятий в процесс сбора, переработки и утилизации используемой ими упаковочной тары¹.

Э.Ф. Раимова предлагает повысить размеры административных штрафов за конкретные правонарушения в области обращения с отходами, утвердив их размеры в Законах об отходах субъектов Российской Федерации, конечно, на основании специальных соглашений между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Рекомендации о совершенствовании правового механизма реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о её состоянии путём разработки системы информационного обеспечения населения объективными достоверными сведениями о влиянии отходов на состояние окружающей среды и здоровье населения. С этой целью необходимо создать на федеральном уровне банк данных об отходах, который должен включать полную информацию об отходах, местах их образования, использования, обезвреживания, переработки, размещения, степени их опасности для окружающей среды и здоровья населения. Кроме того, предлагается вести мониторинг мест образования, хранения, использования и удаления отходов в составе единой системы государственного мониторинга окружающей среды и здоровья людей².

Как отмечает Д.Л. Байдельдинов, вопросы управления в области охраны природы и природопользования являются чрезвычайно актуальными для современного развития Республики Казахстан³. В диссертационном исследовании А.П. Оспанова рассматриваются особенности правовой охраны окружающей среды от загрязнений отходами, представлен перечень отраслевых принципов и отдельные положения правового регулирования отношений в

¹Еркинбаева Л.К. Проблемы правовой охраны окружающей среды от загрязнения упаковочными отходами в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2011. №3 (59). С.114.

²Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. – Оренбург, 1997. – 22 с.

³Байдельдинов Д.Л. К вопросу о государственном управлении в области обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан // <http://articlekz.com/article/6067>

области обращения с отходами¹. Д.К. Нурпеисов подчёркивает, что экологическая безопасность представляет собой состояние защищённости жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду². Мукашева А.А. выделяет административные методы в области охраны окружающей среды и природопользования³.

В диссертации С.В.Львовича рассмотрены правовая природа, структура и факторы развития охраны окружающей среды от отходов производства и потребления, исследованы важнейшие источники обращения с твёрдыми бытовыми отходами. Охрана окружающей среды в области обращения с твёрдыми бытовыми отходами исследуется как особенные правоотношения, в которых показаны субъекты и объект отношений, определены основные права и обязанности участников правоотношений, основания возникновения, изменения и прекращения отношений, а также порядок их прохождения. Результатом этих правоотношений могут быть либо чрезвычайные ситуации от вредного воздействия отходов на экологическое благополучие населения, либо будут обеспечены экологическая безопасность и охрана здоровья людей⁴.

Система государственного регулирования деятельности по обращению с отходами должна содержать пять основных компонентов: правовые основы регулирования, формирующие законодательную базу; административные основы регулирования, включая меры и методы административного воздействия; экономические основы регулирования, включая, прежде всего, методы экономического стимулирования; институциональные основы, включая органы управления и их функции в части организации обращения с отходами; интегрированный информационный ресурс (государственный кадастр отходов), обеспечивающий связь между компонентами системы⁵.

Новый взгляд на проблему повышения качества утилизации и переработки твёрдых бытовых отходов состоит в том, что гораздо проще контролировать то, что попадает на свалку, чем то, что попадает со свалки в окружающую среду. Отходы состоят из различных компонентов, которые не должны смешиваться между собой, а должны утилизироваться отдельно друг от друга наиболее экономичными и экологически приемлемыми способами. Только комбинация нескольких взаимодополняющих программ и мероприятий, а не одна технология, пусть даже самая современная, может способствовать эффективному решению проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов.

¹Оспанов А.П. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в Республике Казахстан: Дисс. канд. юрид. наук. – Алматы, 2002. – 133 с.

²Нурпеисов Д.К. Национальная безопасность: правовой аспект. Научно-справочное издание. – Алматы, 2003. – 168 с.

³Мукашева А.А. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография. – Астана, 2015. – 210 с.

⁴Львович С.В. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Дисс. канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 176 с.

⁵Китайкин К.В. Типичные нарушения на предприятиях в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами // Экология производства. 2005. №4. С. 176.

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В США

Брославский Л.И.

доктор права (США)

Американская правовая система исходит из того, что возмещение экологического вреда — это восстановление качества окружающей среды, всех её полезных свойств и характеристик. Экологический вред может наступить: во-первых, в результате несоблюдения или нарушения законодательных и иных нормативных актов, регулирующих производственно-хозяйственную и иную деятельность, в том числе нормативно-технических, закрепляющих требования к качеству объектов (компонентов) окружающей среды; во-вторых, в результате правомерных действий хозяйствующего субъекта и (или) природопользователя.

Обязанность государства — создание правового механизма, гарантирующего и обеспечивающего надлежащее качество окружающей среды, то есть соответствие свойств, показателей, характеристик её объектов (компонентов) установленным обязательным государственным требованиям.

Действует комплексный механизм пресечения, устранения и предотвращения негативного воздействия на окружающую среду в результате деятельности человека. Он включает в себя нормы гражданского, административного и уголовного права. США — страна прецедентного права. В области охраны окружающей среды, как и в других социально-экономических сферах жизни общества, наряду с законодательными актами действуют положения и нормы прецедентного (общего) права, базирующиеся на выработанных судебной практикой доктринах.

Гражданско-правовая, деликатная ответственность регулируется главным образом нормами прецедентного права, а также законами CERCLA и OPA; административная и уголовная ответственность — нормами писаного права, как правило федеральными законами по объектам окружающей среды и видам хозяйственной деятельности.

Вред, причинённый здоровью и имуществу граждан, а также имуществу юридических лиц, так называемый экогенный вред, американское право не рассматривает как экологический вред. Возмещение причинённого вреда в этих случаях регулируется нормами гражданского законодательства в рамках института torts, то есть обязательства вследствие причинения вреда. С правонарушителя в пользу потерпевшего в возмещение причинённого ему вреда, в том числе экологического, взыскиваются два вида выплат: компенсационные (compensatory or actual damages) и штрафные (punitive or exemplary damages).

Компенсационные выплаты, в свою очередь, включают в себя три вида выплат: 1) Возмещение фактически причинённых убытков. 2) Взыскание неполученных доходов или “упущенной выгоды” (lost future profits), которые потерпевшие могли бы получить при сохранении уровня качества окружающей среды, каким он был до экологического правонарушения: потеря заработка,

предпринимательская и иная коммерческая прибыль, проценты со снятых с банковских счетов сумм;3) Компенсацию за причинённые в результате правонарушения боль, страдания, горе, унижение, страх, тревогу, умственное расстройство, психические заболевания и другие подобного рода негативные последствия, уменьшение эстетической ценности природного объекта и др.; всё это условно можно назвать возмещением «морального (социального ущерба)».

По гражданскому праву США, в отличие от российского, с причинителя вреда, в том числе экологического, сверх компенсационных могут быть взысканы также штрафные выплаты. Суд вправе, но не обязан взыскивать их с правонарушителей, но только в тех случаях, когда их действие или бездействие носит умышленный, злостный характер или они действовали с преступной небрежностью, либо используя различные формы принуждения и обмана, а также при наличии других отягчающих обстоятельств.

Взыскание штрафных выплат с правонарушителей имеет двоякую цель: наказание виновных и предупредительно-воспитательное воздействие на других потенциальных правонарушителей. Кроме того, являясь по существу штрафом, уплачиваемым правонарушителем, эти выплаты могут рассматриваться и как своего рода компенсация за все негативные последствия (материальные, экономические, моральные), которые наступили или могут наступить для потерпевших и не поддаются денежной оценке.

Возмещение экологического вреда в натуре осуществляется путём проведения экологическим правонарушителем за свой счёт и своими средствами либо средствами привлекаемых для этого исполнителей (подрядчиков) работ по ликвидации последствий нарушения и восстановления качества окружающей среды. В противном случае, экологический нарушитель возмещает убытки в виде выплачиваемых компенсационных и штрафных сумм по искам соответствующих государственных структур, граждан и создаваемых ими общественных экологических организаций на основании мирового соглашения (settlement) или судебного решения.

Государственные структуры, выступающие в качестве истцов по искам о возмещении экологического вреда, то есть в защиту общественных интересов, — это государственные органы исполнительной власти: федеральные, штатов, региональные и местные (графства, округа, муниципалитеты и др.). От имени федерального правительства такие иски обычно предъявляют Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency – EPA) и (или) Министерство юстиции США (Генеральная прокуратура), от имени штата — органы экологического надзора и (или) генеральная прокуратура данного штата. Аналогичная структура органов закреплена и в штатах в соответствии с их конституциями.

Иски граждан и общественных экологических организаций — отдельная категория исков. В подавляющем большинстве случаев иски о возмещении собственно экологического вреда, то есть о защите общественных интересов, предъявляются не самими гражданами, а общественными экологическими организациями. Граждане обычно предъявляют иски к экологическому нарушителю в случаях, когда в результате нарушения экологических

требований причинён вред их здоровью, имуществу или собственности, то есть о защите личных интересов.

Проблема вины, как необходимого условия привлечения правонарушителя к деликтной ответственности, всегда была одной из наиболее актуальных и дискуссионных в юридической науке не только России, но и США, и европейских стран. Это полностью относится и к деликтной ответственности за причинение экологического вреда. Доктрина *strict liability*, то есть ответственности причинителя независимо от вины, выработана судебной практикой и широко применяется американскими судами. Её применение регулируется прецедентным правом и законами CERCLA (Superfund) и OPA.

Суды при вынесении решений по большей части ссылаются на неё при рассмотрении дел о причинении экологического вреда в результате хозяйственной деятельности, связанной с повышенной опасностью и рисками побочных негативных последствий этой деятельности (*highly risky, abnormally dangerous activities*). Это, к примеру: бурение нефтяных скважин, хранение содержащих легко воспламеняющиеся газы цилиндров, выброс в атмосферу содержащих токсичные вещества газов; электропередача токов высокого напряжения; взрывные работы твёрдых пород и скальных грунтов, накапливание сточных вод; забивание свай; опыление сельскохозяйственных культур и др.

Вместе с тем в современных условиях эта доктрина исходит из того, что даже обычная, повседневная, нормальная деятельность, осуществляемая с соблюдением всех, норм, требований и правил при определённых обстоятельствах может стать причиной экологического вреда (например, сбор и хранение мусора). Исходя из этого, суд в каждом конкретном случае решает вопрос о возможности применения доктрины *strict liability*, то есть нужно ли устанавливать вину в форме неосторожности либо привлечь правонарушителя к ответственности независимо от установления его вины.

Административно-правовая ответственность предусмотрена специальными природоохранными законодательными актами. Исходя из особенностей американского федерализма, федеральные законы предусматривают административно-правовые санкции и порядок их применения федеральными контролирующими органами, а законы каждого штата — санкции и порядок их применения контролирующими органами данного штата.

При взыскании административных штрафов с юридических лиц не требуется доказательств вины нарушителя. Достаточно выявить факт нарушения установленных требований и установить причинно-следственную связь между этим нарушением и наступившими отрицательными последствиями. Федеральные природоохранные законы, наряду с административно-правовыми санкциями, предусматривают уголовную ответственность за экологические правонарушения. Экологические преступления — это прежде всего федеральные преступления, поскольку в результате нарушения вред может быть причинён окружающей среде

нескольких штатов. Исходя из особенностей американского федерализма, штаты также предусматривают уголовную ответственность за экологические преступления. Эти статьи обычно включаются не в уголовные, а в иные кодексы штатов. Например, водные, об охране здоровья и безопасности граждан, о рыболовстве, судоходстве и навигации и др.

В отличие от российского права, законодательство США а также ряда европейских стран предусматривает уголовную ответственность как физических, так и юридических лиц. Штрафы как уголовно-правовые санкции, взыскиваемые с юридических лиц за экологические преступления, выполняют те же функции, что и административные штрафы. Недостатком, по нашему мнению, является то, что законодательство не проводит чёткого разграничения между административной и уголовной ответственностью, границы которой весьма расплывчаты и полностью отданы на усмотрение правоохранительных органов.

В американском праве, наряду с понятием *strict liability* (ответственность независимо от вины), применяется понятие *absolute liability* (абсолютная ответственность). Это ответственность природопользователя, который обязан возместить причинённый экологический вред, даже если его действие (бездействие) нельзя квалифицировать как экологическое правонарушение.

Закон (CERCLA и OPA) ввёл понятие «потенциально ответственная сторона» (*potentially responsible party — PRP*). Это может быть собственник, владелец или иной хозяйствующий субъект, использующий на законных основаниях, в том числе на договорных началах, объекты окружающей среды.

Закон исходит из презумпции их ответственности, имея в виду, что ухудшение качества окружающей среды возможно явилось результатом их собственной деятельности или бездействия. Поэтому именно природопользователи обязаны обеспечить надлежащее качество окружающей среды: проведение необходимых восстановительных работ за свой счёт, своими средствами либо привлекая для этого на договорных началах организации, специализирующиеся на проведении таких работ.

Государство возмещает экологический вред из специальных фондов в определённых, предусмотренных законом случаях. Американские специалисты называют такую ответственность двухуровневой.

В современном мире, в эпоху бурного развития научно-технического прогресса, побочным отрицательным результатом которого является ухудшение, а порой и деградация окружающей среды, правовой механизм возмещения экологического вреда должен основываться на следующих принципах: причинитель экологического вреда несёт ответственность за его возмещение (*polluter pays*); причинитель обязан возместить вред в полном объёме; государство несёт субсидиарную ответственность за причинение экологического вреда.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРЕДПРИЯТИЙ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Дорджиева С.Д.

аспирант отдела экологического законодательства ИЗУСП при Правительстве РФ

Для осуществления производственного экологического контроля (далее также — ПЭК) организации назначают ответственное должностное лицо или формируют соответствующее подразделение. Должностные лица, осуществляющие ПЭК, должны иметь соответствующую профессиональную подготовку (например, инженер по охране окружающей среды (эколог), имеющий высшее профессиональное образование)¹.

Как правило, на крупных предприятиях создаются целые отделы, департаменты или иные подразделения, ответственные за проведение ПЭК. Это связано с тем обстоятельством, что на таком предприятии обычно при производстве работ задействованы несколько видов природных объектов и ресурсов.

На небольших объектах производственной и иной деятельности за проведение производственного экологического контроля, как правило, отвечают либо назначенные руководителем отдельные должностные лица (главный технолог, главный инженер и т.д.), либо, если такое лицо не назначено, сам руководитель данного предприятия.

Должностные лица, отвечающие за осуществление производственного экологического контроля на предприятии обязательно должны руководствоваться в своей деятельности: законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; внутренними документами компании (корпоративными и локальными), регулирующими порядок организации и проведения ПЭК; должностными инструкциями и иными документами, определяющими их правовой статус по вопросам ПЭК. Если ответственное за ПЭК лицо не назначено, следует признать, что данную функцию руководитель субъекта хозяйственной и иной деятельности оставил за собой.

Согласно проекту Приказа Минприроды России «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля»² программа ПЭК обязательно включает в себя раздел «Организационная структура предприятия, обеспечивающая проведение производственного экологического контроля, сведения о подразделениях и (или) должностных

¹Постановление Минтруда РФ от 21.08.1998 г. № 37 «Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих» // Бюллетень Минтруда РФ. №12. 1998.

² Проект Приказа Минприроды России «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» (по состоянию на 12.02.2016 г.)

лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля», который содержит сведения о наименовании подразделения, и их полномочиях; численность сотрудников подразделений, сведения о правах и обязанностях руководителей, сотрудников подразделений.

При этом нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды в РФ не предъявляют каких-либо специальных квалификационных требований к должностным лицам, отвечающим за осуществление ПЭК. Из указанного правила существует ряд исключений.

1. В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О радиационной безопасности населения», при обращении с источниками ионизирующего излучения организации обязаны проводить подготовку и аттестацию руководителей и исполнителей работ, специалистов служб производственного контроля, других лиц, постоянно или временно выполняющих работы с источниками ионизирующего излучения, по вопросам обеспечения радиационной безопасности.

2. Согласно п. 9 Постановления Правительства РФ от 10.03.1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» работник, ответственный за осуществление производственного контроля, должен иметь: высшее техническое образование, соответствующее профилю производственного объекта; - стаж работы не менее 3 лет на соответствующей работе на опасном производственном объекте отрасли; удостоверение, подтверждающее прохождение аттестации по промышленной безопасности.

При этом согласно ст. 9 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности. Таким образом, можно предположить, что, если иное не предусмотрено законодательством РФ и (или) внутренними документами самого предприятия, организация и проведение производственного экологического контроля может быть возложена на любое должностное лицо компании.

Несмотря на то, что согласно статье 73 ФЗ об охране окружающей среды руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны были иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, многие крупные компании, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду назначают на должность руководителей соответствующих отделов и подразделений некомпетентных лиц.

Так, например, действующий директор по охране труда, промышленной безопасности и экологии ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»¹ имеет высшее экономическое образование, сведений о том, что данное лицо

¹http://mmk.ru/corporate_governance/the_structure_of_government/board/63763/

имеет какую-либо подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, нет. В свою очередь, неисполнение требований, предусмотренных ст. 73 Закона об охране окружающей среды является существенным нарушением требований природоохранного законодательства, что подтверждается материалами судебной практики¹.

Главным гарантом эффективного производственного экологического контроля является надлежащая квалификация конкретного должностного лица (руководителя соответствующего подразделения), отвечающего за осуществление ПЭК. На наш взгляд, такое должностное лицо должно иметь: высшее профессиональное образование (например, по направлению «экология и природопользование»), стаж работы в должности инженера по охране окружающей среды (эколога) и профессиональную подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (в рамках ст. 73 Закона об охране окружающей среды).

В связи с чем в проект приказа Минприроды России «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» следует внести следующие изменения:

1. Раздел 8 изложить в следующей редакции:

«8. Раздел «Организационная структура предприятия, обеспечивающая проведение производственного экологического контроля, сведения о подразделениях и (или) должностных лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля» содержит:

наименование подразделений, ФИО должностных лиц и (или) руководителей подразделений;

численность сотрудников подразделений;

сведения о правах и обязанностях должностных лиц и (или) руководителей, сотрудников подразделений».

2. Дополнить подразделом 8.1. следующего содержания:

«8.1. Подраздел «Сведения о квалификации руководителей подразделений и (или) должностных лиц, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля» содержит:

сведения об образовании;

сведения о стаже работы в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

сведения о прохождении профессиональной подготовки в области охраны окружающей среды и экологической безопасности».

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.02.2015 г. по делу № А56-35146/2014, Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 13.05.2013 г. № 33-3667/2013, постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 31.01.2014 г. по делу № А08-2010/2013.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ КАК НОВЫЙ МЕХАНИЗМ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Злотникова Т.В.

*профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК,
доктор юридических наук, Заслуженный эколог РФ, Почетный работник охраны природы,
Академик РЭА, Председатель Президиума национальной экологической аудиторской палаты
(НЭАП)*

Согласно ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об ООС) возмещение вреда окружающей среде является одним из важнейших принципов природоохранной деятельности. В то же время, правоприменительная практика показывает, что понятие вреда окружающей среде, приведенное в ст. 1 указанного закона (т.е. «негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлекшее деградацию экологических систем и истощение природных ресурсов»), неоправданно сужено.

Оно, преимущественно, охватывает только один способ причинения вреда окружающей среде — загрязнение, и не учитывает такие способы, как повреждение природных объектов или даже их уничтожение и т.п. К тому же, согласно указанному определению, не каждое негативное воздействие на окружающую среду может быть признано как вред окружающей среде, т.к. согласно приведенному определению, оно должно повлечь деградацию экологических систем и истощение природных ресурсов.

Однако, действующее законодательство не раскрывает понятия «деградация естественных экологических систем» и «истощение природных ресурсов», что приводит к неоднозначной трактовке термина «вред окружающей среде» и затрудняет возможность исчисления его размера. Ввиду отсутствия правового понятия «деградация естественных экологических систем», спорным считается вопрос, с какого же момента она наступает. Такие пробелы в действующем законодательстве на практике позволяют уклоняться от ответственности за причиненный экологический вред.

Другой особенностью вреда окружающей среде, как уже отмечено выше является растянутость во времени, т.е. пролонгированный характер последствий. В силу этого, зачастую определить вред бывает или невозможно, или очень затруднительно. Нельзя не учитывать и социальное значение вреда окружающей среде, т.к. возмещение вреда понимается также как способ защиты нарушенного права граждан на благоприятную окружающую среду. У граждан и общественных объединений согласно ст. 11, 12 Закон об ООС есть право на предъявление исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. И граждане все чаще пользуются этим правом.

В настоящее время в Законе об ООС (статьи 77 – 79) закреплены наиболее общие правила и принципы оценки и возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения. Несмотря на достаточно широкий перечень установленных

такс и методик исчисления вреда, причиненного различным компонентам окружающей, в том числе, природной среды, в отдельных случаях применяются довольно устаревшие методики временного характера. Например, действующая до сих пор «Временная Методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах», утвержденная Минрыбхозом СССР 18.12.1989 г. и Госкомприроды СССР 20.10.1989 г.

В 20016 году в указанные нормы Законе об ООС были внесены изменения в связи с ужесточением ответственности за нарушение лесного законодательства, которые вступили в силу буквально накануне, с 1 марта 2017 г. (ФЗ от 23.06.2016 г. № 218-ФЗ). Так, в ст. 77 включен дополнительный пункт 2.1, в котором определено, что в размере «вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда». При этом, порядок и условия учета таких затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Кроме того, в ст. 100 ЛК РФ одновременно были внесены изменения, касающиеся возмещения вреда, причиненного лесам как экологической системе. Теперь установлено, что такой вред определяется исходя из присущих лесам природных свойств (уникальности, способности к возобновлению, местоположения и других свойств) в порядке, предусмотренном Законе об ООС. Таким образом, указанными изменениями приведены в соответствие нормы лесного и экологического законодательства в части возмещения вреда окружающей среде при лесных правонарушениях.

К сожалению, до сих пор не приняты изменения, которые устранили нестыковку и противоречивость действующих понятий в конституционном, гражданском и экологическом праве России. Хотя поправки, предусматривающие разграничение понятия «вред окружающей среде (экологический вред)» и «экологический ущерб», активно обсуждаются и возможно в скором времени будут приняты.

Неудивительно, что до сих пор применяется «Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба», утвержденная еще 9 марта 1999г. Госкомэкологией России. Указанная методика предназначена для внутриведомственного применения, как в ней сказано: «для получения укрупненной эколого-экономической оценки ущерба, предотвращаемого в результате осуществления государственного экологического контроля, реализации экологических программ и природоохранных мероприятий, выполнения мероприятий в соответствии с международными конвенциями в области охраны окружающей природной среды, осуществления государственной экологической экспертизы, лицензирования природоохранной деятельности, мероприятий по сохранению заповедных природоохранных комплексов и других видов деятельности». Но сам факт применения в почти 20-летний срок «временной» методики красноречив.

Однако в судебной практике проблемы возникают не столько в порядке определения характера и подсчета размера вреда окружающей среде, сколько в его доказывании, установлении виновных в его нанесении лиц, обеспечения его взыскания. Для положительного решения вопроса о возмещении экологического вреда в судебном порядке важно оформить должным образом доказательства, необходимые для подтверждения факта экологического правонарушения, оценки масштабов его экологических последствий и расчетов компенсации за вред, причиненный в результате правонарушения. При рассмотрении такой категории дел суд может назначить экспертизу (и часто прибегает к такой мере) для определения подлинного размера ущерба. При этом, отсутствие такс или методик подсчета ущерба не должно служить основанием для отказа в рассмотрении иска в суде.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 г. «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» определено, что «при разрешении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий. В связи с этим и в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, в том числе и при определении размера вреда, причиненного экологическим правонарушением, по делу должны проводиться соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других».

В процесс судебных споров по эколого-природоресурсной проблематике, в том числе и при назначении судебных экспертиз, может быть вовлечен институт экологического аудита, который имеет широкие возможности эффективного его использования даже в условиях современной правовой базы, т.е. при отсутствии самостоятельного законодательного акта, регулирующего правовые аспекты экологического аудита в России. Экологический аудит получил правовое закрепление в России с выходом в конце 90-х годов прошлого века ряда правовых актов (приказов) Госкомэкологии РФ: №181 от 30.03.1998г. «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России», №436 от 16.07.1998г. «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации» и др.

Полученный от реализации указанных актов положительный опыт организации и проведения экологического аудита не был использован для законодательного закрепления этого правового инструмента в отечественном законодательстве, но в качестве добровольной формы получил в стране дальнейшее развитие. Тем не менее, процедура проведения экологического аудита, предусмотренная ГОСТ Р ИСО 14010-98 «Руководящие указания по экологическому аудиту», действует и по настоящее время. Правовой институт экологического аудита используется многими предприятиями на добровольной

основе, особенно этот механизм применяют крупные предприятия, имеющие в своей деятельности экспортную составляющую.

Стратегический документ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный Президентом РФ 30.04.2012г., определяет экологический аудит как один из механизмов решения задачи развития экономического регулирования и рыночным инструментом охраны окружающей среды. Разработанный совместными усилиями экспертного сообщества и специалистами Минприроды проект закона «Об экологическом аудите и аудиторской деятельности», а также ряд соответствующих поправок в действующее законодательство всвязи с его разработкой пока не принят.

Несмотря на это, механизм добровольного экологического аудирования достаточно внедрен в современную практику, что позволяет усилить контроль за соблюдением экологического и природоресурсного законодательства, в том числе работ в рамках возмещения вреда окружающей среде или отдельным природным ресурсам. Главная задача экологического аудита - сбор достоверной информации о производственной деятельности объекта и формулирование на этой основе выводов о его реальном экологическом состоянии (отходы, расходы, экологическая чистота технологий, продукции и т.д.) позволяет его использовать в судебной практике и адекватно оценить все аспекты деятельности объекта, нанесшего вред окружающей среде по всему его «жизненному циклу».

В процессе экологического аудита по решению суда (или для подготовки к судебному состязанию) проводится объективная оценка соответствия аудируемого объекта или оцениваемых видов деятельности, требованиям природоохранного законодательства, нормативных актов, а также требованиям в области окружающей среды и природопользования, принятых (заявленных) самим аудируемым объектом. В отдельных случаях природный объект может рассматриваться как объект экологических правонарушений и объект, на который негативно влияет аудируемое предприятие.

Экологический аудит территорий направлен на оценку природно-ресурсного потенциала конкретных земельных участков, выявление негативных природных и природно-техногенных процессов, установление видов и оценку уровней техногенного воздействия на окружающую среду. В судебных спорах по защите экологических прав граждан (а иногда и юридических лиц) приобретает большую важность экологический аудит территорий, который может решить следующие задачи: контроля соответствия степени антропогенной нагрузки на территорию в соответствии с установленными нормативами; охраны памятников природы и других видов ООПТ, водных объектов, лесов, ландшафтов, редких растений и животных.

Таким образом, экологический аудит может быть использован как эффективная мера охраны окружающей среды при принятии судебных решений по возмещению вреда окружающей среде даже в сегодняшних условиях, когда экологический аудит не является пока обязательным эколого-правовым механизмом.

НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАКОПЛЕННОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ВРЕДЕ

Золотова О.А.

*доцент кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса
Московской академии экономики и права, кандидат юридических наук*

Длительное время вопрос о накопленном или прошлом экологическом вреде оставался не урегулированным в российском законодательстве. ФЗ от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес понятие накопленного вреда окружающей среде (далее — НВОС) и в целом установил порядок его ликвидации. Положения о накопленном вреде окружающей среде вступили в силу с 1 января 2017г. и представляется своевременным обратить внимание на предложенную законодателем конструкцию.

Во-первых, нормативно определено именно понятие вреда. Много лет в науке экологического права использовались термины накопленный экологический вред, накопленный экологический ущерб, ущерб, причиненный прошлой хозяйственной деятельностью. Во многом сложности с определением НВОС и близких к нему понятий были связаны с отсутствием общего подхода в законодательстве. В ст.ст. 36, 42 Конституции РФ применяется понятие «ущерб», а в ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплён термин «вред окружающей среде», понятие «убытки» содержится в ст. 15 ГК РФ и в ст.ст. 77-78 ФЗ № 7-ФЗ. ГК РФ позволяет установить четкую взаимосвязь этих правовых категорий.

С 2012г. по 2014г. существовал Приказ Росприроднадзора № 193¹ по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, положения которого носили рекомендательный характер. Согласно Приказу № 193 накопленный экологический ущерб определялся как выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий нанесенного вреда окружающей среде. Следовательно, понятие ущерба определялось через понятие вреда и убытков.

Минприроды России в 2011 г. был подготовлен проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и ликвидации прошлого экологического ущерба», однако в результате проведения согласительных процедур термин «прошлый экологический ущерб» был заменен на термин «накопленный вред окружающей среде». Под накопленным вредом окружающей среде теперь

¹ Приказ Росприроднадзора от 25.04.2012 г. № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба» // Документ опубликован не был. Утратил силу в связи с изданием Приказа Росприроднадзора от 08.10.2014 № 619.

понимается вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме.

То, что законодатель определил именно понятие НВОС выглядит логично, коль скоро в ФЗ № 7-ФЗ долгое время содержалось только понятие вреда окружающей среде¹. Тем не менее на данный момент на публичном обсуждении находятся проекты федеральных законов², принятие которых может изменить ситуацию и разрешить спор о соотношении понятий вреда и ущерба в экологической сфере.

Во-вторых, законодатель определил, что объекты НВОС - это территории и акватории, на которых выявлен НВОС, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником НВОС.

Согласно Приказу Росприроднадзора № 193 ранее под объектами накопленного экологического ущерба понимались загрязненные территории, в том числе бесхозные территории, образованные в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также объекты размещения отходов и иные объекты (здания, сооружения, загрязненные земельные участки), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязненными, на которых деятельность под управлением организации осуществлялась в прошлом и на которых остались отходы, негативно влияющие на природную среду.

Преимственность указанных понятий представляется очевидной, что в целом должно положительно влиять на единообразие правоприменения. Согласно порядку, установленному Приказом Росприроднадзора № 193, Минприроды России совместно с Росприроднадзором и субъектами РФ в 2013 г. провели инвентаризацию объектов прошлого экологического ущерба. По ее итогам было выявлено 340 объектов, на которых накоплено 372 млн т загрязнений, общая площадь загрязненных земель составила 78 тыс. га.³ На основании проведенной инвентаризации в рамках пилотных проектов уже велись работы по ликвидации накопленного экологического ущерба, в частности, проходила очистка островов в Арктике⁴.

В-третьих, закреплён порядок определения и последующей работы с объектами НВОС. Ранее в силу Приказа Росприроднадзора № 193 под инвентаризацией объектов прошлого экологического ущерба понималось выявление их в природе, определение основных характеристик и учет объектов. Именно в рамках инвентаризации сведения о найденных объектах накопленного экологического ущерба вносились в специальный Реестр. В

¹ Вместе с тем, представляет интерес возможность ликвидации вреда, причиненного антропогенным объектам, поскольку они входят в понятие «окружающая среда».

² <http://regulation.gov.ru/projects>, дата обращения 25.02.2017 г.

³ Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», М., Кремль, 2016. С. 86-89.

⁴ Министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской ответил на вопросы «Газеты.Ru» о планах по ликвидации объектов прошлого экологического ущерба // <http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=130198> опубликовано 04.02.2013 г. (13:59), дата обращения 25.02.2017 г.

зависимости от зафиксированных основных характеристик объекта прошлого экологического ущерба проводилась классификация и ранжирование объектов для принятия решения об очередности проведения работ для ликвидации накопленного экологического ущерба.

В настоящее время в соответствии со ст. 80.1 ФЗ № 7-ФЗ выявление объектов НВОС осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий и акваторий. Отдельный этап работы с объектами НВОС представляет собой их оценка. После выявления и оценки должен проводиться учет объектов НВОС в государственном реестре, в рамках которого проводится обоснование очередности проведения работ по ликвидации НВОС и принятия неотложных мер. Процедура выявления объектов НВОС неоправданно усложнена, остается неясным, как различаются процедуры инвентаризации и оценки объектов, и почему инвентаризация предшествует обследованию: возможно, ясность в этих вопросах будет достигнута после принятия подзаконных актов.

Кроме того, одним из критериев оценки объекта НВОС является такой показатель как «уровень и объем негативного воздействия на окружающую среду, включая способность загрязняющих веществ к миграции в иные компоненты природной среды, возможность загрязнения водных объектов, в том числе являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, возможность возникновения экологических рисков».

«Уровень и объем негативного воздействия на окружающую среду» в настоящее время не имеет легального разъяснения, так что неясно, как он будет определяться. Вместе с тем, представляется некорректной формулировка «возможность возникновения экологических рисков». Поскольку под «экологическим риском» ФЗ № 7-ФЗ понимает вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

В-четвертых, следует обратить внимание, что согласно ч. 3 ст. 80.1 ФЗ № 7-ФЗ выявление и оценку объектов НВОС вправе проводить органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 1 ФЗ от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупционными факторами, в том числе, являются положения нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения. Подп. б) п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹ прямо указывает, что определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (в ред. от 18.07.2015 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций — является коррупциогенным фактором.

Как справедливо указывает М.Е. Бабич, «аналогичным образом обстоит дело и с ликвидацией накопленного вреда окружающей среде: ч. 2 ст. 80.2 ФЗ № 7-ФЗ указанное право предоставлено органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления»¹.

Кроме того, остается открытым вопрос о порядке распределения права на выявление и оценку объектов НВОС между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в первую очередь, в целях ликвидации дублирования действия по отношению к одним и тем же объектам НВОС публичных органов разного уровня. Очевидно, что для федеральных органов исполнительной власти такие случаи будут установлены Правительством РФ (п. 3 ст. 80.1 ФЗ № 7-ФЗ).

Вместе с тем, у органов местного самоуправления возникают опасения, что при наделении органов местного самоуправления полномочиями по инвентаризации и организации работ по ликвидации НВОС им не будет предоставлено соответствующее финансирование².

В-пятых, в силу п. 3 ст. 80.2 ФЗ № 7-ФЗ организация работ по ликвидации НВОС включает в себя, в том числе, проведение необходимых обследований. В отсутствие установленного Правительством РФ порядка организации работ по ликвидации НВОС, остается неясным будут или нет указанные обследования дублировать инвентаризацию, обследование и оценку, проводимые до включения объекта НВОС в государственный реестр.

Таким образом, факт закрепления в ФЗ № 7-ФЗ положений о накопленном вреде окружающей среде безусловно является положительным. Однако для успешной реализации этих положений и достижения цели снижения негативного воздействия на окружающую среду объектов НВОС требуется корректировка существующих норм и разработка грамотной подзаконной базы.

¹Бабич М.Е. Накопленный вред окружающей среде: что нас ждет в 2017 году? // <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/21777> дата обращения 22.02.2017.

²Муниципалитеты опасаются, что переданные полномочия не получат финансового подкрепления // https://www.oprf.ru/ru/about/interaction/region_chambers/431/2289/newsitem/35015?PHPSESSID=tk557uplbf0370clfl18s6cg3 (дата обращения: 22.02.2017 г.).

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ОБЛАСТИ ЛИКВИДАЦИИ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ**

Кабацкая Л.Н.

аспирант отдела экологического законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ

В российском законодательстве отсутствует комплексное правовое регулирование в области ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В период с 2012 по 2014 годы действовали Методические рекомендации по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, утвержденные приказом Росприроднадзора от 25.04.2012 г. № 193, которые были разработаны для обеспечения мероприятий по инвентаризации объектов поэтапного решения проблем накопленного экологического ущерба и проведения инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба.

В соответствии с указанными Методическими рекомендациями накопленный экологический ущерб — это выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий нанесенного вреда окружающей среде¹.

В результате проведенной инвентаризации объектов прошлого экологического ущерба было выявлено 340 крупных объектов, на которых накоплено около 400 млн т загрязнений и в результате негативному влиянию подвержено более 17 млн человек².

В настоящее время, в соответствии с изменениями, внесенными ФЗ от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» дополнен новой главой «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде», которая вводит новые понятия «накопленный вред окружающей среде», «объекты накопленного вреда окружающей среде» и направлена на установление правовых оснований для формирования системы ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Также, в соответствии с указанными изменениями выявление объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность и (или) на которых расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов. Учет объектов накопленного вреда окружающей

¹Приказ Росприроднадзора от 25.04.2012 № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»

²Доклад Газпрома/<http://law.spbu.ru/Libraries/e43991a3-d3a4-47a3-ab3d-a63d820c6bc9.sflb.ashx>

среде осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

При этом для отнесения объекта к объектам накопленного вреда окружающей среде, существенным условием является отсутствие собственника такого объекта, негативное воздействие, оказываемое на окружающую среду, жизнь и здоровье людей. Представляется целесообразным включение в государственный реестр объектов накопленного вреда, выявленных по результатам проведенной инвентаризации в 2012-2014 годах.

Для эффективного развития нового для Российской Федерации института ликвидации накопленного вреда представляется целесообразным рассмотреть зарубежный опыт в указанной сфере. В зарубежных странах, таких как Германия, Дания, Бельгия, процесс разработки планов мероприятий и программ по решению проблем накопленного вреда начался еще в 1970-1980 годах, в результате которого был принят ряд нормативных правовых актов, ставших правовой базой для решения указанной проблемы. Международный опыт показывает необходимость государственного — частного партнерства и участия общественности для эффективной ликвидации накопленного вреда.

Проблема накопленного вреда является актуальной и требующей детальной проработки, так как он угрожает здоровью и экологической безопасности граждан, а так же снижает инвестиционную привлекательность загрязненных регионов. Учитывая экстремальные природные условия и высокую уязвимость арктической природной среды следует отметить необходимость ликвидации накопленного экологического ущерба в связи с прошлой хозяйственной деятельностью в Арктической зоне РФ и на прибрежных территориях. Кроме того, решение проблемы восстановления экологической системы Арктики является одной из задач Федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014 – 2025 годы», что также требует правового анализа.

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Каюшникова Ю.Е.

*ассистент кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления - филиала РАНХиГС*

Экологический вред представляет собой любое ухудшение состояния окружающей среды вследствие нарушения эколого-правовых требований (экологического правонарушения), включая загрязнения, истощение, порчу, уничтожение, нерациональное использование природных объектов, деградацию и разрушение экологических систем, природных комплексов и ландшафтов.

Структура вреда, причиненного вследствие экологических правонарушений, состоит, помимо собственно экологического вреда,

причиненного окружающей среде (первичного вреда), также и из физического вреда, причиненного здоровью граждан, материального ущерба и морального вреда.

Вопросы, касающиеся возмещения морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями на сегодняшний день весьма актуальны. Моральный вред в юридической литературе понимается как некие физические и нравственные страдания. В системе современного экологического законодательства отсутствует специальная норма, регулирующая вопросы компенсации морального вреда за экологические правонарушения. Исключением является статья 34 ФЗ «Об экологической экспертизе», которая содержит отсылочную норму: «моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, подлежит компенсации причинителем в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации». Вопросам компенсации морального вреда в российском праве посвящена 152 статья и 4 параграф 59 главы ГК РФ, включающий 3 статьи (1099-1101).

В случае причинения лицу физических и (или) нравственных страданий экологическими правонарушениями, компенсация морального вреда выступает как эффективный способ защиты и восстановления нарушенных экологических прав человека, который отличается от гражданско-правовых способов защиты в силу специфики экологических и иных личных неимущественных прав и нематериальных благ, зависящих от состояния окружающей природной среды, значимости благоприятной окружающей среды для существования человека, общества.¹

Моральный вред причиняется и возмещается только и исключительно в отношении потерпевших — физических лиц.² Моральный вред может быть компенсирован (в денежной форме) независимо от имущественного вреда. В России пока не выработаны единые подходы к определению размера присуждаемой компенсации морального вреда, что является своеобразной проблемой на практике.

Проблема заключается в определении размера компенсации морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями который в совокупности охватывает и степень причиненных потерпевшему физических и (или) нравственных страданий, и степень вины правонарушителя, и иные обстоятельства, на которые необходимо обратить внимание (в частности, как долго длится экологическое правонарушение, как долго длятся страдания как физические, так и нравственные)

Определения размера компенсации морального вреда должно производиться судом. Суду следует также устанавливать, чем подтверждается факт причинения потерпевшему нравственных или физических страданий, при каких обстоятельствах и какими действиями (бездействием) они нанесены,

¹Князькин А.Д. Особенности компенсации морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями // Экологическое право. 2013. № 4. С. 12 – 17.

²Вуколова Н.В. Проблемы компенсации морального вреда, причиненного в результате совершения экологических преступлений // Адвокат. 2015. № 7. С. 49 – 54.

степень вины причинителя, какие нравственные или физические страдания перенесены потерпевшим, в какой сумме он оценивает их компенсацию и другие обстоятельства, имеющие значение для разрешения конкретного спора.¹

Определяя размер компенсации, судам необходимо оценивать пределы разумности и справедливости, что само по себе является весьма проблематичным, поскольку законодательно такие пределы не устанавливаются. Следующей проблемой являются нравственные страдания, если с определением физических страданий суд может сослаться на врачебные заключения (вред причиненный здоровью), то определение размера нравственных страданий является затруднительным.

Исходя из выше изложенного, представляется необходимым дополнить ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» специальной нормой посвященной компенсации морального вреда причиненного экологическим правонарушением, которая бы содержала основания возмещения морального вреда, а так же способ, размер и форму морального вреда, причиненного вследствие экологического правонарушения. Данная норма позволит усовершенствовать правовой механизм возмещения экологического вреда и решит многие проблемы в правоприменительной практике.

О ТАКСАХ, ШКАЛАХ РАСЧЕТА РАЗМЕРА ВЗЫСКАНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО НЕЗАКОННЫМ ДОБЫВАНИЕМ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ, ШТРАФНОМ ЭЛЕМЕНТЕ В НИХ

Краев Н.В.

*ведущий научный сотрудник отдела экономики, техники, права и охотничьего туризма
ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства
и звероводства им. проф. Б.М. Житкова», кандидат юридических наук, старший научный
сотрудник*

В книге «Труды по выработке законопроекта об охоте...» имеется подраздел «О таксах по вознаграждению за самовольно убитую дичь». «Виновные в производстве самовольной охоты, независимо от уголовной кары, обязываются еще уплачивать собственникам за убитых ими зверей и птиц, как полезных, так и хищных (ст. 152 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями). Гражданская ответственность виновных является одним из самых надежных средств репрессий в борьбе с самовольными охотниками. Эта мера

¹Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 г. № 10 (в ред. от 06.02.2007 г.) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»

будет действовать тем надежнее, чем выше будет установлено вознаграждение, присуждаемое потерпевшему»¹.

В Эстляндской губернии действовали, утвержденные Эстляндским губернским по крестьянским делам присутствием в заседании от 1 мая 1895 года, таксы для исчисления вознаграждения, которое виновные в производстве самовольной охоты на чужих землях, обязаны были уплачивать собственникам их за убитую дичь.

Отметим любопытные детали этого документа. Перечень объектов охоты весьма большой. Расценки за самок практически в два раза выше, чем за самцов, наиболее дорого «стоили» из копытных — лось, лань, коза дикая (косуля), из птиц — фазан, глухарь, лебедь, гусь. Интересен и тот факт, что отсутствуют таксы по оленям, кабанам.

Впоследствии гражданско-правовая ответственность за незаконную охоту вводилась постановлениями обл(край) исполкомов и советов министров АССР. Так, в 1938 г. в Орловской области с лиц виновных в причинении их действиями убытков охотничьему хозяйству, были предусмотрены взыскания «с головы незаконно добытого зверя или птицы»: лось (бык); лось (корова); лось (теленки), косуля, кабан; бобр, лисица черно-бурая и черно-серебристая; куница и т.д. Предписывалось, что суммы, взысканные за нарушения, выявленные на территории приписных охотничьих угодий, поступают распоряжение этих хозяйств и расходуются на охотхозяйственные мероприятия². В 1940 году в Кировской области был установлен размер убытков, подлежащих взысканию с лиц, виновных незаконной добычей. Предусматривалось, что взыскиваемые суммы поступали в пользу тех организаций, к которым эти угодья были приписаны и должны были расходоваться на охотхозяйственные мероприятия³. В соседней Молотовской области (ныне Пермский край) гражданские иски за ущерб, нанесенный государственному охотничьему фонду были установлены: за лося и оленя — в размере средней рыночной стоимости мяса домашнего рогатого скота в районе, где произведена добыча⁴.

Первая общероссийская шкала исков, именуемая «Размер гражданских исков, предъявляемых к лицам, нарушившим правила производства охоты и причинившим ущерб государственному охотничьему фонду», была приведены в приложении к Примерным правилам производства охоты и ведения

¹ Труды по выработке законопроекта об охоте в связи с участием Императорского общества правильной охоты. С приложением Резолюций 2-го Съезда охотников. История 2-го Съезда. М.: Издание Императорского общества правильной охоты, 1911. С. 224-226.

² Обязательное постановление Оргкомитета ВЦИК по Орловской области от 17 января 1938 г. № 226 «О порядке производства охоты» // Государственный архив Архангельской области. Ф. 4821. Оп. 1. Ед.хр.17. Л.д. 12–12 об.

³ Об установлении размера убытков, причиняемых охотничьему хозяйству от незаконной охоты на зверей и птиц. Распоряжение Кировского облисполкома от 20 декабря 1940 г. № 520 // Правила охоты на территории Кировской области (1918-1990) / Материалы к изучению истории охотничьего дела России. Сост. Н.В. Краев, А.М. Жарков. – Киров, 1991. С. 49-50.

⁴ Правила и сроки охоты // Спутник лесной охраны. Молотов, 1944. С. 278.

охотничьего хозяйства¹. В ней предусматривались размеры взысканий «за голову отстрелянного или отловленного животного или птицы независимо от возраста» в конкретных фиксированных суммах или в кратности от приемной цены шкурки 1-го сорта. Предусматривались также взыскания за разорение нор, гнезд, а также за выемку яиц. Затем были размеры, шкалы, утвержденные в 1957, 1961, 1970, 1988, 1993, 1999 годах².

О.С. Колбасов отмечал, что «принципиальная сущность и бухгалтерский механизм расчетов при определении таксовых ставок (расценок) все еще не выяснены в полной мере. Вследствие этого по обывательским представлениям размеры таксовых ставок «взяты с потолка», определены произвольно, а по мнению ряда специалистов, они выражают не только сумму, эквивалентную полному возмещению вреда в результате нарушения правил охраны окружающей среды, но и содержат значительный скрытый элемент денежного штрафа (Г.Н. Полянская, Е.И. Немировский, В.В. Петров, Н.С. Кравченко и другие)»³. Доказывая необходимость тщательной бухгалтерской калькуляции таксовых расценок, О.С. Колбасов обращает внимание на следующее: «При проведении исследований по данному вопросу необходимо иметь в виду, что наличие штрафного элемента в таксах ущерба было бы юридическим нонсенсом. Оно означало бы во многих случаях двойное штрафование за одно и то же правонарушение, то есть взимание штрафа, налагаемого в административном или уголовном порядке, и штрафа под видом возмещения вреда. Ясно, что это противоречило бы принципам юридической ответственности в советском праве». В другой работе О.С. Колбасов отмечал, что «никто еще не доказал наличие штрафного элемента в таксах ущерба»⁴.

В своем диссертационном исследовании⁵ нами была сделана попытка несколькими способами доказать наличие штрафного элемента в таксах, шкалах, расценках для расчета величины ущерба.

На примере Костромской области собрали и обобщили все затраты, связанные с воспроизводством и охраной диких охотничьих зверей и птиц и сопоставили их со стоимостью охотничьих животных, рассчитанной по шкале гражданских исков (численность каждого вида умножали на расценку, взятую из шкалы исков. Расходы всех организаций (госохотинспекции, обществ охотников, системы потребительских обществ) в период 1976–1980 годов составили в среднем за год 270 тыс. руб. Стоимость охотничьих зверей и птиц, рассчитанная по таксовым расценкам составляла около 22 млн руб. Эти цифра

¹ Примерные правила производства охоты и ведения охотничьего хозяйства на территории края, области, автономной республики. Разосланы с письмом Главохоты РСФСР от 14 марта 1951 г. № 0276 // Государственный архив Архангельской области. Ф. 4821. Оп. 1. Ед. хр.108. Л.д. 72–84.

² Обзор шкал, такс, методик расчета размера вреда дан в статье В.Н. Краевой О возмещении вреда, причиненного животному миру и среде их обитания // Проблемы охотничьего хозяйства России: Сборник материалов Первого Всероссийского научно-производственного совещания (г. Москва, 14-15 мая 2003 г.). – Москва-Киров, 2003. С. 167- 171.

³ Колбасов О.С. Правовые исследования по охране окружающей природной среды в СССР. (Итоги науки и техники. ВИНТИ АН СССР). М., 1978. Т. 5. С. 130.

⁴ Колбасов О.С. Охрана природы и суд // Право и охрана природы. М., 1979. С. 53.

⁵ Краев Н.В. Совершенствование правового регулирования промыслового охотничьего хозяйства. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Киров, 1987. - 190 с. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

занижена, поскольку из-за отсутствия данных о численности в расчеты не включены данные по водоплавающей, болотной, полевой и некоторым другим видам дичи. Сопоставив полученные данные, получаем обобщенное примерное содержание такс: одна часть — затраты на воспроизводство и охранные мероприятия, 99 частей — не что иное, как денежный штраф.

Реакклиматизация бобра в Костромской области началась с 1958 г. За это время было выпущено в охотничьи угодья около 500 бобров. В период 1976-1980 годов фактические затраты на переселение одного бобра составили в среднем 90 руб., в расчете на всех выпущенных бобров — около 50 тыс. руб. Если даже эту сумму удвоить (предположим, затраты на охрану и т.п.), то тогда «вложения средств в бобра» будут составлять около 100 тыс. руб., или в расчете на одного (численность в 1980 г. достигла 5 тыс. голов) — 20 руб. Чем больше численность, тем меньше затраты в расчете на одного бобра. Содержание таксовой расценки по бобру 5% или одна часть — это расходы, а 95 % или 19 частей есть не что иное, как денежный штраф.

Доля затрат труда и материальных средств в воспроизводство природных ресурсов обычно невелика. Человек лишь содействует нужному проявлению сил природы. В этой связи любопытно сравнение затрат на разведение, кормление, уход и содержание зверей в неволе с размерами таксовых расценок. Себестоимость производства одной шкурки (включая еще расходы на забой зверька, съемку, обезжировку, правку и сушку шкурки) в 1986 г. в зверохозяйстве «Вятка» одной шкурки норки была около 35 руб. (таксовая расценка — 180 руб.), песца — 67 руб. (по таксам — 328 руб.), серебристо-черной лисицы — 81 руб. (по таксам — 576 руб.), енота — 66 руб. (по таксам — 240 руб.), соболя — 100 руб. (по таксам — до 600 руб.).

Изложенное, на наш взгляд, убедительно свидетельствует о том, что «самые размеры ущерба, устанавливаемые тарифами, являются достаточно произвольными»¹, а также подтверждают наличие юридического несоответствия. Произвольное установление размеров такс в возмещение ущерба (таксы должны отражать реальный, но не гипотетический, а тем более мнимый ущерб) чревато и другими последствиями. Крупный ущерб, причиненный незаконной охотой, является одним из квалифицирующих признаков привлечения к уголовной ответственности.

Необходимо помнить, указывают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, что одним из признаков гражданско-правовой ответственности, следующим из ее компенсаторного (правовосстановительного) принципа, является соответствие размера ответственности размеру причиненного вреда или убытков². Потерпевший, обращаясь за защитой нарушенного права непосредственно к нарушителю либо в юрисдикционный орган (административный орган, в суд общей юрисдикции), в первую очередь преследует цель не наказания и не воспитания правонарушителя, а восполнения неблагоприятных последствий его

¹Полянская Г.Н. Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещения убытков при их расхищении // Оценка природных ресурсов. Вопросы географии. М., 1968. Сб. 78. С. 54.

²Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Статут, 2002. С. 610.

действий за счет ответственного лица, что является справедливым и естественным¹.

Надо прекратить порочную практику произвольного установления таксовых расценок, увеличивающихся при каждом пересмотре, и вернуться к компенсаторному (правовосстановительному) принципу расчета и взыскания причиненного ущерба объектам животного мира.

НАКОПЛЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВРЕД: РЕГИОНАЛЬНЫЕ АКЦЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА

Макар С.В.

*ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
доктор экономических наук, доцент*

Принято считать, что наибольшее воздействие на состояние среды обитания и жизнедеятельность человека оказывает текущая хозяйственная деятельность. Однако современные исследования показывают², что существенное значение имеет также ее накопленный результат, рассматриваемый, прежде всего, как отрицательные экстерналии хозяйствования. На этапе текущего социально-экономического развития России все большую актуальность приобретает вопрос определения и ликвидации накопленного экологического ущерба, под которым понимается причинение вреда окружающей среде, здоровью населения и природным ресурсам хозяйственной деятельностью в предыдущие годы.

Накопленный экологический ущерб — это сотни тысяч тонн радиоактивных отходов, миллион тонн ртутисодержащих, законсервированные, захороненные твердые отходы и т.д. Наибольшее количество загрязняющих веществ сосредоточено в промышленных регионах Урала, Сибири, Дальнего Востока. В процессе хозяйственной деятельности накопление загрязняющих веществ осуществлялось десятилетиями и достигло таких высоких концентраций, что сами природные объекты в настоящее время становятся источником вторичного загрязнения.

Пилотные проекты, реализованные Минприроды России в отношении ликвидации накопленного ущерба, касаются самых экологически уязвимых природных территорий: Арктика, Байкальский регион, Центральная Россия (Нижегородская область). Для комплексного решения проблем подготовлен проект федеральной целевой программы по ликвидации прошлого экологического ущерба на 2014-2025 гг. В результате выполнения программы

¹Сагитов С.М. Проблемы исполнения отдельных юридических процедур, опосредующих привлечение к гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

²Макар С.В. Акценты развития экологической ситуации в России в период модернизации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 21 (258). С.11-21.

планируется провести рекультивацию и вовлечь в оборот до 150 тыс. гектаров загрязненных земель, а также ликвидировать более 190 «горячих» экологических точек, в том числе в Арктической зоне. Предполагается, что это улучшит экологические условия проживания для 16 млн россиян. Необходимое финансовое обеспечение проекта программы составляет 218,7 млрд рублей¹.

Еще один аспект накопленного экологического вреда — загрязнение лесов радионуклидами — характеризует ряд субъектов Центральной России: Тульская, Брянская, Рязанская, Белгородская, Воронежская, Липецкая, Курская области. Наиболее значительные площади загрязнения (более 200 тыс.га) отличают Калужскую область². Основная площадь территорий, загрязненных в результате прошлой хозяйственной деятельности, располагается на землях, находящихся в муниципальной собственности и собственности субъектов Российской Федерации.

Приватизация земельных участков (или получение их в долгосрочную аренду) в РФ осуществляется без учета ответственности предыдущего собственника за нанесенный им в прошлом экологический ущерб. Эта неопределенность может служить серьезным препятствием для отечественных и иностранных инвесторов при рассмотрении вопросов инвестирования в российскую экономику, так как существует потенциальная возможность возложения на новых собственников обязанностей по возмещению прошлого экологического ущерба или восстановлению нарушенного предыдущими собственниками состояния окружающей среды.

Вопрос инвестиционной привлекательности регионов, а также активизация деятельности общественных экологических организаций способствуют проявлению заинтересованности у ряда региональных и муниципальных органов исполнительной власти и значительной части хозяйствующих субъектов (в первую очередь градообразующих) в комплексном решении экологических проблем, накопленных за предшествующие десятилетия социально-экономического развития.

Накопленный экологический ущерб — это, прежде всего, проблема образования отходов. Более половины их (54%) образуется при добыче топливно-энергетических полезных ископаемых (в основном угля), 17% — приходится на цветную металлургию, 16% — на черную. Неиспользуемые отходы размещены в отвалах, которые занимают значительные территории и являются источниками негативного воздействия на окружающую среду, опасность которых многократно возрастает в случае их самовозгорания. В числе субъектов РФ, для которых показатель образования отходов превышает или близок к 100 млн т Забайкальский и Красноярский края, Иркутская, Мурманская, Свердловская, Белгородская области, Республика Карелия.

В целом в России под мусорные свалки отчуждено около 1 млн га земель, среди которых не только пустыри, овраги и карьеры, но и плодородные черноземы. Активным ростом образования отходов характеризуется

¹<http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1541>

²Макар С.В., Нецадин А.А. Развитие лесного потенциала России: экологические приоритеты // Экономика.Налоги. Право. 2014. № 6. С.42-48.

коммунальный сектор, что связано, в первую очередь, с активным использованием упаковочных материалов. Около 40% от массы твердых бытовых отходов представляют собой отходы упаковки.

Доля твердых бытовых (и приравненных к ним) отходов в общей массе образования отходов невелика, однако по большей части они состоят из продуктов глубокой переработки природных ресурсов. Следовательно, использование продуктов переработки таких отходов вместо первичных материалов позволило бы значительно снизить нагрузку на окружающую среду, образование отходов производства и энергопотребление. Захоронение несортированных отходов ведет к безвозвратной потере до 90% полезной продукции, имеющей реальный спрос на рынке.

Наиболее распространенным методом утилизации твердых бытовых отходов является их захоронение обычно на полигонах, оставшихся со времен СССР, в основном нелегальных или полунелегальных. С позиций экономической оценки метод захоронения отходов, включающий затраты на гидроизоляцию, ограждение, сбор фильтрата и биогаза, обслуживание и рекультивацию, оказывается весьма затратным. Однако муниципалитеты обычно не включают в тарифы на захоронение отходов ни капитальных затрат, ни затрат на рекультивацию. Технология размещения отходов часто нарушается: обычно отсутствует гидроизоляция, послойная пересыпка грунтом, сбор биогаза отсутствует повсеместно. Экологические платежи за захоронение твердых бытовых отходов малы и не приводят к стимулированию переработки отходов. Более того, экологические платежи за отходы, образуемые населением, по большей части, не взимаются.

На бытовые отходы приходится половина всех объектов размещения отходов в стране, из которых соответствуют установленным требованиям не более 8%. Таким образом, основное количество объектов размещения бытовых отходов является источниками загрязнения почв, атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод. Почти во всех регионах страны до сих пор не решена проблема централизованной и экологически безопасной системы сбора и обезвреживания одной из самых опасных категорий бытовых отходов, образующихся у населения — ртутьсодержащих. В результате, значительная часть этих отходов либо поступает совместно с бытовыми отходами на полигоны и свалки, либо удаляется в системах канализации, что обуславливает опасные последствия, связанные с ртутным загрязнением.

Важный акцент — бесхозные объекты размещения отходов, возникновение которых связано с ликвидацией или банкротством предприятий. Часть таких объектов потеряла правообладателей в процессе реорганизации и приватизации предприятий, так как новые правообладатели не стали брать на себя ответственность за прошлый экологический ущерб.

Отмечая экологическую опасность отходов, необходимо акцентировать не только экологический, но и очень значительный экономический ущерб для России. В то же время пока отсутствует правовая оболочка проведения работ по ликвидации прошлого экологического ущерба: остаются неурегулированными вопросы идентификации объектов прошлого экологического ущерба, распределения конкретных полномочий, начиная от выявления таких объектов, до распределения финансовой ответственности по проведению ликвидационных и восстановительных работ. Законодательная основа для реализации данных работ — законопроект, которым установлены базовые правовые, организационные и финансовые основы ликвидации прошлого

экологического вреда¹. Законопроектом предусмотрено проведение инвентаризации объектов накопленного экологического вреда и создание государственного реестра соответствующих объектов на федеральном и региональном уровнях.

На основе данных рейтинга российских регионов по инвестиционному риску за 2013г. (83 региона) и за 2016 г. (85 регионов) представлен (табл. 1) «топ-10» — регионы, отличающиеся наиболее высокими значениями экологического риска, под которым понимается уровень загрязнения окружающей среды, возможность очистки стоков и переработки отходов производства. В динамике очевидна тенденция к сохранению регионами своего «экологического положения». С нашей точки зрения целесообразно рейтинговать регионы по параметрам накопленного экологического вреда в целях принятия более действенных мер по его ликвидации.

Таблица 1

Регионы — субъекты федерации с наиболее высоким рангом экологического риска в 2016 и 2013 гг.

Ранг экологического риска	Регионы (субъекты федерации)	
	2016 г.	2013 г.
1	Ямало-Ненецкий АО	Ямало-Ненецкий АО
2	Чукотский АО	Чукотский АО
3	Магаданская область	Магаданская область
4	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)
5	Мурманская область	Ненецкий АО
6	Ненецкий АО	Красноярский край
7	Республика Коми	Мурманская область
8	Красноярский край	Республика Коми
9	Архангельская область	Архангельская область
10	Краснодарский край	Забайкальский край

Источник: составлено по данным «Эксперт РА»².

¹ Проект закона разработан Минприроды России в рамках поручений по итогам заседания президиума Госсовета Российской Федерации 09.06.2011.

²<http://raexpert.ru/ratings/regions/2013/att1/att1-3/>; http://raexpert.ru/rankingtable/region_climat/2016/tab02/.

ПЛАТА ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ КАК ИНСТРУМЕНТ КОМПЕНСАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Марьин Е.В.

доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости гуманитарного факультета МИИГАиК, кандидат юридических наук

Согласно принятой в научной деятельности доктрине, вред окружающей среде состоит из двух элементов: экономического и экологического.

Экономический вред «выражен в потере запаса природных ресурсов, материальных ценностей и отсутствия получения дохода, который должен быть получен при комфортных условиях производства», но, в тоже время, «дать оценку экологическому вреду в деньгах — это значит помимо определения затрат на восстановление природной среды, вычислить экологические потери, которые не восстановить или трудно восстановить усилиями человеческого труда»¹.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ², ущерб, который причинен в результате экологического правонарушения, отличает сложность его проявлений: так, включает экологический вред окружающей среде; вред, который причиняется здоровью человека, вред имуществу, которое находится в частной или публичной собственности. Окружающая среда, как особый объект охраны, обладает особым свойством самостоятельно нейтрализовать негативные антропогенные воздействия, что в большей степени усложняет возможность расчета причиненного среде ущерба³. В решении Верховного Суда РФ⁴ упоминается материальный и экологический вред, который причинен природной среде. ВС РФ подчеркивает, что при определении экологического вреда в денежном выражении подлежат учету затраты на восстановление нарушенной природной среды и экологические потери, которые невозможны или трудновосполнимы⁵.

По мнению, Конституционного Суда РФ, «особенности экологического ущерба, прежде всего неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом, предопределяют трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления причиненного вреда, и в силу этого — условность оценки его размера»⁶. Экологический вред, как справедливо отмечает профессор М.М. Бринчук, есть любое ухудшение состояния окружающей среды,

¹Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С. 334.

²Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П

³Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1743-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ува-молоко» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс: Законодательство».

⁴Решение Верховного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № ГКПИ08-52.

⁵Определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014.

⁶Пункт 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П.

произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований и проявляется он, прежде всего, в форме загрязнения окружающей среды¹.

Одним из основных инструментов компенсации и предупреждения экологического вреда может и должна являться плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Данный вид платы является наиболее успешным средством стимулирования хозяйствующих субъектов для уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, оказываемого в процессе осуществления хозяйственной деятельности. Так у природопользователя возникает выбор либо, нести постоянные расходы за загрязнение окружающей среды, либо стремиться снизить уровень загрязнения до минимума путем модернизации или внедрении новых экологически чистых технологий, и проведения иных природоохранных мероприятий направленных на снижение вредных воздействий на окружающую среду. Стимулирующий механизм платы за загрязнение окружающей среды может стопроцентно работать только при соответственном правовом обеспечении и исполнении установленных требований законодательством.

Правовые основы платы за негативное воздействие на окружающую среду установлены в ФЗ «Об охране окружающей среды», а также в ФЗ от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в которых указаны виды негативных воздействий выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты; размещение отходов производства и потребления, за которые устанавливаются платежи, также установлены лица обязанные вносить плату и требования к порядку их уплаты.

Анализ правового регулирования платы за негативное воздействие указывает на существование проблемных аспектов, из-за которых не осуществляется в полную силу данная экономико-правовая мера. Во-первых, отсутствие правового установления целевого использования такой платы. Данная проблема несет в себе угрозу преобразования платы за загрязнение окружающей среды «из оригинальной правовой формы, сложившейся (хотя и не окончательно) в рамках экологического законодательства, аналогов которой нет ни в налоговом, ни в гражданском, ни в ином законодательстве»² направленную на компенсацию вредного воздействия на окружающую среду, в источник пополнения бюджета разных уровней.

Во вторых, существует проблема реализации основной цели взимания таких подобного рода платежей — стимулирование природопользователей к рациональному использованию природных ресурсов и обеспечения благоприятной окружающей среды.

¹Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М:МПСИ; Воронеж: МОДЭК,2011. 402 с.

²Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Статут, 2000. 115 с.

В настоящее время плата за негативное воздействие на окружающую среду является источником доходов бюджета не предполагающим целевого использования. Это приводит к тому, что существующая система взимания данных платежей не может полноценно обеспечить формирование источников финансирования природоохранных мероприятий, стимулирование сокращения негативного воздействия.

В целях повышения эффективности взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду как механизма охраны окружающей среды, необходимо поступление данных платежей во внебюджетные экологические фонды, так как необходимо обеспечить строго целевое использование поступающих средств, поскольку существует необходимость не только сбора средств, но и обеспечения экологической и экономической эффективности их распределения и расходования.

Если эта эффективность не будет достигнута, то не будет достигнута цель, ради которой реализуется сам принцип «загрязнитель платит». Нецелевое и нерациональное расходование средств, во-первых, станет препятствовать реализации мер по обеспечению экологической безопасности; во-вторых, будет оказывать противоположное действие (как использование любого инструмента государственной экономической политики вопреки его назначению)¹.

Так, средства экологических фондов могут расходоваться на финансирование: крупных природоохранных проектов на предприятиях при невозможности их осуществления за счет собственных средств; строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта природоохранных объектов; научно-исследовательских разработок и создания новых видов природоохранной техники и технологии; создания специализированных предприятий по переработке отходов производства и потребления.

Цель системы экологических фондов — решение неотложных природоохранных задач, восстановление потерь в окружающей среде, компенсация оказанного негативного воздействия. Важным также является направлять средства на научные исследования по решению экологических проблем.

В связи с этим для обеспечения целевого расходования средств необходимо внесение изменений в статьи 51, 57 Бюджетного кодекса РФ, где указать, что средства, полученные при взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду, направляются в государственные внебюджетные экологические фонды в определенном экономически обоснованном соотношении в различные уровни фондов и отменить соответствующие пункты в статьях 51, 57, 62 Бюджетного Кодекса РФ.

Как показывала практика, стимулирующая функция не работала в полной мере из-за низкой ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду. Нельзя не обратить внимание на то, что работа по модернизации

¹Чернявская Н.В. Совершенствование системы экологических платежей в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. Вып. 22. С. 15–21.

стимулирующей функции платы за негативное воздействие на окружающую среду уже ведется.

В Постановлении Правительства РФ «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» при превышении предельно допустимого значения показателя сжигания на факельных установках и (или) рассеивания попутного нефтяного газа, предусмотрено исчисление размера платы за выбросы с применением к нормативам платы за выбросы дополнительного коэффициента, имеющего значение на 2013 год — 12, с 2014 года — 25. Если же система учета объемов попутного нефтяного газа независимо от значения показателя сжигания отсутствует, то исчисление размера платы за выбросы устанавливается с применением к нормативам платы за выбросы дополнительного коэффициента, равного 120.

Также, согласно ФЗ от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ с 1 января 2016 года до 31 декабря 2019 года при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам указанной платы будут применяться различные, в том числе с 01.01.2020г. и повышенные, в некоторых случаях, до 100% коэффициенты.

В связи с введением вышеперечисленных коэффициентов, вероятно, произойдет реализации стимулирующей функции на практике, так как эти коэффициенты повлекут значительное увеличение размеров платы за негативное воздействие на окружающую природную среду для хозяйствующих субъектов, в ходе осуществления деятельности которых оказывается негативное воздействие, хотя в противовес фактически они будут освобождаться от внесения соответствующей платы в случае использования наилучших доступных технологии.

Но относительно данной функции возникает еще одна проблема. В соответствии с ФЗ от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ (в ред. от 29.12.2014 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» субъектам, осуществляемым хозяйственную и иную деятельность, имеющим источники, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду может быть оказана государственная поддержка. Такая поддержка оказывается при осуществлении деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду в виде предоставления различных льгот, в том числе, низких коэффициентов ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В настоящее время отсутствует четкий и исчерпывающий перечень НДТ, что может приводить к неоднозначности применения органами государственной власти вышеуказанных коэффициентов платы за негативное воздействие на окружающую среду. На практике возникнет реальная возможность получить льготы за внедрение НДТ, которые требуют незначительных затрат, что подразумевает под собой не соразмерность и не окупаемость относительно повышенного коэффициента платы за негативное воздействие на окружающую среду. В тоже время для предприятий,

отказавшихся внедрять НДТ, с 2020 года плата за выбросы и сбросы, осуществляемые с превышением установленных нормативов, увеличивается в четыре раза.

Эффективность данного механизма, со слов Министра природных ресурсов и экологии РФ С.Е. Донского на заседании Государственного совета по вопросу об экологическом развитии РФ в интересах будущих поколений, состоявшегося 27 декабря 2016 года в Кремле, подтверждена в рамках внедрённого в 2013 году опыта регулирования ответственности за сжигание на факельных установках попутного нефтяного газа, что позволило повысить уровень утилизации попутного нефтяного газа с 77% в 2012 году до 90% в 2016 году.

Министр также указал на то, что основные механизмы по внедрению НДТ заработают только с 2019 года, однако, уже сейчас многие крупные предприятия включились в работу. В частности, Росприроднадзором заключено 55 соглашений с предприятиями, и ожидаемый объём природоохранных инвестиций составит свыше 130 млрд рублей¹.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что плата за негативное воздействие на окружающую среду, как инструмент, компенсации экологического вреда представляет собой форму реализации известного принципа «загрязнитель платит», который выражается по мнению профессора Т.В. Петровой не только во внесении в бюджет обязательных платежей за использование природных ресурсов и за негативное воздействие на окружающую среду, но и обязанности субъектов хозяйственной деятельности по осуществлению текущих затрат и капитальных вложений с целью снижения негативного воздействия их деятельности на окружающую среду и восстановления ее нарушенного состояния².

СУБЪЕКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЁННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Махмутов Ф.Р.

руководитель юридической фирмы «ФЛЕГУМ»

Главной правовой проблемой возмещения вреда, причинённых нарушением законодательства об охране окружающей среды является неприменение норм об охране окружающей среды уполномоченными должностными лицами государственных органов РФ. Лица, допустившие нарушения законодательства об охране окружающей среды, привлекаются к ответственности выборочно, в зависимости от их статуса, а также наличия

¹<http://www.kremlin.ru/catalog/persons/81/events/53602>

²Петрова Т. В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Экологическое право. 2010. № 6. С. 28 – 33.

протекции официальных лиц, которые фактически могут оказывать влияние на принятие решения о возбуждении того или иного вида судопроизводства.

Арбитражным судом города Москвы вынесено Постановление от 11 октября 2016 г. по делу № А40-242730/2015, на основании которого юридическое лицо было привлечено к ответственности за допущенное нарушение, что завершилось взысканием суммы примерно в 40 000 рублей. Однако, прокладывание широкополосной дороги через природно-исторический комплекс «усадьба Коломенское», с вырубкой сотен находящихся на нём многолетних деревьев, остаётся без какого-либо внимания со стороны Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, факты нарушения закона им не установлены.

Не вызывает сомнений то, что вырубка деревьев в указанном месте не оправдывается достижением целей, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции России, а именно защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Строительство более комфортабельной дороги дополнение ко многим имеющимся, не способствует укреплению здоровья и нормальной жизнедеятельности многих граждан, которые были лишены зелёных насаждений, объём которых и без того не достигает даже минимально необходимого уровня.

Кроме того, имеются свидетельства незаконной вырубки деревьев парка Дубки неустановленными лицами. Правоохранительными органами в лице в лице соответствующих должностных лиц МВД, Следственного комитета России не приняты какие-либо меры даже по установлению совершивших указанные деяния лиц. В области охраны окружающей среды, так же как и во многих других областях жизни общества и государства не соблюдается принцип неотвратимости наказания.

Учитывая достаточно низкий размер материальной ответственности за вред, причинённый окружающей среде необходимо на порядок повысить размер ответственности до того размера, которое будет достаточно ощутимо для лиц, которые совершили нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Данное предложение основывается на следующих аргументах.

Лица, которые потенциально способные допустить незначительные нарушения, будут опасаться совершать подобные деяния. Таким образом, значительно сократится, либо исчезнет нарушения законодательства об охране окружающей среды из числа тех лиц, которые попадают в группу риска быть привлечёнными к ответственности ввиду отсутствия у них протекции со стороны лиц, которые могут влиять на принятие решения о привлечении их к ответственности.

В результате останутся ограниченное количество юридических и физических лиц, не привлекаемых к ответственности. Характер их деятельности, а также сами в результате совершаемых деяний по причинению вреда окружающей среде будут известны. В результате общественного давления данные лица в конечном счёте могут быть привлечены к

установленной законом ответственности. Возражение на увеличение размера ответственности тем, что это будет отрицательно сказываться на развитии экономики и бизнеса как её оставляющей не может влиять на принятие решения, поскольку бесспорным является то, что экономика не должна развиваться за счёт уничтожения окружающей среды.

В условиях, при которых наличие продолжительного экологического кризиса в стране бесспорно, отсутствуют действенные меры по разрешению данной ситуации, лицами, уполномоченными на принятие решений в области охраны окружающей среды, возложенные обязанности не выполняются необходимо более широкое участие граждан в деле защиты окружающей среды.

Посредством обращения в суд за защитой нарушения субъективных прав на охрану окружающей среды каждый гражданин может способствовать реализации механизма возмещения ущерба, причинённого окружающей среде. В случае вынесения решений об отказе в удовлетворении требований по охране окружающей среды внутригосударственными органами гражданин вправе будет обратиться в межгосударственные органы по защите прав человека.

При отказе в выполнении принятых по жалобе гражданина решений международных органов о необходимости охраны окружающей среды РФ возможно наступление последствий для РФ как государства в целом. Данный механизм, представляется, будет способствовать соблюдению законов гражданами и должностными лицами государственных органов России.

Необходимым условием реализации норм законодательства об охране окружающей среды является привлечение лиц, уполномоченных действующим законодательством к принятию мер в области защиты окружающей среды к уголовной ответственности. Ответственность должна наступать за уклонение соответствующих должностных лиц от принятия мер по фактам причинения вреда окружающей среде. В действующем законодательстве отсутствует нормы, регулирующие ответственность должностных лиц государственных органов за уклонение от выполнения принятых ими на себя обязанностей по применению законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде.

Статья 293 УК РФ устанавливает ответственность только в результате наступления крупного ущерба или существенных нарушений прав человека, законных интересов общества и государства. Однако за невыполнение обязанностей по применению установленных законом мер юридической ответственности должностные лица к уголовной ответственности не привлекаются.

Таким образом, субъективные причины, заключающиеся в невыполнении уполномоченными должностными лицами принятых на себя обязанностей являются основным фактором невыполнения требований действующего законодательства Российской Федерации о возмещении вреда, причинённого окружающей среде.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ИНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЧИСТОТЫ НА ОСТАНОВКАХ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА (НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Михольская В.В.

*доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК,
кандидат юридических наук*

Благоустройство территории и экологическая обстановка в субъектах РФ напрямую зависят от действий органов власти этих субъектов, в том числе муниципальных образований, расположенных в границах территории субъекта, в силу того, что действующее законодательство наделяет регионы широкими полномочиями в сфере благоустройства, экологической, санитарно-эпидемиологической сферах.

О проблемах с мусором говорится неустанно, причем это касается и организации несанкционированных свалок и захламления улиц, а теперь еще и переполненных урн на остановках общественного транспорта. Власти Подмосковья серьезно озаботились проблемой обрастающих мусором урн на остановках общественного транспорта возле садоводческих товариществ, особенно в летний сезон. Проблема была озвучена на «Круглом столе», посвящённом проблемам и перспективам садоводства, огородничества и дачного хозяйства, проходившем в Московской областной Думе в феврале 2015 года.

Отвечая на вопрос «Откуда берется мусор?», чиновники сами же на него и отвечают, отмечая, что дело не только в невоспитанности граждан, но и в отсутствии специальных мест и условий для его утилизации. Отдельно также необходимо отметить тот факт, что на протяжении нескольких километров, как вдоль дороги, так и рядом с садоводческими товариществами может быть только одна урна, да и та переполнена или забита доверху и складывать отходы просто некуда; далеко не все остановки общественного транспорта оборудованы урнами, нет специально оборудованных мест для выброса мусора и др. Что же предпринимается для решения данного вопроса?

Правовое регулирование вопросов благоустройства на территории области и полномочия органов местного самоуправления в области благоустройства в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Закона Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» осуществляются Правительством Московской области или уполномоченными им центральными исполнительными органами государственной власти Московской области.

С 1 января 2015 года в Московской области вступил в силу и действует Закон от 30 декабря 2014 года № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области», которым установлены единые нормы и требования к созданию, содержанию, развитию объектов и элементов благоустройства, расположенных на территории Московской области, а также требования к обеспечению чистоты и порядка на территории Московской области,

обязательные к исполнению для органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, юридических и физических лиц, являющихся собственниками, правообладателями земельных участков, зданий, строений и сооружений, в том числе для юридических лиц, обладающих указанными объектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также требования к обеспечению чистоты и порядка на территории Московской области.

Законом впервые введены легальные понятия — что такое благоустройство, его элементы и объекты, мусор, график вывоза мусора. Так, например, как отдельный объект благоустройства сформулировано такое понятие, как «урна» под которой понимается «стандартная ёмкость для сбора мусора объемом до 0,5 м³ включительно». До этого в региональном законодательстве такого понятия не было. Отдельно оговорено, что, на остановках пассажирского транспорта должны быть установлены урны. Устанавливаются урны на остановках пассажирского транспорта в количестве не менее двух (пункт 6 статьи 59 Закона о благоустройстве). Очистка урн, которые расположены на остановочных пунктах общественного транспорта, должна производиться по мере их заполнения, но реже двух раз в день, причем за содержание урн в чистоте несут ответственность организации, осуществляющие уборку остановок.

Пунктом 3 статьи 33 Закона о благоустройстве определено кто и для чего может использовать урны. Установлено, что урны на остановочных пунктах, предназначены для сброса мелкого мусора, образующегося у пассажиров общественного транспорта во время поездки или ожидания на остановочном пункте. Лица непосредственно не использующие общественный пассажирский транспорт, а также не ожидающие его на остановочном пункте, не могут пользоваться урнами. Установлены также ограничения по объёму выбрасываемого мусора, так не допускается сброс мусора в объеме более 0,015 м³, что соответствует полторалитровой пластиковой бутылке, либо строительного мусора.

Законодательство Московской области, предусматривает ответственность за несанкционированный сброс мусора, но нарушитель должен быть пойман с поличным, что представляется нереальным. Отслеживанием наличия и состояния урн, на остановках общественного транспорта занимается центральный исполнительный орган государственной власти Московской области специальной компетенции, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность на территории Московской области в сфере государственного административно-технического надзора. В настоящее время таким органом является Главное управление государственного административно-технического надзора Московской области (ГУ ГАТН МО).

Согласно пункта 12.19. Положения о Главном управлении Государственного административно-технического надзора Московской области, утвержденного Постановлением Правительства Московской области от 29.10.2007 г. № 847/28, последнее осуществляет надзор за своевременностью очистки или наличием в установленных местах урн, мусорных контейнеров,

отсутствием навалов мусора вокруг урн, на контейнерной площадке и вне ее, наличием графика вывоза отходов производства и потребления. Правом составления протоколов о правонарушениях и привлечению нарушителей к административной ответственности в виде штрафа за невыполнение норм по обеспечению чистоты и порядка в Московской области наделены инспекторы ГУ ГАТН МО.

В статье 11 Закона Московской области от 30.11.2004 г. № 161/2004-ОЗ «О государственном административно-техническом надзоре и административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, содержания объектов и производства работ на территории Московской области» предусмотрено, сброс мусора вне отведенных и не оборудованных для этой цели мест в том числе из транспортных средств во время их остановки, стоянки или движения, а также сжигание мусора, отходов производства и потребления вне отведенных для этих целей в установленном порядке мест, создание (размещение) несанкционированных свалок мусора, очаговых навалов мусора, навалов мусора влечет наложение административного штрафа: на граждан, на должностных лиц и на юридических лиц.

То есть, власти Подмосковья планируют привлекать к административной ответственности граждан, пытающихся выгрузить тачку с мусором в урну на остановке. Однако нет ответа на вопрос, что делать тем пассажирам общественного транспорта, а также ожидающим транспорта гражданам, если все находящиеся на остановке урны уже переполнены, формально они тоже являются нарушителями, при попытке запихать в переполненную урну пластиковую бутылку или жестяную банку. Не учтено законодателем и то, что большинство производителей уличных урн выпускают их объемом не более 0,1 м³, таким образом компания пассажиров в количестве 5–6 человек способна заполнить урну мелким мусором практически за 1 раз. Представляется, что данную норму следует конкретизировать, что позволит существенно ограничить широту дискреционных полномочий и ограничить усмотрение должностных лиц ГУ ГАТН МО по привлечению граждан к административной ответственности. Часто можно видеть, что урны имеются в наличии, но не очищаются вовремя. Данное нарушение уже подпадает под статью 22 названного закона «Ненадлежащее состояние и содержание территории»: за такую провинность налагается штраф.

В Московской области имеются и такие места, уход за которыми не закреплен ни за одним юридическим или физическим лицом, а, следовательно, находится в ведении муниципальных властей, к таким объектам относятся и остановки общественного транспорта. У местных администраций иногда просто не хватает финансирования хотя бы на то, чтобы установить конструкции для кратковременного хранения мусора, не говоря уже о том, чтобы их содержать. Вместе с тем, даже достаточное количество урн не является эффективной мерой поддержания общественных мест в чистоте. Важно качественно оказывать своевременные услуги по уборке, вывозу и утилизации мусора.

При привлечении к административной ответственности необходимо

учитывать и требования своевременного удаления отходов из установленных на остановках урн. Эта норма зависит от степени благоустройства конкретной территории и может быть изменена в зависимости от конкретных условий. Так, например, поскольку речь в первую очередь идет о дачном сезоне, то представляется целесообразным при составлении графика вывоза мусора с остановок общественного пассажирского транспорта учитывать увеличение пассажиропотока в выходные и праздничные дни.

Известно, что всё новое, хорошо забытое старое, таким старым некоторые ученые называют существовавшую ранее практику приёма у населения вторсырья. Для решения указанного вопроса необходимо разработать нормативную базу, предоставляющую возможность открытия таких пунктов вблизи территорий садоводческих товариществ, а также внедрить систему экономического стимулирования, как для населения, так и для бизнеса. Необходимо как можно больше мусора пускать на вторичную переработку.

Принятие и введение норм по соблюдению чистоты на остановках общественного транспорта касается в первую очередь граждан, не учитывает, что замусоривание происходит в основном отходами от пищевых продуктов (упаковка), такими как картон, макулатура, полиэтилен, алюминиевые банки, пластиковые бутылки — все это можно сдавать на предприятия, специализирующиеся на их переработке. Малым предприятиям, занимающимся санитарной очисткой территории возможно установление ряда льгот.

Эффективность выполнения надзорных функций инспекторами ГУ ГАТН МО возможна только при активизации деятельности по созданию действенного механизма контроля по выявлению и устранению причин, вызывающие негативные последствия для охраны чистоты и порядка на остановках общественного транспорта, а также привлечению нарушителей к административной ответственности. Например, сотрудниками территориального отдела №28 выявлен несанкционированный навал бытового мусора на автобусной остановке в деревне Чупряково городского поселения Кубинка Одинцовского района.

Совместно с администрацией городского поселения Кубинка на месте сброса мусора проведена операция «Засада», в ходе которой задержаны, в момент сброса бытового мусора, граждане близлежащих СНТ, которые привлечены к административной ответственности в виде штрафов. Кроме того, к административной ответственности привлечено и ГБУ «Мосавтодор», выдано предписание на приведение в надлежащее состояние автобусной остановки.

Немаловажную роль играет активная помощь населения и социальная реклама. Например, если на остановках общественного транспорта отсутствуют урны, либо они систематически не убираются, то с этим вопросом можно обратиться в ГУ ГАТН МО, а призывы на рекламных конструкциях бесполезны, если нет действенных способов их реализации. Но главная помощь населения состоит в том, чтобы беречь чистоту и не захламлять урны на остановках и прилегающую территорию.

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА КАК ПРАВОВАЯ МЕРА ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННОГО СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Нарышева Н.Г.

*доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук*

Правовое регулирование возмещения экологического вреда — вреда окружающей среде и складывающаяся на его основе правоприменительная практика привели к утрате компенсационных и восстановительных начал, которые в действительности должны определять содержание и направленность данного института.

Названная тенденция проявляется в следующем. Во-первых, преимущественным и практически исключительным способом возмещения экологического вреда стало возмещение убытков, т.е. возмещение вреда в денежной форме. Во-вторых, расчет убытков основывается на таксах и методиках, которые ориентированы на условное определение размера вреда на основе объема негативного воздействия на окружающую среду, а не основе определения размера затрат, необходимых для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом затрат, ранее вложенных в природный объект. В-третьих, действующее законодательство не устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления организовывать мероприятия по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, которое явилось следствием правонарушения, на денежные средства, взысканные с причинителя вреда.

В действующем законодательстве, в законопроектной деятельности и правоприменительной практике наметился ряд тенденций, которые свидетельствуют о некотором изменении направленности (целеполагания) возмещения вреда окружающей среды. Эти тенденции проявились в следующем. Во-первых, Постановлением КС РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Заполярье"» положения ч. 2 ст. 99 ЛК РФ и постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» признаны не соответствующими Конституции РФ, в той мере, в какой в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей их неоднозначное истолкование и, следовательно, произвольное применение, при установлении на их основании размера возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, в частности при разрешении вопроса о возможности учета фактических затрат, понесенных причинителем вреда в процессе устранения им загрязнения лесов,

данные положения не обеспечивают надлежащий баланс между законными интересами лица, добросовестно реализующего соответствующие меры, и публичным интересом, состоящим в максимальной компенсации вреда, причиненного лесам: КС РФ признал, что проведение мероприятий, направленных на восстановление нарушенного состояния лесов, и возмещение убытков, рассчитанных в соответствии с таксами и методиками, фактически являются альтернативными способами возмещения вреда окружающей среде.

Во-вторых, Минприроды РФ в развитие приведенной позиции КС РФ подготовлен проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде»¹, которым предполагается установить порядок возмещения вреда посредством проведения работ на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Законопроект исходит из того, что такие работы могут проводиться причинителем вреда лишь в добровольном порядке. Если правонарушитель не выразил согласие на самостоятельное осуществление соответствующих мероприятий, он должен возместить причиненные убытки добровольно либо по решению суда. Представляется, что для реализации подхода о приоритетности возмещения вреда в натуре посредством проведения рекультивационных и иных восстановительных работ законодателю следует предусмотреть комплекс мер, направленных на стимулирование причинителей вреда к выбору именно такого способа возмещения вреда.

В случае возмещения вреда в денежном выражении законопроект возлагает обязанность на органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований, в бюджет которых зачислены денежные средства, направленные добровольно или по решению суда на возмещение ущерба окружающей среде, в течение календарного года, следующего за годом зачисления этих денежных средств, организовать проведение работ по рекультивации земель, работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, а также компенсационных природоохранных мероприятий — в случаях, когда ущерб окружающей среде был возмещен в связи с физической невозможностью восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Указанная норма представляется существенным вкладом в трансформацию возмещения экологического вреда в действительную правовую меру, направленную на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

В-третьих, Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства² предусмотрено, что при принятии мер по ликвидации загрязнения водного объекта или его части в результате аварии размер вреда, уменьшается на величину фактических затрат

¹<http://regulation.gov.ru/>

² Утверждена Приказом Минприроды РФ от 13.04.2009 г. № 87 // Российская газета, от 24 июня 2009 г., № 113.

на устранение загрязнения, которые произведены виновником причинения вреда.

Следует отметить, что допустимость учета расходов, связанных с ликвидацией загрязнения водного объекта, при исчислении размера вреда окружающей среде, подлежащего взысканию с причинителя такого вреда, должна быть установлена федеральным законом. Подзаконным актом следует предусмотреть лишь перечень видов работ, расходы на проведение которых могут уменьшать размер вреда, подлежащий взысканию, а также порядок подтверждения фактического выполнения соответствующих мероприятий и понесенных расходов. Однако сама по себе эта норма ориентирована на стимулирование проведения оперативных мероприятий, направленных на ликвидацию загрязнения водного объекта, которые снижают вероятность распространения загрязняющих веществ и передачу негативных последствий загрязнения водного объекта по цепи экологической взаимосвязи.

В-четвертых, определенное распространение получила практика заключения в судебном порядке мировых соглашений между органами государственного экологического надзора и причинителями вреда, предметом которых является выполнение правонарушителем в течение определенного срока работ, направленных на недопущение в дальнейшем загрязнения окружающей среды, на сумму причиненного вреда¹. В отдельных случаях органы государственного федерального надзора отказываются от взыскания причиненного вреда в случае, если ответчиком проведены работы по устранению факторов негативного воздействия на окружающую среду².

Такого рода практику следует признать экологически ориентированной, поскольку она направлена на прекращение неправомерного воздействия на окружающую среду, приводящего к негативным изменениям в ее состоянии. Однако допустимость и основания заключения таких соглашений, их условия, а также соответствующие полномочия органов государственной власти должны быть предусмотрены федеральным законом.

В-пятых, в ФЗ «Об охране окружающей среды» включена Глава XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде»³, которая установила общие положения об основаниях и порядке возмещения накопленного экологического вреда.

Следует отметить, что юридическая природа возмещения вреда окружающей среде, причиненного в результате экологического правонарушения, и ликвидации накопленного экологического вреда различна. В первом случае основанием для возникновения обязанности возместить вред является факт его причинения в результате экологического правонарушения и истечение срока исковой давности для предъявления соответствующего

¹ См., напр.: Определение Арбитражного суда Белгородской области от 16 мая 2013 г. по делу № А08-5833/2012; Определение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 2 марта 2016 г. по делу № А07-18297/2013. // <http://aoas.consultant.ru>.

² См., напр.: Определение Арбитражного суда Кемеровской области от 20 апреля 2015 г. по делу № А27-8402/2012. // <http://aoas.consultant.ru>.

³ См.: ФЗ от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

требования со стороны уполномоченного субъекта. Во втором случае основанием для организации ликвидации накопленного экологического вреда является включение объекта в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде в установленном порядке. Объединяет эти правовые меры направленность на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Несмотря на то, что положения новой главы ФЗ «Об охране окружающей среды» не получили пока необходимого развития на уровне подзаконных нормативных правовых актов, тенденцию развития экологического законодательства в этом направлении следует оценить позитивно, поскольку она направлена на восстановление нарушенного состояния окружающей среды в тех случаях, когда правовые средства возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды, не могут быть задействованы по объективным причинам (истечение срока исковой давности, ликвидации причинителя вреда, невозможность установления причинителя вреда и т.д.).

Дальнейшее расширение и углубление обозначенных тенденций позволит квалифицировать возмещение экологического вреда не только и не столько как один из видов юридической ответственности, а как действенную правовую меру, направленную на восстановление нарушенного состояния окружающей среды и (или) недопущение причинения вреда в будущем. При этом необходимо учитывать, что восстановительный характер возмещения экологического вреда может быть реализован лишь в том случае, если действующим законодательством будут установлены такие правила, условия, стимулы и гарантии, которые обеспечат то, что причинение вреда окружающей среде с необходимостью является основанием для проведения восстановительных и рекультивационных работ и (или) осуществление мероприятий, которые будут направлены на недопущение причинения вреда в будущем.

ФАКТОРЫ ОЦЕНКИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЕ

Нигматуллина Э.Ф.

*доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского
(Приволжского) федерального университета, кандидат юридических наук*

Стандартный подход к порядку исчисления размера вреда окружающей среде был заложен еще в 1999 году. При этом основан он был на междисциплинарном взаимодействии таких сфер общественной жизни, как экономика, экология и право. Такой подход позволил ввести в оборот понятие «эколого-экономическая оценка» ущерба окружающей природной среде, под которой понималось определение фактических и возможных (предотвращаемых) материальных и финансовых потерь и убытков от изменения (ухудшения в результате антропогенного воздействия или улучшения в результате проведения природоохранных мероприятий) качественных и количественных параметров окружающей природной среды в целом и ее отдельных эколого-ресурсных компонентов (атмосферный воздух, водные ресурсы, земельные ресурсы, ресурсы растительного и животного мира) (пункт 2.8 Временной методики определения предотвращенного экологического ущерба утв. Госкомэкологией РФ 09.03.1999 г.)¹.

Как известно, действующий порядок определения размера вреда окружающей среде, осуществляется, исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (п.1 ст. 78 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Однако в действительности расчет причиненного ущерба обнаруживает уязвимые места и противоречия связанные с выявлением негативных факторов на окружающую среду и причиненным ущербом.

Многие известные экологи нашей страны к основным проблемам оценки возмещения вреда окружающей среде в РФ относят: отсутствие единого методического подхода к стоимостной оценке вреда (ущерба, убытков) окружающей среде и использование методик, разработанных в иной правовой и экономической системе; применение нормативных методов оценки, приводящим к некорректным показателям; социально-экономические последствия (ущерб здоровью, имуществу) не оцениваются; проблемы в методическом обеспечении оценки вреда определенным компонентам природы (отсутствие методики по воде, недрам, городским почвам, экосистемам ООПТ, растительности, не входящей в лесной фонд, редким видам животных и

¹ Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба утв. Госкомэкологией России 09.03.1999 г. // Справочная правовая система «Гарант».

растений, а также отсутствие методик по видам негативного воздействия, например, нефтяного загрязнения)¹.

По мнению Н.Ф. Реймерса к факторам, влияющим на оценку экологического вреда, относятся события и явления, в том числе изменения природной среды, ее загрязнения которые ведут к фактическим и возможным экономическим и социальным потерям².

Об отсутствии четкого представления об основных факторах, влияющих на размер исчисления вреда окружающей среде, объясняется, по мнению КС РФ, исключительным свойством окружающей среды к самостоятельной нейтрализации негативного антропогенного воздействия, что в значительной степени осложняет возможность точного расчета причиненного ей ущерба, в связи, с чем определение размера вреда окружающей среде может производиться в соответствии с утвержденными нормативно-правовыми актами, таксами и таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде³.

Обращаясь к сущности имущественной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, КС РФ выделил важное обстоятельство — это наличие вреда, которое является необходимым условием состава правонарушения и причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде, как совокупности компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, а также антропогенных объектов; возмещение вреда в подобных случаях направлено в первую очередь на преодоление указанных последствий и восстановление нарушенного состояния окружающей среды в максимально возможной степени (См. постановление КС РФ от 2 июня 2015 года № 12-П).

Аналогичную позицию высказал Верховный суд РФ в пункте 40 постановления Пленума ВС РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» указав на то, что при разрешении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий.

Так по одному из дел, экспертом было установлено, что токсичного действия на рост и развитие растений подвижный фосфор не оказывает, даже в пределах уровня содержания 1000-1500 мг/кг почвы. Действие его в почве

¹Галицкая П.Ю., Селивановская С.Ю., Белоногов В.А. Экономическая оценка ущерба окружающей среде / П.Ю. Галицкая, С.Ю. Селивановская, В.А. Белоногов. Казань: Изд-во АН РТ. 2016. С. 6-7.

²Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.

³Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1743-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ува-молоко» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Закона об охране окружающей среды»// Справочная правовая система «Гарант».

можно рассматривать как удобрительное для растений. А вот влияние АПАВ (анионные поверхностно-активные вещества) на почву, по мнению эксперта, наукой мало изучено, поскольку сами по себе АПАВ губительного воздействия на почву не оказывают. На сегодняшний день, предельные допустимые концентрации для АПАВ и подвижных форм фосфора в почве (в отличие от воды) не разработаны.

В соответствии со статьей 1 Закона № 7-ФЗ вред окружающей среде — это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Возмещение вреда в подобных случаях направлено в первую очередь на преодоление указанных последствий и восстановление нарушенного состояния окружающей среды в максимально возможной степени в соответствии с проектами (программами) рекультивации земель¹.

Однако, предельно допустимые концентрации химических веществ в почве, установленные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 г. № 1 «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06»² и определяющие влияние химических веществ на здоровье человека могут быть применяться только в отношении одного химического вещества, тогда как в отношении других обнаруженных в почве химических веществ содержание может не нормироваться.

В силу ФЗ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 г. № 554, указанные гигиенические нормативы распространяются на почвы населенных пунктов, сельскохозяйственных угодий, зон санитарной охраны источников водоснабжения, территории курортных зон и отдельных учреждений. При этом, не действуя на земли лесного фонда, водного фонда, особо охраняемые территории, земли специального назначения и другие земли. По мнению суда, превышение в отобранных пробах предельно-допустимого значения по содержанию нитратов само по себе не свидетельствует о наличии загрязнения почвы, в том значении, которое установлено статьей 1 Закона № 7-ФЗ³.

Другая проблема связана с тем, что Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, предусматривающей возможность учета при таком

¹Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу № А75-2195/2016 // Справочная правовая система «Гарант».

²Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 г. № 1 «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06» (вместе с «ГН 2.1.7.2041-06. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве. Гигиенические нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19.01.2006 г.).

³ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2017 года по делу № а13-10209/2016// <http://14aas.arbitr.ru>.

исчислении затрат на ликвидацию последствий загрязнения связана с конкретным объектом охраны окружающей среды.

В соответствии с пунктом 9 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства поименованы факторы, которые влияют на величину размера вреда. К ним относятся: состояние водных объектов, природно-климатические условия, длительность и интенсивность воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект, что соответствует основным принципам охраны окружающей среды, предусмотренным ФЗ «Об охране окружающей среды»¹.

В формулах исчисления размера вреда учитываются, в том числе, специфика водохозяйственного района, количество и опасность поступивших в водный объект вредных веществ, категория водного объекта. Законность применения формулы расчета ущерба, предусмотренной указанной Методикой подтверждена решением Верховного Суда РФ от 21.12.2011 г. № ГКПИ11-1934, решением ВС РФ от 22.04.2015 г. № АКПИ15-249.

При этом проанализированные Методики учитывает особенности возможных последствий и проявлений нарушения состояния соответствующего объекта окружающей среды и возможный объем расходов, необходимых для восстановления нарушенного состояния непосредственно этого объекта. Как следствие, при наличии методики исчисления размера вреда, причиненного одному из компонентов окружающей среды оснований для применения аналогичной методики, но разработанной в отношении другого компонента (например, водных объектов), отсутствуют².

С учетом изложенного, в условиях отсутствия единого подхода учета факторов, влияющих на величину размера вреда причиненного окружающей среде автором предлагается производить оценку вреда окружающей среде, исходя из ландшафтно-оценочного зонирования в соответствии с установленными классами, дифференциация которых проводится, исходя из качества, многоцелевого использования и возможности перехода из класса в класс внутри одной зоны, в случае улучшения качественных показателей природных ресурсов. Предложенный подход позволит произвести справедливый расчет экологических потерь, исходя из класса использования основанного на эквивалентном взаимодействии общества и природы.

¹ Постановление Правительства РФ от 04.11.2006 г. № 639 (в ред. от 22.04.2009 г.) «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»

² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2017 года по делу № а75-10023/2016 // Справочная правовая система «Гарант».

ЛИКВИДАЦИЯ НАКОПЛЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Никишин В.В.

профессор кафедры правовой охраны окружающей среды Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук

Проблема ликвидации накопленного экологического вреда в Арктической зоне РФ была подтверждена официально еще в 2008 году, когда особую озабоченность вызывали усиливающаяся антропогенная нагрузка, накопление отходов, поступление загрязняющих веществ в результате трансграничного переноса, угрозы нефтяного, химического и радиоактивного загрязнения, а опасность хранения неутраченных отходов увеличивалась в связи с процессами глобального потепления и разрушением вечной мерзлоты. Предполагалась экономическая оценка мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба в районах расположения бывших военных объектов (передаваемых в гражданское пользование), очистке акваторий арктических морей и рек от брошенных и затопленных объектов (мешающих судоходству и создающих риски возникновения чрезвычайных экологических ситуаций), особо опасных загрязняющих веществ¹.

Показательно, что уже тогда нарушение состояния природной среды Арктики считалось «практически необратимым». Да и позднее говорилось об отсутствии регламентации порядка ведения учета загрязненных участков недр, определения нормативов остаточного содержания нефти и нефтепродуктов в почвах и недрах, единообразия практики возмещения вреда, причиненного недрам².

Неоднократно указывалось на отсутствие специального регулирования возмещения накопленного экологического ущерба, стагнацию создания методик оценки и порядка возмещения вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, правовых механизмов возмещения экологического вреда здоровью населения, недостаточное правовое регулирование в части экологического страхования, экологического аудита³.

Властями в числе факторов, оказывающих наибольшее негативное влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ, оценивался высокий уровень накопленного прошлого экологического ущерба, в качестве же основных природных рисков назывались увеличение антропогенной нагрузки, истощение природных ресурсов, увеличение

¹Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2008 г. № 731 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919».

²См. об этом: *Салиев И.Р.* Правовое регулирование в области обеспечения охраны недр при разработке нефтяных месторождений в Российской Федерации и в СНГ. // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 42-47.

³Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 119-120.

экологического ущерба и негативного влияния вредных факторов окружающей среды на здоровье населения¹.

Признавались и существенные недостатки эколого-правового инструментария, в том числе отсутствие правового учета потенциальной экологической угрозы расширения производственной активности по разработке месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе и надлежущего правового режима скважин первой волны освоения Крайнего Севера, исчерпавших свое назначение и находящихся в консервации или в ожидании ликвидации².

Разработка законопроекта «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» была призвана устранить эти недостатки и, по мнению разработчиков, оказалась обусловлена «геополитической, социально-экономической, природно-географической, исторической и этнокультурной, управленческой и правоприменительной целесообразностью выделения Арктической зоны как отдельного макрорегиона»³. Законопроектом предусматривается, что хозяйствующие субъекты «в полном объеме возмещают вред, причиненный окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов Арктической зоны». О специальном регулировании возмещения накопленного экологического вреда речи не идет.

Тем не менее, в соответствии с ФЗ от 03.07.2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» выявление объектов накопленного вреда окружающей среде с 1 января 2017 года осуществляется посредством инвентаризации и обследования территорий и акваторий, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность и (или) на которых расположены бесхозные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов.

Заметим, что накопленным вредом окружающей среде законодатель считает вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности (обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме), объектами такого вреда — территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред, а

¹См.: Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (по состоянию на 28.01.2014) // <http://regulation.gov.ru>

²/ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 1118735-6 «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

³Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России 03.08.2016 г.) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>; Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере // Альманах «Российская Арктика – территория права». Москва-Салехард. Юриспруденция. 2014. С.203-215; Боголюбов С.А. Пределы Арктической зоны Российской Федерации // Российская Арктика – территория права. Вып. 2. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовые аспекты. Правительство Я.Н.А.О. – ИЗИСП. М-Салехард. Юриспруденция. 2015. С.297-308.

также объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся его источником.

Организации и проведению работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде¹ должны предшествовать действия по учету объектов накопленного вреда путем их включения в государственный реестр. В государственный же реестр объектов накопленного вреда окружающей среде предлагается включать не только сведения об объеме или массе уже загрязненных компонентов природной среды, о концентрации имеющихся загрязняющих веществ в компонентах природной среды на объекте и прилегающих к нему территориях², но и учитывать способность загрязняющих веществ к миграции в иные компоненты природной среды, возможности будущего загрязнения, возникновения экологических рисков.

В этой связи возникают потребности в инициировании органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления процедуры включения соответствующих объектов в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде по результатам их выявления и оценки при том, что выявление и оценка таких объектов является их правом, а не обязанностью. Требуется координированная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, адекватная методика оценки предполагаемых объектов накопленного вреда в Арктической зоне РФ.

Проблема возмещения вреда, причиненного окружающей среде Арктики, усугубляется как экспертными ошибками в оценке экологических рисков, так и недостаточностью правового регулирования в сфере экологического аудита и экологического страхования³. В зарубежной практике правового регулирования освоения континентального шельфа статьи об ответственности и страховании внутренне тесно связаны, все риски причинения ущерба определены и предусмотрены четкие обязательства для обеспечения страхового покрытия, главным образом для того, чтобы большинство рисков были обеспечены, но при этом одним страховым полисом. Кроме того ограничения по таким обязательствам предлагается убрать или увеличить их суммы, а лимиты на выплаты из страхового фонда (фонда покрытия ответственности) увеличить⁴.

¹В состав проекта работ по ликвидации накопленного вреда предлагается включить: сведения о месторасположении, площади, источнике и характере нарушения окружающей среды; эколого-экономическое обоснование предлагаемых мероприятий и технических решений; обоснование достижения запланированных значений физических, химических, биологических показателей состояния окружающей среды и (или) их совокупности по окончании работ. / См.: Доработанный текст проекта Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде" (подготовлен Минприроды России 20.10.2016) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

²См.: Досье на проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» (подготовлен Минприроды России 07.09.2016 г.) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>

³Психологи обнаружили, что большинство лиц неверно рассчитывают предполагаемые издержки аварий с низкой вероятностью наступления, даже если последствия могут быть очень серьезными. В случае с разливами нефти это означает, что лица неверно оценивают наихудший сценарий и серьезные финансовые наказания не служат для них достаточным аргументом. / См. об этом: Тэмплтон М.Н. Уроки, извлеченные из разлива нефти на платформе «Deepwater Horizon», с точки зрения эффективности «Закона о чистой воде» и «Закона о загрязнении нефтью» 1990 года // Энергетическое право. 2014. № 1. С. 37-41.

⁴Подобные механизмы предложено развивать с целью недопущения уменьшения компенсационных выплат пострадавшим в случае банкротства ответственной стороны: план по подготовке мероприятий на случай

В России же экологический ущерб недрам рассчитывается по правилам определения вреда, причиненного преступлениями против собственности, извлекаемые полезные ископаемые отождествляются с товаром, анаиболее негативной тенденцией правоприменительной практики называется «искусственное ограничение защиты отношений недропользования границами гражданско-правового спора»¹.

В оценке риска причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, по признанию зарубежных специалистов, не избежать довольно циничного сравнительного анализа затрат и результатов, что требует «политических соображений», к примеру: «можно ли считать риск причинения вреда окружающей среде приемлемым, если затраты на недопущение загрязнения превышают исходную сумму или если альтернатива этому - просто невозможность осуществить деятельность, о которой идет речь?»².

И в этом случае уже не кажутся надуманными соображения о разумной обоснованности решений о необходимости, способах и применяемых технологиях проведения геологического изучения недр территории РФ, ее континентального шельфа и международного района морского дна, целесообразности предоставления в пользование конкретного участка недр для добычи полезных ископаемых или в иных целях, выборе того или иного способа и технологии разработки месторождения, применения той или иной технологии первичной переработки добываемого сырья, складирования либо возврата в недра попутно добываемых полезных ископаемых и иных веществ, не нашедших применения, способов консервации и ликвидации горных выработок, скважин и иного горного имущества³.

Достижение «максимальной ресурсоэффективности» и «максимального природосбережения» представляется возможным при надлежащем контроле за использованием арктических природных ресурсов и стимулировании экологически ориентированной хозяйственной деятельности. В части осуществления эффективного контроля разработки месторождений, когда отсутствует специальное эколого-правовое регулирование и существует потенциальная экологическая угроза расширения производственной активности по разработке новых месторождений углеводородного сырья, следует прислушаться к предложениям о признании законсервированных и ликвидированных скважин опасными производственными объектами, а наличие/отсутствие неэксплуатируемых потенциально опасных производственных объектов использовать в качестве дополнительных

разлива нефти должен быть более подробным и точным, а регуляторы должны проверять его более тщательно. / См. об этом: Косен К. Строительные контракты на норвежском континентальном шельфе // Энергетическое право. 2012. №2. С. 34-39; Тэмплтон М. Н. Указ.соч.

¹Арямов А.А. Особенности правоприменительной практики по делам о нарушении правил охраны и использования недр // Российской правосудие. 2014. № 7 (99). С. 54-55.

²См.: Косен К. Регулирование безопасности в нефтяной отрасли // Энергетическое право. 2012. №2. С.14-29.

³См.: Дудиков М.В. Правовое регулирование учета производства и потребления топливно-энергетических ресурсов в Российской Федерации // Экологическое право. 2014. № 3. С. 34; Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. №4. С. 6-7.

повышающих коэффициентов, применяемых для их отнесения к тому или иному классу опасности¹.

Эти показатели будут весьма значимы при категорировании объектов накопленного вреда окружающей среде, которое проводится посредством сопоставления их влияния на состояние экологической безопасности в целях обоснования очередности проведения работ по ликвидации накопленного вреда с последующим выделением приоритетных объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке.

Заменой упомянутых ключевых параметров особых режимов природопользования в Арктической зоне вряд ли может послужить установление весьма общих правил, согласно которым обращение с отходами производства и потребления, очистка сточных вод и выбросов в атмосферу должны осуществляться «с учетом повышенной уязвимости природных объектов и длительности восстановления нарушенных экологических систем», а хозяйствующие субъекты обязаны руководствоваться при осуществлении недропользования принципом «нулевого сброса» (недопущение поступления в морскую среду вредных веществ при создании, эксплуатации, использовании и ликвидации искусственных островов, установок и сооружений, а также при проведении буровых работ при геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов). Предоставление же Правительству РФ права устанавливать «особые стандарты, нормативы и экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» означает лишь возможность «настраивания» эколого-правового инструментария, системный механизм которого еще предстоит создать.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОКРЫТИЕ ИЛИ ИСКАЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК СРЕДСТВО МИНИМИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Петрова Т.В.

старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК, аспирант административного права и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ

Законодательство РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и

¹См.: Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика. Автореф. дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 17-18.

природные ресурсы, о радиационной обстановке данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля, информации, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, декларации о воздействии на окружающую среду, декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчете о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию с назначением административного наказания в виде административного штрафа для граждан, должностных лиц, для юридических лиц.

Как следует из диспозиции ст. 8.5 КоАП РФ субъектами административного правонарушения могут быть граждане, должностные лица и юридические лица, в обязанности которых в силу их профессиональной деятельности входит своевременное сообщение полной и достоверной экологической информации. Под экологической информацией в данном случае понимаются все сведения о состоянии компонентов окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы в определенной законодателем форме представления (заявления, отчеты, декларации).

В соответствии с ч. 1 ст. 22.8 КоАП РФ о совершении административного правонарушения за сокрытие или искажение экологической информации составляется протокол. Уполномоченными рассматривать дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.5 КоАП являются должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор; государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий; государственный экологический надзор; а также должностные лица Федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, и органа, осуществляющего федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии.

Из статьи 28.2 КоАП следует, что протокол об административном правонарушении составляется с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу (ч. 4 ст.28.2 КоАП).

Согласно ч. 4.1 ст.28.2 КоАП в случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие.

В соответствии с ч. 2 ст.25.1 КоАП дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие этого лица дело может быть рассмотрено, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела, и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

КоАП допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным должностным лицом. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Анализ судебной практики по обжалованию постановлений о привлечении к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 8.5 КоАП показывает, что в большинстве случаев привлекаются к административной ответственности индивидуальные предприниматели и юридические лица, не предоставившие или предоставившие с пропуском срока и с искажением данных сведений в форме отчетности № 2-ТП (отходы).

В соответствии со ст. 69 ФЗ от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях получения достоверной информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определения областей применения наилучших доступных технологий, применения программно-целевых методов планирования, а также в целях планирования осуществления государственного экологического надзора, и данных об их воздействии. К негативному воздействию на окружающую среду отнесено в силу ст. 1 данного закона воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

Согласно ст. 1 ФЗ от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды (предъявляемые к хозяйственной или иной деятельности, обязательные условия, ограничения и их совокупность), установлены законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.

Ст. 11 ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 года № 89-ФЗ установлено, что юридические лица при эксплуатации предприятий,

зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны предоставлять в установленном порядке необходимую информацию в области обращения с отходами.

П. 2 ст. 19 ФЗ от 24.06.1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлено, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны представлять отчетность в порядке и в сроки, которые определены федеральным органом исполнительной власти в области статистического учета, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами, в соответствии со своей компетенцией.

Согласно п. 3 Положения об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектами официального статистического учета, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 года № 620, первичные статистические данные предоставляются в обязательном порядке, безвозмездно субъектам официального статистического учета, респондентами - созданными на территории РФ юридическими лицами, органами государственной власти и органами местного самоуправления, филиалами, представительствами и подразделениями действующих на территории РФ иностранных организаций.

В соответствии с п. 4 указанного Положения, первичные статистические данные предоставляются субъектам официального статистического учета респондентами, указанными в п. 3 по утвержденным формам федерального статистического наблюдения, в соответствии с указаниями по их заполнению, по адресам, в сроки и с периодичностью, которые указаны на бланках этих форм.

Формы федерального статистического наблюдения и указания по их заполнению утверждаются Федеральной службой государственной статистики по представлению субъектов официального статистического учета, если иное не установлено федеральными законами.

Субъекты официального статистического учета размещают формы федерального статистического наблюдения и указания по их заполнению на своих официальных сайтах в сети Интернет. Субъекты официального статистического учета доводят до респондентов безвозмездно бланки форм федерального статистического наблюдения и указания по их заполнению.

Субъектом официального статистического наблюдения по форме № 2-ТП (отходы) в соответствии с Федеральным планом статистических работ является Росприроднадзор. Сведения в форме отчетности № 2-ТП (отходы) содержат информацию, необходимую органам Росприроднадзора, органам государственной власти и органам местного самоуправления для оценки состояния окружающей среды и разработки мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на неё.

В нарушение вышеуказанных требований законодательства, привлекаемые к административной ответственности юридические лица, в результате хозяйственной деятельности которых образуются, накапливаются и передаются

на вывоз для захоронения твердые бытовые отходы, обязанность по предоставлению в Управление отчетности по форме федерального статистического наблюдения № 2-ТП (отходы) не исполняют, или исполняют с пропуском установленного законом срока и с искажением сведений.

Таким образом, практика привлечения к административной ответственности субъектов хозяйственной деятельности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.5 КоАП на сегодняшний день в полной мере отвечает задачам административного законодательства, сформулированным в ст. 1.2 указанного кодекса, а именно: охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охране окружающей среды и может рассматриваться как средство минимизации экологического вреда.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ «НАТУРАЛЬНОЙ» ФОРМЫ КОМПЕНСАЦИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Пономарев М.В.

научный сотрудник отдела экологического законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде и природным ресурсам (экологического вреда), продолжает оставаться одним из наиболее актуальных вопросов для правоприменительной практики. Отсутствие четкого правового механизма возмещения экологического вреда, наличие в существующих нормах законодательных и иных правовых актов, регулирующих указанные отношения, пробелов и коллизий влечет наличие ряда взаимосвязанных проблем, решение которых является необходимым в самом ближайшем будущем.

Особую актуальность в очередной раз проблема возмещения экологического вреда приобретает также в связи с тем, что 2017 год был объявлен в России Годом экологии (Годом особо охраняемых природных территорий), в рамках которого большое внимание уделяется вопросам возмещения экологического вреда, и, в частности, ликвидации накопленного экологического ущерба.

Следует отметить, что в отличие от 2013 года, который также объявлялся Годом охраны окружающей среды, и в течение которого Минприроды России и Росприроднадзором было выполнено большое количество мероприятий, направленных на выявление, учет и ликвидацию объектов накопленного экологического ущерба, в особенности, в Арктической зоне Российской Федерации, в 2017 году законодательством был закреплен механизм осуществления указанной деятельности — с 1 января 2017 г. была введена гл. XIV.1. «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Данный

фактор должен способствовать повышению эффективности ликвидации оставшихся на сегодняшний день на территории Российской Федерации многочисленных объектов накопленного экологического ущерба.

Не рассматривая подробно в рамках настоящей работы вопросы, связанные с правовыми аспектами ликвидации накопленного экологического ущерба, остановимся на вопросах, вызывающих не меньшее количество научных и практических дискуссий среди юристов, занимающихся проблемами экологического права — вопросах правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде (экологического вреда).

Очевидно, что эффективное решение проблемы возмещения экологического вреда возможно только при условии применения ряда механизмов, одно из центральных мест, в системе которых занимают правовые средства. При этом необходимо отметить, что вопросы возмещения экологического вреда не являются новыми для правовой науки, при этом оставаясь весьма дискуссионными и в правовой теории, и в правоприменительной практике.

Споры о порядке расчета и правовых способах обеспечения возмещения вреда окружающей среде уже довольно длительное время ведутся как учеными-юристами, в основном в сфере экологического и земельного права, так и практиками — судьями, государственными и муниципальными инспекторами, иными должностными лицами, адвокатами и другими специалистами, причастными к рассмотрению дел такого рода. Спорных моментов множество, начиная от содержания понятия «экологический вред» или «вред окружающей среде», его соотношении с понятием «экологический ущерб», заканчивая вопросами применения положений действующего законодательства, регулирующего вопросы его компенсации и возмещения, а также реализации их на практике хозяйствующими субъектами.

Как известно, на сегодняшний день основные правила возмещения вреда окружающей среде закреплены статьями 77 – 79 ФЗ «Об охране окружающей среды». К таким правилам, прежде всего, относится обязанность полного возмещения вреда окружающей среде (ч. 1 ст. 77), а также здоровью и имуществу граждан (ч. 1 ст. 79, а также ч. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ). Это означает, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Однако в практической деятельности проблемы возникают не столько при определении характера вреда, нанесенного окружающей среде, и его размера, сколько при доказывании самого факта нанесения вреда, установлении виновных лиц, обеспечении его взыскания, или, что гораздо сложнее, его натуральной компенсации. Однако, несмотря на то, что ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет приоритет возмещения вреда путем

проведения восстановительных работ перед возмещением вреда в материальной форме, однако, как показывает практика, виновные в его нанесении лица предпочитают именно последнюю, являющуюся для них наименее хлопотной и трудозатратной.

Таким образом, отсутствие в законодательстве приоритета натурального возмещения вреда путем проведения восстановительных работ над материальным (денежным) возмещением ущерба окружающей среде позволяет причинителям вреда уйти от обязанности проведения дорогостоящих и длительных работ и отделаться лишь разовым внесением денежной суммы в счет возмещения причиненного вреда. Этому способствует норма ФЗ «Об охране окружающей среды», которая предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ лишь на основании решения суда или арбитражного суда.

При этом п. 37 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» устанавливает, что вред, причиненный окружающей среде, на основании решения суда может быть возмещен посредством возложения на виновное лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ в случае, если восстановление окружающей среды объективно возможно и правонарушитель в состоянии в течение разумного срока провести необходимые работы по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде порождает связанную с этим проблему определения размера вреда, причиненного окружающей среде в результате хозяйственной и иной деятельности. Согласно положениям этого закона (ч. 3 ст. 77) вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с таксами и методиками, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ. Таксы и методики утверждаются органами государственной власти, однако расчет вреда, причиненного окружающей среде, существенно осложняется тем, что в настоящее время соответствующие таксы и методики утверждены в отношении не всех природных объектов и комплексов.

П. 37 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 указывает, что отсутствие такс и методик исчисления размера вреда окружающей среде не является основанием для отказа в удовлетворении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. В этом случае определение размера вреда окружающей среде, причиненного

нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ.

Применение единого подхода ко всем без исключения субъектам деятельности в части применения мер административного воздействия, направленных на обеспечение возмещения причиненного ими экологического вреда, является недостаточно обоснованным, так как не позволяет стимулировать указанных субъектов к добровольному возмещению данного вреда.

В сложных экономических условиях следует обеспечивать правовую и экономическую поддержку экологически ответственного бизнеса — компаний, которые наносят вред окружающей среде неумышленно, и готовы его возместить, компенсировать или ликвидировать в добровольном порядке.

Для достижения указанных целей в качестве направления совершенствования правового механизма возмещения вреда, причиненного окружающей среде может быть предложено законодательное закрепление возможности экономического стимулирования «добросовестных» субъектов хозяйственной и иной деятельности, причинивших экологический вред, путем снижения его размера.

Данная мера может применяться в форме применения специальных понижающих коэффициентов для тех хозяйствующих субъектов, которые осуществляют возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в результате своей деятельности:

а) в натуральной форме, то есть путем осуществления рекультивационных или иных восстановительных работ, направленных на ликвидацию негативных последствий вреда (возможность финансовой компенсации размера причиненного экологического вреда может быть допущена только в случае официально доказанной его причинителем технической невозможности ликвидации такого вреда в натуральной форме);

б) в добровольном порядке (без применения к причинителю мер правового воздействия), путем утверждения им программы поэтапной ликвидации причиненного экологического вреда, либо проекта рекультивационных или иных восстановительных работ, и приступая в установленный срок к устранению негативных последствий, выполняя данные работы и сдачу ее результатов органам государственного экологического надзора в строго определенные в данных документах промежутки времени.

В случае выполнения указанных восстановительных работ с одновременным соблюдением указанных условий, а также в случае отсутствия в деянии, причинившем вред окружающей среде, состава умышленного правонарушения, к причинителю могут быть применены дополнительные «стимулирующие» меры путем использования дополнительных понижающих коэффициентов при расчете размера экологического вреда.

Совершенствование правового механизма возмещения вреда, причиненного окружающей среде, должно обеспечить не только неукоснительное соблюдение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, экологических интересов государства и общества, но и обеспечить возможность экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности, направленного на предотвращение возникновения ситуаций, которые могут привести к причинению экологического вреда, а в случае его причинения — на своевременную ликвидацию его последствий.

О МЕТАНЕ, ВРЕДЕ, ПРИЧИНЯЕМОМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ, И АЛЬТЕРНАТИВЕ ОХРАНИТЕЛЬНЫМ ПРАВООТНОШЕНИЯМ

Попова О.В.

доцент кафедры предпринимательского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта (г. Калининград), кандидат юридических наук

Современное сельское хозяйство наносит колоссальный вред окружающей среде. Вред этот связан не только с тем, что используются удобрения и химические средства защиты растений, но и с особенностью физиологических и микробиологических процессов в живой природе. Животных, выращиваемых людьми, неестественно много. По некоторым данным общая численность крупного рогатого скота на Земле составляет 1,5 млрд голов. Поэтому выделяется такое количество метана, углекислого газа и аммиака, что экосистема Земли неспособна адаптироваться к этому процессу.

Человечество уже осознало это, и делает попытки противостоять негативному воздействию. Принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992 г.). Россия подписала Конвенцию 13.06.1992 г., ратифицировала 28.12.1994 (ФЗ от 04.11.1994 г. № 34-ФЗ). Принят Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (подписан в г. Киото 11.12.1997), Россия ратифицировала данный документ с заявлением (ФЗ от 04.11.2004 г. № 128-ФЗ).

Агентство по охране окружающей среды США оценило в 2014 году выбросы парниковых газов от сельского хозяйства США, которые приходятся на жизнедеятельность коров, сельскохозяйственных земель и производства риса в 9 процентов¹.

Выбросы парниковых газов, в основном, поступают из двух источников: в результате энтеральной ферментации и навоза. Метан образуется в качестве побочного продукта процесса пищеварения у животных через процесс микробной ферментации. Закись азота образуется в результате нитрификации и

¹ [Электронный ресурс]: сайт Агентства по охране окружающей среды США. URL: <https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions> (дата обращения: 28.02.2017 г.).

денитрификации азота, который выделяется в навозе и моче. Глобальные выбросы от животноводства, по оценкам американских ученых, вырастут с 2,202 до 2,729 млн. тонн с 2010 до 2030 года.¹

Таким образом, сельское хозяйство является «виновником» выработки углекислого газа (CO₂), но, главное, что помимо этого газа, побочным следствием сельскохозяйственного товаропроизводства являются выбросы двух других, еще более опасных для экологии газов: метана (CH₄) и окиси азота (N₂O).

В отличие от каких-либо других отраслей в сельском хозяйстве полностью исключить негативное влияние процессов жизнедеятельности животных невозможно, так как нельзя изменить физиологию. И применение этой нормы будет несправедливо по отношению к сельскохозяйственным товаропроизводителям. Да и сложно прописать в законе ответственность за вред, причиняемый физиологическими и микробиологическими процессами.

Кроме того, иски к крестьянским (фермерским) хозяйствам разорят сельское хозяйство; это риск остаться без продовольствия вовсе. Полагаю, что для минимизации негативного вреда экологии, которое приносит сельское хозяйство необходимо использовать не императивные нормы ответственности и наказания, а регулирующие. По мнению ученых, не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования².

Первоначально в качестве единственного способа уменьшения выбросов парниковых газов в сельском хозяйстве считалось сокращение численности животных и масштабов животноводства. В некоторых статьях предлагается человечеству отказаться от мяса и полностью перейти на вегетарианство. Внесено предложение о необходимости выведения новой породы животных, которые выделяли бы меньше вредоносных газов и передавали это ценное качество по наследству³.

Осуществляются разработки биодобавок, которые уменьшают выработку метана, например, химическое вещество 3-нитрооксипропанол (3NOP). Проводятся исследования, касающиеся влияния рациона животных на парниковые выбросы. Например, австрийские ученые, в своем исследовании доказали, что изменение рациона питания скота поможет сократить выбросы парниковых газов.

Ученые из университета штата Техас в США инициировали новое исследование, направленное на разработку систем моделирования питания крупного рогатого скота (КРС) с целью существенно сократить выбросы метана у животных. Ученые планируют проанализировать все исследования,

¹[Электронный ресурс]: сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. URL: <https://www.epa.gov/global-mitigation-non-co2-greenhouse-gases/global-mitigation-non-co2-greenhouse-gases-livestock> (дата обращения: 28.02.2017 г.).

²Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. С. 130 - 140. [Электронный ресурс]: Доступ из справочной правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 28.02.2017 г.).

³Кузина Светлана. Ученые заставят коров не пукать. [Электронный ресурс]: Комсомольская правда. URL: <http://www.kaliningrad.kp.ru/daily/24316.4/509294/> (дата обращения: 28.02.2017 г.).

проведенные на данном направлении с целью выявить пищевые продукты, которые минимизируют или хотя бы снижают объем выбросов метана¹.

Хотя, конечно, не все экологи разделяют озабоченность по поводу роста поголовья рогатого скота в мире, считая проблему надуманной и даже смешной.

Тем не менее, Правительство США создает очередную сельскохозяйственную программу, в рамках которой будут поощряться фермеры, чье производство менее опасно для окружающей среды. Министерство сельского хозяйства США разрабатывает методы поощрения фермеров за сокращение выбросов вредных газов в атмосферу.

А на международном уровне (ФАО) создана Модель экологической оценки мирового животноводства (ГЛЕАМ), которая представляет собой инструмент для моделирования различных факторов воздействия животноводческого сектора на окружающую среду. Она основана на подходе, предполагающем оценку жизненного цикла, и учитывает биофизические процессы и различные виды деятельности во всех звеньях цепочки животноводческого производства. Модель создается в целях оценки различных факторов воздействия животноводства, вариантов адаптации и смягчения последствий выбросов в (суб) национальном, региональном и глобальном масштабе устойчивого животноводства. Кроме того, существует Партнерство по оценке и улучшению экологических показателей животноводства (ЛЕАП)

В России данный вопрос также должен быть изучен, и приняты адекватные меры по уменьшению негативного воздействия сельского хозяйства на окружающую среду. Нормы в аграрном праве, защищающие окружающую среду от неблагоприятного воздействия сельского хозяйства, должны иметь превентивный и регулятивный характер.

Предлагаю оценить возможность предоставления фермерам, которые меняют рацион своего поголовья на рекомендуемый в целях уменьшения вредных выбросов, налоговых льгот. Например, в виде коэффициента, увеличивающего расходы, которые можно отнести в уменьшение налогооблагаемой прибыли, аналогично предусмотренного в статье 262 Налогового кодекса Российской Федерации, посвященной расходам на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, и применяемого для приоритетных областей науки.

Эффективной стимулирующей мерой стала бы возможность получения субсидии на закупку рекомендуемого корма. Рекомендуемый рацион должен быть утвержден нормативными актами Минсельхоза России. Естественно, в зависимости от региона России, вида крупного рогатого скота и других условий рацион может варьироваться.

Позиции по охране окружающей среды в аграрной сфере должны быть сформулированы в аграрном праве в качестве принципов: обязанности государства по развитию науки и инновационной деятельности в сфере

¹URL:<http://www.feednavigator.com/R-D/US-scientists-leverage-nutrition-models-to-help-cattle-industry-hit-lower-methane-emission-targets>http://www.kombi-korma.ru/news/01_10_14_2.htm(дата обращения: 28.02.2017 г.).

агропромышленного комплекса, с безусловным приоритетом охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для достойной жизни человека; недопустимости применения мер экологической ответственности к сельскохозяйственному производителю, в случае, если вред окружающей среде причинен в результате нормальных для современного уровня экономики и науки способов сельскохозяйственного производства.

В статье 13 ФЗ о развитии сельского хозяйства предусмотрено, что в целях реализации государственной политики, направленной на обеспечение экологического равновесия, охрану сельскохозяйственных земель, повышение их плодородия, сельскохозяйственные товаропроизводители получают государственную поддержку на проведение определенных государственной программой мероприятий, в том числе по стимулированию применения удобрений за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в соответствии с полномочиями, установленными законодательством РФ. На мой взгляд, данная норма должна быть сформулирована шире, и учитывать, в частности, вопрос стимулирования минимизации вреда экологии, наносимого животноводством.

Неизбежно возникает вопрос о финансировании экологических мероприятий в сельском хозяйстве. Интересен факт: в 2003 году новозеландские власти выступили с предложением обложить фермеров налогом на вонь и выделения метана. Около тысячи фермеров приняли участие в демонстрации протеста, которая прошествовала по улицам столицы страны Веллингтона прямо к дверям парламента. Фермеров сопровождали коровы и собаки, одна из коров с плакатом «Невиновна» на шее вошла прямо на ступени здания, а затем ко входу подъехал официальный представитель на чадящем тракторе и вручил парламентариям петицию, подписанную 65 тыс. фермеров¹. Конечно, легче всего возложить бремя ответственности за физиологические процессы животных на фермеров. Но разумней разделить эту ответственность между всеми заинтересованными сторонами.

Ученые уже высказали свою позицию по вопросу финансирования экологических мероприятий, так как одним из принципов финансирования защиты окружающей среды выдвинут «принцип участия публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) в финансировании мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду, по охране, воспроизводству и восстановлению ее нарушенного состояния», который «можно считать производным от двух принципов, закрепленных в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» - принципа ответственности органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях и

¹[Электронный ресурс]: URL: <http://i-fakt.ru/samyj-neobychnye-nalogi/>(дата обращения: 28.02.2017 г.).

принципа обязательности участия указанных органов в деятельности по охране окружающей среды»¹.

Еще одним способом в борьбе с загрязнением окружающей среды животноводческими фермами должна стать технология переработки метана в биогаз. Это «позволяет использовать от 60 до 90% метана. На сегодняшний день такие установки используют около 27% из 480 полигонов в США»². Таким образом, негативное воздействие сельского хозяйства при разумном подходе может не только уменьшиться, но дать двойную пользу.

И как здесь не вспомнить М.И. Козыря, который настаивал на важности определения агропромышленного комплекса и писал: «Агропромышленный комплекс складывается из ряда последовательно и параллельно взаимосвязанных производственно-технологических стадий воспроизводства, объединенных единой целью — эффективным производством конечного продукта»³. Именно комплексный подход к вопросам сельского хозяйства даст наилучший результат при решении вопросов сельского хозяйства и экологии.

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, В РЕЗУЛЬТАТЕ ИРАКСКОГО ВТОРЖЕНИЯ И ОККУПАЦИИ КУВЕЙТА, В ПРАКТИКЕ КОМПЕНСАЦИОННОЙ КОМИССИИ ООН

Солнцев А.М.

заместитель заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент

Появление Компенсационной комиссии ООН (КК ООН) стало частью процесса урегулирования конфликта в Персидском заливе 1990–1991 гг. в рамках ООН. КК ООН⁴ была создана в 1991 г. в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности ООН на основании резолюции СБ ООН 687 от 3 апреля 1991 г.⁵ Согласно положениям резолюции были учреждены КК ООН и Фонд КК ООН для выплаты компенсации в связи с войной Ирака с Кувейтом. Фонд представляет собой специальный счет ООН. Юридическим фактом обязательности выплат Ираком компенсаций стало официальное решение мирового сообщества в лице Совета Безопасности ООН: Ирак несет ответственность по международному праву за любые прямые потери, ущерб,

¹Петрова Т.В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Аграрное и земельное право. 2010. № 1. С. 66-70. [Электронный ресурс]: Научная электронная библиотека «Elibrary.ru». URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=13042944> (дата обращения: 28.02.2017 г.).

²Палёнова Елена. Разрыв по линии роста. // Коммерсант. 27.02.2017. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3228448> (дата обращения: 28.02.2017 г.).

³Козырь М.И. Правовые проблемы развития агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 28 – 37.

⁴Официальный Интернет-сайт ККООН. URL: <http://www.uncc.ch>. Подробнее см.: Gulf War Reparations and the UN Compensation Commission. Environmental Liability / Ed. by Cymie R. Payne and Peter H. Sand.— Oxford University Press, 2011.

⁵Резолюция была принята на 2981 заседании СБ ООН 12 голосами, против проголосовала — Куба, при двух воздержавшихся (Йемен и Эквадор).

включая ущерб окружающей среде и истощение природных ресурсов, или вред, причиненный иностранным правительствам, физическим и юридическим лицам в результате незаконного вторжения Ирака и оккупации им Кувейта (п. 16 резолюции СБ ООН 687).

Ирак нарушил принципы международного права, нормы международных договоров и международные обычаи, были нарушены обязательства *erga omnes*. Такие обязательства в силу самой своей природы «затрагивают все государства» и «ввиду важности затрагиваемых прав можно считать, что все государства имеют правовой интерес в их защите»¹. Нарушенные Ираком обязательства *erga omnes* представляют собой обязательства воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности (п. 4 ст. 2 Устава ООН).

Процедура рассмотрения претензий такова: международная организация или государство (юридические и физические лица, направляют свои претензии к Ираку не напрямую в КК ООН, а, для экономии времени, своему государству) направляет претензии в КК ООН, Секретариат производит оценку — отвечают ли претензии формальным требованиям, затем Исполнительный секретарь направляет претензии в соответствующие подкомиссии, где уполномоченные проверяют и оценивают потери, урегулируют спорные вопросы.

В случае если претензия представляется сложной подкомиссия вправе назначить устные прения, где стороны представят свои позиции. Принятое решение о сумме компенсации подкомиссия направляет Совету управляющих, который может утвердить сумму к выплате, пересмотреть ее или вернуть претензию обратно в подкомиссию. Важно отметить, что в случае, если сторона оспаривает решение КК ООН (ошибка в праве и процедуре, ошибка в фактах), такие споры подлежат рассмотрению Совета уполномоченных, который должен руководствоваться не только внутренними актами, но и Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ.

В первом своем Решении Совет Управляющих обозначил основания претензий для подачи в КК ООН — любой ущерб, нанесенный в период со 2 августа 1990 г. по 2 марта 1991 г. от военных операций Ирака. Все претензии были поделены на 6 категорий, включая претензии от правительств и международных организаций, включая экологический вред (категория F).

В целом на сегодняшний день ситуация с деятельностью КК ООН обстоит следующим образом. Было получено 2,7 млн претензий на общую сумму 325,5 млрд долл., КК ООН признала приемлемыми 1,5 млн претензий на сумму 52,4 млрд долл., в том числе за ущерб, нанесенный окружающей среде - свыше 5 млн долл. США. На начало 2017 г. общая сумма выплаченных компенсаций составила 47,8 млн долл. США.

В результате вооруженных действий в регионе Персидского залива был нанесен вред окружающей среде, в том числе разлив нескольких тысяч

¹Дело «Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited», Second Phase // Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, para.33.

баррелей сырой нефти в воды Персидского залива, большой урон болотам, флоре и фауне (погибло более 15 000 птиц), рыболовству¹.

Если в своем первом Решении Совет управляющих КК ООН в общем виде обозначил основания для предъявления претензий, то позднее он конкретизировал основания для претензий за прямой экологический ущерб и истощение природных ресурсов, включая: а) смягчение и предотвращение экологического вреда, включая расходы напрямую связанные с тушением нефтяных пожаров и задерживанием стока нефти в прибрежные и международные воды; б) меры, как уже принятые для очистки и восстановления окружающей среды, так и предполагаемые меры, которые могут быть документально подтверждены как действительно необходимые для очистки и восстановления окружающей среды; в) мониторинг и оценка экологического вреда для целей подсчета и уменьшения вреда и восстановления окружающей среды; г) мониторинг здравоохранения и выполнения медицинских проверок для целей расследования и борьбы с возрастающими рисками здоровью — как результата экологического вреда; д) истощение или убытки природных ресурсов.

Основой Решения Совета управляющих послужил предоставленный делегацией США документ², включавший в себя, в том числе, положения Закона США о загрязнении нефтью от 1990 г. (Oil Pollution Act), принятого после известной трагедии с танкером «Эксон Вальдес» (Exxon Valdez).

Большую роль в дальнейшей практической деятельности подкомиссии при выделении критериев принятия претензий по трансграничному вреду сыграл документ, разработанный ЮНЕП³. В этом документе было принято широкое определение понятий «окружающая среда» (включая ландшафты и культурное наследие), «вред окружающей среде», «природные ресурсы», были подробно проанализированы все основания для претензий КК ООН за прямой экологический ущерб. Это оказало большое влияние на решения КК ООН при определении экологического вреда.

В соответствии с ст. 31 Правил при принятии претензий⁴, КК ООН руководствовалась положениями резолюции СБ ООН 687 и другими резолюциями СБ ООН, пятью критериями Совета Управляющих КК ООН, приведенных выше, другими решениями Совета Управляющих КК ООН, а также иными соответствующими нормами международного права.

КК ООН с 2001 по 2005 г. приняла 5 докладов⁵ относительно выплат компенсации Ираком за нанесенный трансграничный вред окружающей среде соседних государств, а также компенсации государствам, оказавшим помощь

¹ Подробнее см.: *Роберт А. Ущерб, нанесенный природной среде во время войны в Персидском заливе 1991 г. // Защита окружающей среды в международном гуманитарном праве: Сб. статей. — М., 1995; Price A.R.G. (& 11 co-authors). The 1991 Gulf War: Environmental Assessments of IUCN and Collaborators. A Marine Conservation and Development Report. — IUCN, Gland, Switzerland, 1994.*

² См.: Док. СБ ООН S/AC.26/1991/WP.20 от 20.11.1991.

³ Report of the Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damage Arising from Military Activities, U.N. Environment Programme (UNEP) // Doc. UNEP/Env.Law/3/Inf.1 (1996).

⁴ Provisional Rules For Claims Procedure // S/AC.26/1992/10.

⁵ См.: Док. ООН: первый доклад S/AC.26/2001/16 от 22.06.2001, второй доклад S/AC.26/2002/26 от 03.10.2002, третий доклад S/AC.26/2003/31 от 18.12.2003, четвертый доклад в двух частях S/AC.26/2004/16 и S/AC.26/2004/17 от 09.12.2004, пятый доклад: S/AC.26/2005/10 от 30.06.2005.

при очистке территорий. В понятие вреда включалось: загрязнение воздуха, истощение водных ресурсов, ущерб грунтовым водам, ущерб культурному наследию, загрязнение нефтью Персидского залива, ущерб береговой линии, ущерб рыбному промыслу, ущерб болотам и пастбищам, ущерб лесному хозяйству, сельскому хозяйству и скотоводству, ущерб или угроза ущерба здравоохранению.

При обсуждении выплаты компенсации в рамках последнего (пятого) доклада был поднят вопрос: должна ли выплачиваться компенсация за ущерб, нанесенный природным ресурсам, которые не имеют никакой коммерческой ценности, и если — да, то как ущерб должен быть оценен? Имеется в виду ущерб так называемым «ценностям, не имеющим утилитарного значения», экологического порядка.

Ирак утверждал, что компенсация за временный вред природным ресурсам, не имеющим коммерческой ценности, т.е. «которыми не торгуют на рынке», противоречит положениям резолюции 687 СБ ООН и международному праву в целом¹, тогда как истцы, напротив, утверждали наличие в международном праве такой нормы, ссылаясь на решение по делу «ChorzowFactory»². КК ООН, выслушав обе стороны, поддержала истцов, отметив, что отсутствие в ряде конвенций (например, Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (ред. 1992 г.) и Международной конвенции о создании Международного Фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г. (ред. 1992 г.)) положения о «чистой экологической ответственности» не влечет за собой отмену ответственности за такой ущерб.

Согласно ст. 36 (2) Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г.³, компенсация охватывает любой исчислимый в финансовом выражении ущерб, включая упущенную выгоду, насколько она установлена. Оговорка «исчислимый в финансовом выражении» направлена на то, чтобы исключить компенсацию за «моральный ущерб» государству (оскорбление или вред, нанесенный в результате нарушения прав, не связанных с фактическим ущербом имуществу или людям). Например, утрата урожая зерновых: можно исчислить ущерб, учитывая рыночные цены на зерновые, но нельзя подсчитать вред биоразнообразию этого региона. Ущерб, нанесенный беженцами иранским пастбищам, можно исчислить исходя из цены корма для скота.

Также КК ООН постановила, что требования, связанные лишь с *временной утратой* возможности пользоваться теми или иными природными ресурсами до их полного восстановления (как естественным путем, так и с помощью людей) подлежат компенсации. Возмещение «чистого экологического вреда» и временного вреда природным ресурсам не

¹ См. пятый доклад КК ООН: S/AC.26/2005/10 от 30.06.2005, п. 45–47.

² «Компенсация должна как можно быстрее ликвидировать все последствия не правового действия и вернуть, максимально возможно, то состояние дел, которое существовало бы, если это действие никогда не происходило». См.: Дело «ChorzowFactory», Германия против Польши, Постоянный Международный Суд при Лиге Наций, Series A, No. 17 (1928). — С. 47.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г.

противоречит положениям резолюции 687 СБ ООН, главное доказать, что вред окружающей среде явился прямым следствием вторжения и оккупации Кувейта Ираком. Эти два вывода являются достаточно революционными для международного экологического права, что также отметила и Комиссия международного права ООН в своих материалах¹.

Подводя итог деятельности КК ООН в сфере возмещения экологического вреда, можно отметить, что при рассмотрении претензий КК ООН тщательно отсекала все теоретические и спекулятивные претензии или претензии, имевшие слабую связь между вредом окружающей среде и вторжением Ирака в Кувейт. К работе привлекались эксперты в сфере экологии пустыни и ботаники, сельского хозяйства, лесоводства, патологии растений, восстановления окружающей морской и земной сред, морской биологии, прибрежной экологии и геоморфологии, геологии, гидрогеологии, качества воды, химии и т.д. В результате общая сумма выплат, рекомендованных Группой F-4 в ее пяти докладах по претензиям этой категории и утвержденных без изменений Советом управляющих КК ООН, составила 5,26 млрд долл. США (заявлено было 84 904 244 069 долл. США) и стала самой большой в истории международного экологического права². Отметим, что общая сумма компенсаций за экологический вред не велика по сравнению с остальной суммой выплат КК ООН (примерно 10%), но чрезвычайно велика в сравнении с выплатами компенсаций в других случаях нанесения трансграничного экологического вреда.

В 2005 г. были закончены расчеты суммы компенсации, которую должен выплатить Ирак за оккупацию Кувейта. КК ООН признала обоснованными претензии на сумму в 52,4 млрд долл. Данная цифра — лишь часть из 352 млрд долл. ущерба, нанесенных Ираком соседним странам в ходе вторжения. Природа КК ООН уникальна и займет видное место в истории международных усилий по восстановлению послевоенного миростроительства.

Интересно проследить взаимодействие органов внутри ООН в сфере возмещения экологического вреда после военных действий: Совет Безопасности признал Ирак ответственным по международному праву и контролировал выплату компенсаций, ЮНЕП создала документ — базу оценки и компенсации экологического вреда, независимые эксперты в составе подкомиссии КК ООН принимали решения по возмещению вреда.

Особое признание среди юристов-международников получил вклад КК ООН в развитие института ответственности за вред окружающей среде. Это было отмечено в материалах Комиссии международного права ООН при обсуждении темы «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (Международная ответственность в случае ущерба от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности)».

¹ Ежегодник Комиссии международного права за 2006 год. Часть вторая тома II. — С. 134.

² См.: The guidelines for the follow-up Programs for Environmental Awards of UNCC // Environmental Policy and Law. — 2005. — Vol. 35 (6). — P. 276–281.

Решения КК ООН не являются судебными решениями как таковыми, но их следует квалифицировать в качестве вспомогательных средств для определения правовых норм¹.

Отметим некоторые минусы деятельности КК ООН. Во-первых, это вопрос финансирования. Деньги на компенсацию шли от экспорта иракской нефти, то есть, в конечном счете, страдал иракский народ, остро нуждавшийся в денежных средствах после войны, кстати, деятельность самой КК ООН (так называемые административные расходы) финансировалась полностью на эти деньги.

Во-вторых, экологическим претензиям КК ООН уделила далеко не первостепенное внимание (лишь часть жалоб в одной из шести категорий претензий), претензии принимались только от государств и международных организаций, таким образом, индивиды и юридические лица не могли подавать претензий за возмещение экологического вреда. Возможно на тот момент (1991 г.) международное экологическое право не было так развито. Например, международная конвенция о доступе индивидов к экологическому правосудию была принята в 1998 г. — Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, (Орхус, 25.06.1998 г.).

В-третьих, экологические претензии принимались КК ООН лишь до 1 февраля 1997 г., а последствия вреда, нанесенного окружающей среде, могут проявиться гораздо позднее, чем в отведенные 6 лет. Согласно Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12.08.1949 г., касающемуся жертв международных вооруженных конфликтов от 08.07.1977 г., при ведении военных действий необходимо проявлять заботу о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба (ст. 55.1).

В-четвертых, необходимо оценить, адекватна ли сумма назначенной КК ООН компенсации для возвращения окружающей среды, ее компонентов к прежнему состоянию или в будущем надо изменить систему и методы подсчета трансграничного вреда окружающей среде при ведении военных действий. В целом проект подобный КК ООН в сфере возмещения трансграничного экологического вреда можно использовать для сходных ситуаций в будущем с учетом вышеуказанной коррекции.

¹ Материалы КК ООН содержатся в пятом томе авторитетного издания под названием «Сборник решений по международному экологическому праву». См.: Part IV. United Nations Compensation Commission // International Environmental Law Reports. Vol. 5. International Environmental Law in International Tribunals / Ed. by Karen Lee. — Cambridge, 2007.

**УСТАНОВЛЕНИЕ ВИНЫ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА
И ЕГО ЧЛЕНОВ В СОВЕРШЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ПРАВОНАРУШЕНИЯ КАК ФАКТОР ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА,
ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ**

Султонов З.Ш.

аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству

Привлечение к административной ответственности фермерских хозяйств без образования юридического лица в России и Таджикистане создает несколько трудностей. Причиной этому является неопределенность правосубъектности фермерского хозяйства. Это обусловлено, во-первых, по законам рассматриваемых стран фермерское хозяйство представляет собой форму предпринимательской деятельности без образования юридического лица, осуществляемой группой лиц. Во-вторых, имущество, находящееся во владении, не принадлежит хозяйству, а принадлежит его членам на праве общей совместной либо долевой собственности.

Само правонарушение представляет собой «осознанный волевой акт общественно опасного противоправного поведения»¹. Согласимся с утверждением Боголюбова С.А., согласно которому содержание юридической ответственности, ее цели и сущность сложны и многообразны. С одной стороны, это наказание (кара) за совершенное экологическое правонарушение, с другой — лишь угроза его применения. В последнем случае оно предупреждает пользователей природными ресурсами от совершения неправомерных действий, что имеет большое воспитательное и профилактическое (превентивное) значение»².

Часть 3 ст.1 ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»³ устанавливает, что к предпринимательской деятельности фермерского хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов РФ или существа правовых отношений. Точно такое же определение содержится ч.2 ст.24 ГК Республики Таджикистан. Полагая, что гражданское законодательство призвано регулировать имущественные отношения лиц, привлечение фермерского хозяйства к административной ответственности на общих основаниях для юридических лиц не приемлемо, так как в КоАП РФ не установлены такие правила назначения наказания.

Часть 3 ст.3 Закона РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве» от 16.03.2016 года устанавливает противоречащее гражданскому законодательству правило, согласно которому дехканское хозяйство, создаваемое без образования юридического лица, осуществляет свою деятельность с момента

¹Крассов О.И. Земельное право. – М.: Норма, 2016. 266 с.

²Боголюбов С.А. Экологическое право. – М.: 2013. 218 с.

³Тихомиров Ю.А. Комментарий к Федеральному закону о крестьянском (фермерском) хозяйстве. – М.:2015. 9 с.

государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, с указанием в своём наименовании слов «Дехканское хозяйство». Такое обстоятельство приводит к двоякому толкованию норм законодательства, т.к. санкции за правонарушения, применяемые к юридическим и индивидуальным предпринимателям, отличаются.

Н.Н. Мельников полагает: предпринимательская деятельность по ведению хозяйства (крестьянского) осуществляется не главой, а объединением граждан (хозяйством)... Если правонарушение возникло вследствие действий одного из членов или наемного работника хозяйства, можно сделать вывод о том, что правонарушение совершено непосредственно хозяйством.¹

По российскому законодательству можно согласиться с Н.Н. Мельниковым. Однако, в соответствии с ч. 3 ст. 24 ГК РТ граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность в составе дехканского хозяйства, освобождаются от государственной регистрации. В данном случае законодатель признает и дехканское хозяйство как отдельный субъект гражданского права, и его членов (каждого по отдельности) индивидуальными предпринимателями. КоАП РТ не дает никаких разъяснений по поводу порядка привлечения члена дехканского хозяйства к ответственности: в качестве предпринимателя или физического лица. На наш взгляд необходимо устранить такое упущение путем внесения изменений в КоАП РТ.

Другая проблема — это привлечение к административной ответственности главу фермерского хозяйства в качестве должностного лица. В соответствии со ст.2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В примечании данной статьи закреплено, что лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное.

В указанном случае КоАП РТ поступил более ясно, назвав ст.29 «Административная ответственность должностного лица, приравненного к нему лица и индивидуального предпринимателя». Должностное лицо в своем классическом понимании подразумевает лицо, выступающее от имени государства и наделенное определенными полномочиями. Придание индивидуальным предпринимателям статуса должностного лица — это и есть приравнение.

Однако недостаток таджикского Закона заключается в неопределенности порядка привлечения индивидуального предпринимателя к административной ответственности: в качестве должностного или физического лица. Закон устанавливает, что индивидуальные предприниматели привлекаются к административной ответственности за совершение административного

¹Мельников Н.Н. Теоретические проблемы применения мер административной ответственности в отношении крестьянских (фермерских) хозяйств // Аграрное и земельное право. 2012. № 12(96). С. 7.

правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими обязанностей, установленных законодательством РТ. Данная неопределенность способствует наступлению нежелательных обстоятельств в виде неправильной квалификации правонарушения, соответственно неправильной оценки характера совершенного деяния.

По этому поводу А.С. Якимов пишет, что в федеральных законах содержатся нормы отсылочного характера — «административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная ответственность в соответствии с законодательством». При этом в действующем законодательстве конкретных санкций может и не быть.¹ Данное мнение применимо и к законам Таджикистана. Потому что определение административно-правового статуса индивидуального предпринимателя в качестве субъекта административной ответственности должно содержаться именно в КоАП, а не в другом правовом акте².

По мнению Н.Н. Мельникова глава фермерского хозяйства, как должностное лицо и руководитель хозяйства может привлекаться к индивидуальной административной ответственности, если правонарушение возникло в связи с ненадлежащим исполнением им своих обязанностей, предусмотренных законом и соглашением о создании хозяйства, независимо от того, является ли КФХ юридическим лицом, или осуществляют свою деятельность без образования юридического лица. Считаем, что необходимо дополнить ст.29 КоАП РТ и ст.2.4 КоАП РФ отдельной частью с аналогичным текстом. Такое дополнение может стать способом разграничения вины должностного лица и самого юридического лица, а также предотвращает неправильное применение административного взыскания в отношении правонарушителей.

Исследуя вопросы привлечения фермерских хозяйств и их глав к ответственности за административные правонарушения, можно сделать вывод, что нормы законодательства Таджикистана и России не в силах обеспечить должным образом интересы общества и государства. Учитывая, что фермерство в обеих странах является распространенной формой предпринимательства, непосредственно связанной с использованием природных ресурсов, устранение допущенных пробелов законодательства позволяет точно определить лиц, нарушивших нормы закона.

¹Якимов А.С. Методические рекомендации по применению мер юридической ответственности за экологические правонарушения. Киров, 1999. С. 5.

² В законодательстве РТ не установлен порядок и способы привлечения индивидуального предпринимателя, кроме как, в санкциях КоАП предусмотрены различные объемы наказания.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСЧЕТА ПЛАТЫ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Хабаров Д.А.

*магистрант МИИГАиК (направление «Землеустройство и кадастр»,
факультет развития территорий)*

Загрязнение окружающей среды — это привнесение в окружающую среду или возникновение в ней новых, как правило, не характерных химических, физических и биологических агентов, или превышение их естественного среднесуточного уровня в различных средах, что приводит к негативным воздействиям. Основным субъектом воздействия является естественное и антропогенное воздействия. Существуют несколько видов загрязнения окружающей среды и классификация загрязнения окружающей среды по масштабу; степень загрязнения подразделяется на локальный, региональный, глобальный уровни¹.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет сбор платы за негативное воздействие на окружающую среду (по п. 3 Указа Президента РФ от 23.06.2010 г. № 780 и постановления Правительства РФ от 13.09.2010 г. № 717). Порядок расчета указанной платы установлен постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Стационарными объектами принято считать объекты, используемые на конкретной территории в силу своих свойств, сложности использования в различных местах в короткий промежуток времени. К стационарным объектам обложения платой можно отнести объекты размещения отходов и объекты, которые прочно связаны с землей (от которых произошел выброс или сброс негативно влияющих на окружающую среду веществ). Объект размещения отходов подразумевает под собой специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов (например: шламохранилище, полигон). В приказе Ростехнадзора от 05.04.2007 г. №204 говорится, что оплата за загрязнение окружающей среды производится отдельно по передвижным объектам, оказывающим негативное воздействие (автотранспортные средства, морские суда). Плательщик обязан производить плату отдельно по месту нахождения производственных территорий и объектов размещения отходов по соответствующим муниципальным образованиям.

Согласно статье 16.4 Закона от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», календарный год является отчетным периодом по плате за негативное воздействие на окружающую среду является календарный год. Существует и база расчета платы за негативное воздействие на окружающую

¹*Петров О.В.* Загрязнение окружающей среды// Геологический словарь : [в 3 т.] / — 3-е изд., перераб. и доп. — СПб. : ВСЕГЕИ, 2010. — Т. 1. А – Й. — 362 с; *Снакин В.В.* Экология и охрана природы: Словарь-справочник. - М.: Академия, 2008. 17 с.

среду. При расчете платы за выбросы нужно учитывать коэффициенты экологической значимости региона и дополнительные коэффициенты 2 и 1,2. При расчете платы за сбросы — коэффициенты экологической значимости региона, дополнительный коэффициент 2 и коэффициент для взвешенных веществ. Ко всем рассчитанным суммам платы должен быть применен коэффициент, учитывающий инфляцию, который устанавливается Федеральным законом о бюджете на очередной календарный год.

Список кодов бюджетной классификации экологических платежей

КБК	Наименование
048 1 12 010 10 01 6000 120	Плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами
048 1 12 010 20 01 6000 120	Плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами
048 1 12 010 30 01 6000 120	Плата за выбросы загрязняющих веществ в водные объекты
048 1 12 010 40 01 6000 120	Плата за размещение отходов производства и потребления
048 1 12 010 50 01 6000 120	Плата за иные виды негативного воздействия на окружающую среду
048 1 12 010 60 01 6000 120	Плата за неиспользование попутного нефтяного газа

Основная часть нормативов платы за выбросы и размещение отходов утверждена постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления». Для расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду необходимы определенные данные.

Коэффициенты, учитывающие экологические факторы (состояние атмосферного воздуха и почвы), по территориям экономических районов РФ

Экономические районы Российской Федерации	Значение коэффициента	
	для атмосферного воздуха <*>	для почвы <*>
Северный	1,4	1,4
Северо-Западный	1,5	1,3
Центральный	1,9	1,6
Волго-Вятский	1,1	1,5
Центрально-Черноземный	1,5	2
Поволжский	1,9	1,9
Северо-Кавказский <***>	1,6	1,9
(в ред. Постановления Правительства РФ от 24.12.2014 N 1471) (см. текст в предыдущей редакции)		
Уральский	2	1,7
Западно-Сибирский	1,2	1,2
Восточно-Сибирский	1,4	1,1
Дальневосточный	1	1,1
Калининградская область	1,5	1,3

Плательщик обязан обратиться в территориальное управление Росприроднадзора в целях определения своих выбросов, передать информацию о видах деятельности компании и о видах выпускаемой ею продукции. На основании полученной информации управление Росприроднадзора определяет примерные размеры допустимых нормативов выбросов (или сбросов) для плательщика. Расчет платежа производится по правилам, прописанным в постановлении Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632.

Приказом Росприроднадзора от 18.07.2014 г. № 445 был утвержден Федеральный классификационный каталог отходов (далее — ФККО). В ФККО были включены как виды отходов из прежнего каталога, так и новые виды отходов.

В общем виде, расчет платы за загрязнение окружающей среды состоит из: 1) титульного листа; 2) расчета суммы платежа, подлежащей уплате в бюджет; 3) раздела 1 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами»; 4) раздела 2 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами»; 5) раздела 3 «Сбросы загрязняющих веществ в водные объекты»; 6) раздела 4 «Размещение отходов производства и потребления».

Как известно, выбросы делятся на категории: по нормативу, по лимиту и сверхлимитные. С такой формулировкой становится непонятным, что означает понятие «предельно допустимых» выбросов. Возможен и конфликт понимания с налоговыми органами в вопросах признания в налоговом учете стоимости услуг по определению класса опасности отходов и услуг по санитарной экспертизе нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих

веществ в атмосферу. Налоговые органы полагают, что такие затраты должны учитываться в налоговых расходах равномерно (в течение срока действия существующих нормативов).

Штрафных санкций за непредставление расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также за его подачу позднее установленного срока не предусмотрено. Однако такие действия могут квалифицироваться как сокрытие экологической информации, ответственность за которое предусмотрена статьей 8.5 КоАП РФ в виде наложения административного штрафа на должностных лиц. В соответствии со статьей 8.41 КоАП РФ невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду также влечет наложение административного штрафа на должностных лиц. Подчеркнем, что согласно п. 1 ст. 4.2 Закона № 7-ФЗ объекты IV категории — это объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду (так, к примеру, вывоз мусора из офиса компании экологическим платежом облагаться не будет).

ПРОБЛЕМА ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО НЕПРАВОМЕРНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ (БЕЗДЕЙСТВИЕМ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Чикильдина А.Ю.

доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) (г. Волгоград), кандидат юридических наук

Вопрос о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами — один из самых актуальных в отечественном правовом поле. В статье 53 Конституции РФ закреплён принцип защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Возмещению подлежит не только вред, причиненный неправомерными действиями (то есть активным поведением органов государственной власти), но и бездействием, которое предполагает невыполнение органами государственной власти в установленные сроки и в надлежащем порядке возложенных на них обязанностей, неосуществление действий, которые они в соответствии с законом или иным нормативным актом обязаны были совершить.

В цивилистической теории деликтная гражданско-правовая ответственность государства — это имущественная ответственность публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) за счет казны соответствующего уровня в установленном законом порядке в связи с причинением деликтного вреда физическим и юридическим лицам государственными и муниципальными органами, их должностными лицами при осуществлении последними властных полномочий от имени государства в процессе исполнения служебных обязанностей. Следует согласиться с И.О. Красновой в том, что «признание государственных органов ответственными за компенсацию вреда не всегда простое дело не только в силу определенных известных трудностей (причинная связь между решением и последствиями), но и по причине неясных, а иногда противоречивых законодательных требований»¹. Более того сложнее обстоит вопрос о возмещении вреда окружающей среде, причиненного решениями или бездействием должностных лиц данных органов.

Участие должностных лиц в природоохранной деятельности реализуется в процессе исполнения публичными органами власти своих полномочий в рамках обозначенной правовыми актами компетенции и принятии ими соответствующих экологически значимых решений. В контексте исследуемого вопроса необходимо более подробно проанализировать статус должностного лица как субъекта деликтной ответственности, наступающей за экологические правонарушения. Во-первых, необходимо понять, что в различных сферах правового регулирования в термин «должностное лицо» вкладывается разное содержание.

В ст. 2.4. КоАП РФ разъясняется, что под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Кроме этого, как должностные лица несут ответственность и руководители, работники организаций, арбитражные управляющие, члены советов директоров: это достаточно широкий круг лиц.

С точки зрения природоохранной деятельности, далеко не все из этих субъектов могут быть в ней задействованы, однако именно должностные лица публичных органов власти уполномочены на принятие экологически значимых решений. Таким образом, необходимо обозначить, что термин «должностное лицо» имеет различную смысловую нагрузку в зависимости от сферы применения. Следует учитывать, что не все государственные и муниципальные

¹Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда// Экологическое право. 2005. № 4. С. 6.

служащие относятся к должностным лицам, в то же время не все должностные лица включены в число государственных служащих.

Справедливо утверждение К.А. Улизко о том, что одним из наиболее уязвимых является механизм возмещения экологического вреда, причиненного неправомерными действиями государства, органов местного самоуправления и их должностными лицами, несмотря на то, что одним из основных принципов в сфере экологии и охраны окружающей среды является взаимная правовая и юридическая ответственность государства и личности, наличие паритетных начал в их взаимоотношениях по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Материалы практики показывают, что гражданин либо хозяйствующий субъект, нарушивший экологическое законодательство, гораздо чаще привлекается к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения экологического вреда, нежели должностное лицо органа власти, например, за несвоевременное проведение профилактических мероприятий, приведших к нанесению экологического вреда, — лесным пожарам, эрозии почв, загрязнению нефтью, свалке бытовых отходов, незаконной вырубке деревьев¹.

На примере из судебной практики Н.В. Данилова более подробно анализировала эту проблему в своей научной статье. Кировский районный суд г. Екатеринбурга отказал в удовлетворении иска о возложении обязанности ликвидировать несанкционированное место складирования отходов, предъявленного природоохранным прокурором к Министерству по управлению государственным имуществом Свердловской области. Материалами дела было установлено, что на земельном участке, принадлежащем на праве собственности Свердловской области, на месте незаконно разработанного карьера организована свалка бытовых отходов. В своем решении суд указал, что норма ст. 13 ЗК РФ не указывает на то, что перечисленные обязанности возлагаются на собственников земельных участков в случае, если захламление земель, их порча являются следствием противоправных действий других лиц. Доказательства того, что незаконная разработка карьера и организация несанкционированной свалки осуществлены собственником земельного участка, в материалах дела отсутствуют». Исходя из того, что земельный участок находится в границах города Екатеринбург, суд сделал вывод, что надлежащим истцом в данном деле является муниципальное образование. Суд кассационной инстанции данные доводы поддержал².

Н.В. Данилова, не признавая верность данной судебной позиции, сделала акцент на принципе равноправия всех форм земельной собственности, по смыслу которого все собственники наделены равными правами и обязанностями, а государство как собственник земель должно нести бремя

¹ Улизко К.А. Возмещение экологического вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействиями) органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностными лицами//Актуальные проблемы права. 2016. № 3. С. 54.

² Определение Свердловского областного суда от 19.01.2012 г. по делу № 33-137/2012.

содержания своего имущества в полном объеме в соответствии с требованиями ст. 210 ГК РФ наравне с гражданами и юридическими лицами¹.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г., призывает все государства мира включить в национальную правовую систему нормы, защищающие граждан от злоупотреблений властью, в том числе право на реституцию и (или) компенсацию причиненного вреда. Однако отечественное законодательство содержит определенные дефекты в механизме возмещения вреда. Более показательна в этом плане судебная практика Европейского суда. Достаточно вспомнить резонансное дело Коляденко против РФ².

Основанием для обращения граждан стал аварийный сброс большого количества воды из Пионерского водохранилища 7 августа 2001 г., в результате которого большая территория вокруг водохранилища была сразу же затоплена, включая места, где проживали заявители. Как утверждали заявители, до наводнения предупреждений о стихийном бедствии не поступало. Главной причиной наводнения 7 августа 2001 г. признавалось неудовлетворительное состояние русла реки Пионерской и, в частности, то обстоятельство, что оно заросло деревьями и кустарником и имело препятствия в виде различных объектов. 24 января 2003 г. следственные органы, соответственно, начали отдельное производство по п. 1 ст. 286 УК РФ (за превышение должностных полномочий при выделении участков земли для индивидуального жилищного строительства в охранной зоне реки Пионерской) в отношении муниципальных служащих Владивостока и чиновников администрации Приморского края.

20 июля 2004 г. следственные органы прекратили производство по делу, ссылаясь на отсутствие состава преступления. В постановлении указывалось, что в соответствии с применимыми нормами водоохранная зона должна быть определена в городском генеральном плане развития или, в отсутствие подобного плана, должна быть установлена краевыми властями. Более того, согласно применимым строительным нормам и правилам возведение жилых и нежилых строений и, в частности, выделение участков земли под индивидуальное строительство в водоохраных зонах, так же, как и в зонах возможного катастрофического затопления, запрещено. Такие зоны определяются как районы, где уровень воды в ходе затопления может достичь 1,5 м и где наводнения могут повлечь гибель людей, разрушение жилых и нежилых строений и привести в негодность промышленные объекты. В постановлении также отмечалось, что водоохраные зоны не были обозначены в генеральном плане развития Владивостока. Администрация Приморского края, на которую в силу указанных выше норм были возложены обязанности по

¹ Данилова Н. В. Правовая природа требований о возмещении экологического вреда (на основе анализа судебной практики по делам о незаконном размещении отходов) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. №4 (26). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-trebovaniy-o-vozmeschenii-ekologicheskogo-vreda-na-osnove-analiza-sudebnoy-praktiki-po-delam-o-nezakonnom-razmeschenii>.

² Постановление ЕСПЧ от 28.02.2012 г. Дело «Коляденко и другие (Kolyadenko and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 и 35673/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 3.

определению этих зон, не исполнила своих обязанностей, несмотря на требования соответствующих государственных органов, в результате чего нормы, устанавливающие градостроительные ограничения, в частности, ограничивающие строительство индивидуальных жилых домов в таких зонах, оставались недействующими.

4 сентября 2000 г. губернатор Приморского края, подписал распоряжение о создании водоохранной зоны, которая включала и пойму реки Пионерской. Распоряжение обязывало власти Владивостока определить водоохранные зоны в генеральном плане развития города, однако оно не было исполнено, поскольку потребовалось бы изменить этот план, для чего требовалось проведение экологической экспертизы плана. Согласно постановлению от 20 июля 2004 г. администрация Владивостока к тому времени все еще не направила городской генеральный план развития с разграниченными водоохранными зонами в администрацию Приморского края для рассмотрения. С учетом вышеизложенного постановление заключало, что до 4 сентября 2000 г., когда были установлены водоохранные зоны властями Приморского края, любые ограничения в строительстве в этих зонах были недействующими, поэтому нельзя утверждать, что чиновники администрации Владивостока превысили свои полномочия, когда выделяли участки земли в пойме реки Пионерской в тот период. После указанной даты земельные участки в данной зоне не выделялись. В заключении отмечался огромный ущерб, причиненный наводнением, перечислялись, в частности, жилые строения, которые были затоплены вблизи реки Пионерской, включая те, в которых проживали заявители. В заключении также утверждалось, что русло реки было обильно покрыто растительностью и захламлено бытовыми отходами, что его русло было сильно изменено человеческой деятельностью и что большое количество самовольных построек, включая автомобильные и пешеходные мосты, снижали его пропускную способность.

Суд указал, что ответчики не представили доказательств того, что река Пионерская находилась в ведении краевых властей и что было какое-либо разделение полномочий между краевыми и муниципальными властями относительно содержания реки Пионерской, что, по мнению суда, привело к бездействию и переложению ответственности между чиновниками различных уровней. Суд отмечал, что надлежащее рациональное обслуживание и эксплуатация реки властями позволили бы избежать таких тяжелых последствий. Аналогичные дела в практике Европейского Суда не редкость¹.

Если органы государственной власти не принимают каких-либо мер до экологического бедствия, то их уклонение от введения политики земельного планирования и помощи при чрезвычайных ситуациях в свете предсказуемой угрозы гибели людей не имеет оправданий, и граждане вынуждены использовать международные средства защиты своих прав.

¹ Информация о постановлении ЕСПЧ от 20.03.2008 по делу «Будаева и другие (Budayeva and Others) против России» (жалобы N 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02)// Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 9.

РАЗДЕЛ III

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЗЕМЛЕ И ДРУГИМ ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА ВСЛЕДСТВИЕ НАРУШЕНИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Абанина Е.Н.

*доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной
юридической академии (г. Саратов), кандидат юридических наук, доцент*

Теоретическим и практическим проблемам возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в юридической литературе уделено большое внимание. Однако, как верно отмечают Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов «до настоящего времени в теории экологического права, экологической доктрине, а также в правоприменительной практике не сформировано единого методологического подхода к пониманию правовой природы, сущности и специфики данного вреда»¹.

Как отмечал В.В. Петров, специфика земли, недр, вод, животного мира состоит в том, что они одновременно являются не только имуществом, объектом права собственности и иных вещных прав, но и природным объектом как составной частью окружающей среды².

В связи с последними изменениями экологического и природоресурсного законодательства, в настоящий момент интерес представляет вопрос о правовой природе объекта причинения вреда при совершении экологического правонарушения. Можно отметить несколько проблемных моментов.

Прежде всего, что выступает объектом причинения вреда при совершении экологического правонарушения: окружающая среда как единый объект или природные объекты, ее составляющие. По справедливому утверждению И.А. Игнатъевой это открытые на сегодня вопросы правового регулирования в связи с отсутствием юридической четкости в определении правовой природы вреда, который причиняется компонентам природной среды

¹Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. 130 с.

²Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. 105 с.

— недрам, почвам, атмосферному воздуху и др. Как классифицировать соответствующие виды вреда, образуют ли они в общей сложности вред, причиняемый окружающей среде, со всеми общими вытекающими из этого требованиями и принципиальными подходами или представляют собой каждый нечто вполне самостоятельное¹.

Проблемным вопросом при определении объекта причинения вреда является и то, что объектом экологического правонарушения может быть не только существующий природный объект и компоненты природной среды, которые используются и экономическая ценность которых определена в таксах и методиках (лес, водные объекты), но и объект, который потенциально может быть использован или вообще не может использоваться.

Так, от загрязнения водного объекта уничтожаются не только те объекты водных биологических ресурсов, которые могли бы быть использованы, но и те, которые человеком не используются, их экономически оценить сложно, хотя их экологическая роль в экосистеме неоспорима (мальки рыб, неиспользуемые растения). Кроме того, в результате экологического правонарушения могут нарушаться естественные функциональные связи, не относимые к природным ресурсам и объектам, возникать негативные последствия для окружающей среды в целом, а не только для отдельных объектов.

Начиная с июня 2015 года, а именно, с момента вынесения Постановления КС РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье», эта тема стала представлять особый интерес. Во-первых, в связи с тем, что КС отвечал на важный вопрос о возможности учета фактических затрат причинителя вреда при расчете размера возмещения вреда окружающей среде. Более того, Суд отвечал на общий вопрос — «Как в принципе устанавливается размер возмещения вреда окружающей среде?»².

Во-вторых, КС признал давно обсуждаемую в науке проблему: «отсутствие в системе действующего правового регулирования четкого и непротиворечивого правового механизма возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». Также Суд обязал федеральные органы государственной власти в пределах их компетенции незамедлительно принять меры к устранению неопределенности нормативного содержания положений части 2 статьи 99 ЛК РФ в соответствии с правовыми позициями КС РФ, выраженными в Постановлении. ФЗ от 23 июня 2016 г. были внесены изменения в ЛК РФ, в том числе и в статьи 99-100.

¹ См.: *Игнатьева И.А.* Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10 – 17.

² *Ивлиева А.Г.* [Не] дважды за одно: особый характер экологического ущерба и общие принципы юридической ответственности. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года № 12-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 4. С. 145 – 158.

В прошлой редакции в статье 99 речь шла о том, что «привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред». То есть, законодательным актом необходимо было убрать дублирование ответственности, и закрепить необходимость учета произведенных причинителем вреда расходов по восстановлению окружающей среды. Таким образом можно было ликвидировать нежелательную мотивацию: причинителю вреда было выгоднее вообще не ликвидировать загрязнение, поскольку это влекло для него дополнительные издержки и никак не учитывалось при привлечении его к ответственности. ФЗ от 23 июня 2016 г. спорный пункт 2 ст. 99 ЛК РФ был просто исключен. Поэтому, исходя из положений п. 3 ст. 100 ЛК РФ, следует руководствоваться ФЗ «Об охране окружающей среды», которым неопределенность и дублирование ответственности теперь исключено (п. 2.1 ст. 78): при определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда.

До внесения изменения в ст. 100 ЛК РФ «Возмещение вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» объектом причинения вреда выступал лес. Учитывая терминологическое несовершенство лесного законодательства в части определения дефиниции «лес», на которое не раз указывалось в юридической литературе, объектом причинения вреда являлись: 1) лес как экологическая система; 2) лес как природный ресурс.

С 1 марта 2017 года объектами причинения вреда являются леса и находящиеся в них природные объекты. При этом в ст. 100 вред разграничивается на: 1) имущественный, причиненный лесным участкам и имущественным правам, возникающим при использовании лесов; 2) причиненный лесам как экологической системе, размер возмещения которого определяется исходя из присущих лесам природных свойств (уникальности, способности к возобновлению, местоположения и других свойств).

Положительно в этой редакции статьи можно оценить установление связи природного компонента и окружающей среды в целом как объекта причинения вреда, что подтверждается отсылкой при определении размера вреда как экосистеме к ФЗ «Об охране окружающей среды».

С другой стороны, обозначив в наименовании статьи объектом причинения вреда «леса и находящиеся в них природные объекты», закон в самой статье не уточняет, какие это объекты и каков порядок определения размера причиненного им. Считается ли размер причиненного вреда суммированием размера причиненного вреда лесу и каждому природному объекту (как естественной экологической системы, природного ландшафта и составляющих их элементов, сохранивших свои природные свойства — ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»), либо словосочетание «леса и находящиеся в них природные объекты» далее в статье подразумевается как естественная

экологическая система, тогда можно говорить о некорректном использовании экологической терминологии.

Лесным кодексом Украины от 21.01.1994 г. № 3852-ХІІ объектом причинения вреда признается лес (ст. 107). В Лесном кодексе Республики Молдова от 21 июня 1996 года №887-ХІІІ говорится об ущербе, нанесенном в результате нарушения лесного законодательства без уточнения объекта (ст. 85). В то же время устанавливается, что ущерб, причиненный в результате нарушения лесного законодательства, возмещается собственникам земель лесного фонда (п.4 ст. 85), лицам, ведущим лесное хозяйство, и лесопользователям (ст. 88). Такая формулировка говорит о том, что вред, причиненный в результате нарушения лесного законодательства, понимается как имущественный вред, не рассматривается как экологический — как вред, нанесенный окружающей среде в целом.

Вопрос о возмещении вреда, причиненным вследствие уничтожения и повреждения природных ресурсов (в том числе, лесных ресурсов) в Казахстане регулируется Экологическим кодексом РК от 9 января 2007 года № 212-ІІІ. В соответствии со ст. 321 кодекса возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде.

Лесным кодексом Азербайджанской Республики от 30 декабря 1997 года №424-ІІ не регулируются вопросы возмещения вреда, причиненного вследствие нарушения лесного законодательства, а устанавливается, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством АР (ст. 79). А в соответствии с Законом АР от 8 июня 1999 года №678-ІQ «Об охране окружающей среды» объектом причинения вреда, в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды является окружающая среда (ст. 79).

Законом Республики Узбекистан от 15 апреля 1999 года №770-І «О лесе» также в общем порядке закреплено, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут ответственность в установленном порядке (ст. 43). Согласно ст. 49 Закона РУ «Об охране природы» объектом причинения вред в связи с нарушением природоохранного законодательства является окружающая природная среда.

Лесной Кодекс Республики Беларусь 24 декабря 2015 г. № 332-3 в качестве объекта причинения вреда признает лес (ст. 108). Лесной Кодекс Республики Таджикистан от 2 августа 2011 года №761 — лесное хозяйство, лесной и охотничий фонд (ст.71). Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 — лесной фонд (ст. 97).

Таким образом, как видим, в правовом регулировании отношений, связанных с возмещением вреда, причиненного нарушением лесного законодательства на территориях постсоветского пространства также нет единого понимания правовой природы такого вреда. В качестве объекта причинения вреда выступают как природные компоненты, так и окружающая среда в целом, и имущественные интересы. Безусловно, для полного понимания проблем правового регулирования возмещения экологического вреда в странах

СНГ, связанных с различным определением объекта причинения вреда, нужен анализ всех нормативных актов, регулирующих эти вопросы (экологическое, природоресурсное, гражданское законодательство). Пока можно сделать вывод, что требуется тщательная теоретическая проработка обозначенных проблемных вопросов для создания эффективного правового механизма возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства.

О НАТУРАЛЬНОЙ И МОНЕТАРНОЙ ФОРМАХ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ

Белоусов А.Н.

*консультант Проекта ПРООН/ГЭФ-Минприроды России «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России»,
Заслуженный работник рыбного хозяйства Российской Федерации, член-корреспондент
РАЕН*

Воронков В.Б.

*начальник отдела ФГБУ «Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по сохранению, воспроизводству водных биоресурсов и акклиматизации»
(ФГБУ «ЦУРЭН»)*

В настоящее время в отношении вреда, причиненного водным биоресурсам, с позиции хозяйствующего субъекта, реализуются установленные законодательством РФ требования по его полному возмещению в натуральном выражении на основе принципа эквивалентности утраченных и восполняемых природных ресурсов («ресурс за ресурс»), что закреплено в ряде документов. Реализация этих мер достигается включением планируемых компенсационных мероприятий в планы искусственного воспроизводства, рыбохозяйственной мелиорации, акклиматизации водных биоресурсов на очередной год, утверждаемые территориальными органами Федерального агентства по рыболовству, в соответствии с которыми заключаются договоры с хозяйствующими субъектами на выполнение указанных работ.

Вместе с тем, по поручению Правительства РФ от 23.04.2014 г. № ДМ-П11-34пр Федеральное агентство по рыболовству подготовило законопроект «О внесении изменений в статью 50 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусматривающий замену натуральной формы компенсации вреда, причиненного водным биоресурсам на денежную (монетарную).

Реализация денежной (монетарной) формы компенсации предполагается путем «компенсационных выплат (средств)», перечисляемых хозяйствующими субъектами уполномоченной рыбохозяйственной организации, которая обеспечивает их использование на проведение работ по восполнению утраченных биоресурсов в соответствии с разработанным и утвержденным в установленном порядке планом мероприятий, в том числе на строительство

новых и реконструкцию действующих рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных объектов. То есть, практически предлагается введение неналогового платежа за вред, причиняемый водным биоресурсам с последующим целевым использованием полученных средств на мероприятия по их сохранению.

Основанием для такого предложения является тот факт, что исполнение восстановительных (компенсационных) мероприятий хозяйствующими субъектами в настоящее время в подавляющем большинстве случаев реализуется с привлечением на договорной основе юридических лиц, осуществляющих искусственное воспроизводство, рыбохозяйственную мелиорацию водных объектов. Действия хозяйствующего субъекта, в данной ситуации, практически ограничиваются обязанностью оплаты этих работ, т.е. де-факто денежная (монетарная) форма реализации ответственности уже существует.

Принимая во внимание новационный характер этого подхода, для его реализации необходимо внесение изменений в природоохранное законодательство РФ, в том числе в законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, и, кроме того, осуществить принципиальную переработку действующей Методики исчисления вреда, причиненного водным биоресурсам, утвержденную приказом Федерального агентства по рыболовству от 25 ноября 2011 г. № 1166, в части замены основного заложенного в ней принципа возмещения вреда «ресурс за ресурс», на новый, который в общем виде можно описать как «ресурс за выплаты», по которому направления, объемы и эффективность восстановительных (компенсационных) мероприятий, будет определяться полученными «компенсационными выплатами (средствами)» и Порядком их использования.

Очевидно, что натуральная и монетарная формы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам, имеют одинаковые цели (оптимизация системы компенсационных мероприятий, оформление ее как научно-обоснованного, эффективного и системного процесса) и некоторые общие структурные элементы (программа/план исполнения восстановительных (компенсационных) мероприятий; уполномоченные рыбохозяйственные организации — операторы/координаторы работ).

Однако последовательность действий и обеспечивающие их механизмы у этих форм существенно различаются. Если для натуральной формы они многократно апробированы и понятны, то для монетарной они практически отсутствуют, что вызывает целый ряд вопросов, а именно:

1. Как будут реализованы принципы эквивалентности утраченных и восстановленных водных биоресурсов и обязанности хозяйствующего субъекта по полному возмещению нанесенного вреда? Эффективность реализации плана компенсационных мероприятий, разрабатываемых исходя из суммы полученных «компенсационных выплат (средств)», может не совпадать с объемами утраченных и подлежащих восстановлению водных биоресурсов.

2. Как и на основе каких принципов будет рассчитываться размер «компенсационных выплат (средств)», предназначенных, в том числе, на цели

создания дополнительных производственных мощностей? Автоматический перенос сметного принципа определения стоимости компенсационных мероприятий, используемого в натуральной форме компенсации вреда невозможен.

3. Как будут «компенсационные выплаты (средства)» корреспондироваться с современным уровнем затрат на проведение восстановительных (компенсационных) мероприятий, не создадут ли они существенную дополнительную финансовую нагрузку на бизнес? При условии обязательного включения в расчеты показателей компенсационных выплат затрат капитального характера в целях строительства новых и реконструкции действующих рыбоводных и рыбоводно-мелиоративных объектов, размеры затрат хозяйствующих субъектов на проведение компенсационных мероприятий существенно увеличиваются по сравнению с современным уровнем (от 2 до 15 раз).

4. Как будет проходить формирование плана восстановительных (компенсационных) мероприятий, будет ли он соответствовать требованиям (количественно и качественно), указанным в решениях органов Росрыболовства о согласовании намечаемой деятельности (в том числе выданным ранее)?

5. Каким образом (где) будут аккумулироваться денежные средства? Как и в каком порядке будет проходить процесс расходования средств «компенсационных выплат»: по мере поступления или по накоплению какой-то определенной суммы? Кто и каким образом будет осуществлять контроль за расходованием этих средств? Как в рамках программ восстановительных (компенсационных) мероприятий будут реализованы задачи создания новых производственных мощностей и др.?

В международной практике использование механизма компенсационных выплат допускается в случаях, когда исполнение конкретного (в данном месте и в данное время) восстановительного (компенсационного) мероприятия в натуральном выражении по принципу «ресурс за ресурс» по каким-либо причинам невозможно или нецелесообразно. При этом решение вопроса об уместности денежной компенсации, либо в виде ряда компенсационных выплат или единовременно выплачиваемой суммы, носит политический характер и должно быть отражено в соответствующем законодательстве¹.

Возможным направлением формирования научно-методических основ монетарной формы возмещения вреда, причиненного водным биоресурсам по принципу «ресурс за выплаты», могла бы стать разработка показателей бально-рейтингового ранжирования оценки воздействия хозяйственной деятельности на водные объекты рыбохозяйственного значения и сопряженных с ними величин «компенсационных выплат (средств)», необходимых для возмещения его возможных негативных последствий в расчете, например, на единицу

¹ Конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии. Девятое совещание. Бонн 19-30 мая 2008 года. (Сводный доклад о технической информации, касающейся причинения ущерба биологическому разнообразию и подходов к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, причиненного биологическому разнообразию, а также информации о национальных/внутренних мерах и опыте: UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1.)

площади воздействия, весовую единицу утраченной рыбопродуктивности (водного биоресурса) или ее относительную величину к общему показателю рыбопродуктивности водного объекта. Определенный опыт разработки такой системы имеется в отечественной природоохранной практике¹.

В зарубежной литературе часто приводятся ссылки на большое число систем классификации и баллов, которые уже используются или могут быть использованы для определения масштабов восстановительных природоохранных мероприятий. Одним из таких подходов является Анализ эквивалентности местообитаний, конкретно разработанный и применяемый Национальной администрацией США по океану и атмосфере с целью определения полагающейся обществу компенсации для возмещения вреда, причиненного экосистеме и утратой услуг, обеспечиваемых экосистемой для биотического компонента².

Относительно величин «компенсационных выплат (средств)», то их расчет, в разрезе рыбохозяйственных бассейнов, их частей или отдельных водных объектов, возможен на основе комплексного дифференцированного подхода, учитывающего затраты на изучение, охрану, воспроизводство и мониторинг водных биоресурсов, нормативные показатели отчислений на реновацию основных фондов, а также показатели эффективности восстановительных (компенсационных) мероприятий³.

Аналогичный, а скорее очень близкий по смыслу, подход использовался при разработке показателей ставок сбора за пользование водными биоресурсами, установленных статьей 333.3 Налогового кодекса РФ⁴.

Необходимо высказать несколько предостережений относительно перспективы исполнения компенсационных мероприятий только за счет компенсационных выплат (неналоговых платежей).

Принимая во внимание, что основными исполнителями указанных мероприятий являются государственные рыбохозяйственные организации, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, декларирование возможного, но не факт, что реального, дополнительного финансирования за счет компенсационных выплат (как постоянного источника), может создавать повод для сокращения, в условиях современной экономической ситуации в стране, объемов их основного (бюджетного) финансирования. Кроме того, учитывая, что вред (ущерб) наносится водным биоресурсам, т.е. объектам федеральной собственности, весьма реальна постановка, со стороны финансовых органов, вопроса о перечислении «компенсационных выплат (средств) в федеральный бюджет, где

¹Васильев А.В., Чупрова Ю.П., Хамидулова Л.П. Оценка токсикологических загрязнений биосферы на основе бально-рейтингового ранжирования // Экология и промышленность России. 2013. № 2 (февраль). С.46-47; Коробов В.Б. Классификационные методы решения эколого-экономических задач: монография / В.Б. Коробов, А.Г. Тутыгин; Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова. - Архангельск: Поморский университет, 2010. - 309 с.

² См.: <http://www.csc.noaa.gov/coastal/economics/habitatqu.htm>

³ Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности./ Под общей редакцией А.Н. Белоусова.– М.: Эдитус, 2016. 272 с.

⁴См. отчетОАО «ВНИЭРХ», 2005 г.: http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/6376.191.htm

они будут, по сути «обезличены», и могут быть израсходованы совершенно на иные цели.

В сложившейся ситуации наибольшее опасение вызывает возможность законодательного закрепления этого подхода, что при отсутствии реальных механизмов исполнения, приведет к коллапсу всей системы компенсационных мероприятий. Указанный подход понижает уровень ответственности хозяйствующего субъекта за возмещение наносимого им вреда водным биоресурсам и перекладывает ее на федеральные органы исполнительной власти и рыбохозяйственные организации, вопрос о готовности которых к подобному решению вызывает очень большие сомнения.

Возможным частичным решением проблем реализации монетарной формы компенсации вреда могла бы стать постанова во главу процесса региональной (бассейновой) программы сохранения водных биоресурсов и среды их обитания (программы восстановительных (компенсационных) мероприятий) как обоснования направления, эффективности и стоимости мероприятий. В этом случае получаемые «компенсационные выплаты (средства)» логично формировали бы средства на ее адресное исполнение, в противном, - предусмотренный подходом план мероприятий выступает лишь как механизм распределения собранных средств, возможным способом решения проблем рыбохозяйственных организаций за счет хозяйствующих субъектов, но в малой степени соответствует целям и задачам сохранения водных биоресурсов.

Отсюда вывод — о более предпочтительной натуральной форме исполнения компенсационных мероприятий рыбохозяйственными организациями в рамках договорных отношений с хозяйствующими субъектами в соответствии с региональными (бассейновыми) программами сохранения водных биоресурсов.

К ВОПРОСУ О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО СРЕДЕ ОБИТАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА, ОТНЕСЕННЫХ К ОХОТНИЧЬИМ РЕСУРСАМ

Бриних В.А.

Директор Частного учреждения «Институт региональных биологических исследований»(г. Майкоп)

В целях инвестирования деятельности в сфере охотничьего хозяйства, согласно статье 27 Федерального закона Российской Федерации от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об охоте), с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее — охотпользователями), заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от двадцати до сорока девяти лет.

Охотпользователь осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования объектами животного мира, отнесенными к охотничьим ресурсам, на условиях и в пределах, установленных законом, лицензией и договором (охотхозяйственным соглашением) с уполномоченным органом государственной власти, предоставляющим соответствующую территорию, акваторию для осуществления пользования охотничьими ресурсами.

Поэтому для целей настоящей публикации представляется важным разобраться в сущности права охотпользователя на пользование закрепленными за ним охотничьими угодьями.

Согласно пункту 1 статьи 26 Закона об охоте, право собственности физических лиц, юридических лиц на земельные участки и иные права на землю в границах охотничьих угодий ограничиваются в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Таким образом, в интересах осуществления неопределенным кругом лиц деятельности в сфере охотничьего хозяйства Законом об охоте установлен публичный сервитут на земли, отнесенные к охотничьим угодьям (статья 7 Закона об охоте). В данном случае — бессрочный земельный сервитут, предусмотренный положениями статьи 23 Земельного кодекса РФ.

На основании статьи 131 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) и Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», сервитут подлежит государственной регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. При этом публичный сервитут может быть зарегистрирован только как обременение. Такая регистрация осуществляется по заявлению правообладателя объекта недвижимости и (или) лица, в пользу которого устанавливается ограничение права или обременение объекта недвижимости (подпункт 2 пункта 3 статьи 15 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»). Только после этого сервитут как право вступает в силу.

Из гражданско-правового содержания публичного сервитута, следует, что им может пользоваться как неопределенный круг лиц (физических и юридических), так и лица определенные, но действующие в публичных интересах (например, общественные объединения — охотпользователи). Однако в случае необходимости создания охотничьей инфраструктуры право пользования земельным участком должно быть оформлено договором аренды или хотя бы частным сервитутом.

Суть земельного сервитута, как правовой категории, заключается в возможности ограниченного пользования, в определенных пределах, земельным участком, находящимся в чужой собственности. Объектом земельного сервитута являются земельные участки, находящиеся в частной, государственной и муниципальной собственности. Так как обременением облагается сам земельный участок, а не его собственник (владелец), то сервитут сохраняется и в случае перехода прав на земельный участок, который обременен сервитутом к другому лицу¹.

На основании статьи 276 ГК РФ, по требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен. В случае, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения публичным сервитутом не может использоваться в соответствии с назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения публичного сервитута через признание недействительным государственного акта или акта местного самоуправления об установлении сервитута и прекращения данного сервитута.

Законодательством не предусматривается право собственника земельного участка требовать плату за установление публичного сервитута, но он может потребовать компенсации понесенных в результате установления публичного сервитута убытков. Причем претензии по компенсации убытков предъявляются не к сервитуарию, а к уполномоченному органу, установившему публичный сервитут (статья 16.1 ГК РФ).

Право ограниченного пользования чужими участками земель лесного и водного фондов имеет свои особенности, указанные в соответствующих кодексах. Так, согласно статье 36 Лесного кодекса РФ, использование лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляется на основании охотхозяйственных соглашений с предоставлением или без предоставления лесных участков. В последнем случае использование лесов допускается, если эта деятельность не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений или создание объектов охотничьей инфраструктуры. В соответствии со статьей 11 Водного кодекса РФ, если водный объект используется для рыболовства и (или) охоты, то заключение

¹Остапенко А.Г. Гражданско-правовая характеристика земельного сервитута // Научный журнал КубГАУ – Scientific Journal of KubSAU. 2011. №74. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdansko-pravovaya-harakteristika-zemelnogo-servituta> (дата обращения: 06.02.2017 г.).

договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется.

Сервитут относится к категории вещных прав. Поэтому защита права сервитута осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными гражданским законодательством в отношении иных вещных прав на недвижимое имущество. При этом большая часть норм Гражданского кодекса РФ относится к регулированию сервитута частного, а не публичного.

Гражданский кодекс не располагает специальным вещно-правовым иском для защиты уже возникшего права сервитута от возможных нарушений со стороны собственника обремененного сервитутом земельного участка или третьих лиц. Поэтому сервитуарий может воспользоваться предусмотренным статьей 304 ГК РФ иском для защиты своего права от нарушений, не связанных с лишением владения, и потребовать от виновной стороны устранения всяких нарушений его права. Защита права сервитута может осуществляться преимущественно следующими способами:

признание права сервитута, если собственник отказывает истцу в установленном законным порядком праве;

восстановление положения, существовавшего до нарушения права сервитута, пресечения действий, нарушающих право сервитута или создающих угрозу этого нарушения (нарушение может возникнуть, например, когда собственник не отрицает сервитута, но начинает строительство или распашку на земельном участке, отведенном для целей сервитута, и тем самым препятствует его осуществлению);

самозащита права (сервитуарий может сам произвести действия, пресекающие нарушение его прав, соразмерные с нарушением);

возмещение убытков и компенсация морального вреда¹ [2].

Иски, связанные с сервитутным правом, относятся к искам о правах на недвижимое имущество. В соответствии с частью 1 статьи 38 Арбитражного процессуального кодекса РФ, такие иски предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения этого имущества. Правом защиты сервитута могут воспользоваться как административные органы, установившие публичный сервитут, так и сами сервитуарии.

Однако лица, обладающие только правом ограниченного пользования чужим земельным участком, не вправе предъявлять в полном объеме иски за причиненный такому земельному участку вред в свою пользу. Сервитуарию возмещаются лишь убытки в той части, в какой этот вред повлиял на реализацию предоставленного ему права пользования охотничьими ресурсами.

Согласно статье 40 Федерального закона от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», пользователи животным миром имеют право предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение

¹Калиничев А.В. Институт публичного сервитута в Российском Законодательстве // Ученые записки. Российский государственный социальный университет. 2006. №3 (51). С.37-43.

среды обитания объектов животного мира, за необоснованное ограничение права на пользование животным миром, права собственности на полученную продукцию, а также в случаях прекращения права на пользование животным миром при изменении статуса земель с учетом упущенной выгоды.

Бывают случаи, когда вред может быть причинен и в результате законной деятельности. В соответствии с пунктом 2 статьи 77 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вред окружающей среде, причиненный в результате хозяйственной деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Согласно пункту 1 статьи 15 ГК РФ, лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Одной из важнейших особенностей института имущественной ответственности в экологическом праве является невозможность восстановления до первичного состояния уже нарушенной природной среды и ее отдельных компонентов в относительно короткие сроки. Ведь рекультивация нарушенных земель или посадка нового леса взамен уничтоженного не восстанавливает прежнего состояния природных комплексов в природе в течение предусмотренного законом срока пользования охотничьими ресурсами. Поэтому основным способом возмещения причиненного охотпользователю вреда является компенсация в полном объеме всех его убытков.

В соответствии с пунктом 2 статьи 15 ГК РФ, под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). В частности, к убыткам относятся произведенные расходы на сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов, в том числе затраты на биотехнические мероприятия.

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Как это должно происходить на практике, можно проиллюстрировать на примере, характерном для степной зоны юга России.

В равнинной северо-восточной части Краснодарского края площадь пригодных для сельского хозяйства земель распахана на 75-80%. Относительно нетронутыми остаются лишь немногочисленные неудобья, полезащитные лесополосы, заросшие древесно-кустарниковой растительностью степные балки курганы, поймы многочисленных степных речек и заболоченные понижения рельефа, покрытые тростниковыми зарослями. В результате сочетания таких природных условий полевые угодья оцениваются при охотустройстве как

средние и нижесредние. В последние годы усилилась тенденция прочисток лесополос, а по сути, тотальной вырубке в них подлеска, что сводит на ноль защитные функции полевых линейных лесонасаждений. Также широко практикуется выжигание и распашка сухих тростниковых зарослей на с/х полях и по берегам рек в целях увеличения площади пахотных земель. Подобные ухудшения качества полевых охотничьих угодий понижают их бонитет по степной дичи, как минимум, на один балл. Негативным фактором также является интенсивное использование пестицидов в растениеводстве.

В результате негативного воздействия вышеуказанных факторов емкость охотничьих угодий существенно снижается, что отрицательно сказывается на численности охотничьих ресурсов. Разница между численностью охотничьих ресурсов в угодьях с разными бонитетами, возникающая в результате ухудшения качества среды обитания охотничьих ресурсов по вине сельхозпроизводителей, является базой для расчета сумм упущенной выгоды охотпользователя. Причем сумма упущенной выгоды не должна быть меньше суммы дополнительной выручки сельхозпроизводителя за счет дополнительно распаханых земель. А дополнительные затраты на улучшение качества охотничьих угодий посредством интенсификации биотехнических мероприятий можно относить к реальному ущербу.

Аналогичные расчеты следует делать при определении убытков охотпользователей в плавневой зоне Краснодарского края. К примеру, осушение тростниковых зарослей из-за чрезмерного водозабора для орошения полей овощеводческих хозяйств ухудшает защитные и гнездовые свойства этой категории охотничьих угодий, что заметно сказывается на состоянии популяций гнездящихся и летящих видов водоплавающей пернатой дичи, требует значительного увеличения объемов биотехнических мероприятий и охраны охотничьих угодий.

Однако следует помнить, что все эти убытки можно будет взыскать с собственников (пользователей, арендаторов) земельных участков только после государственной регистрации публичного сервитута охотпользователя в установленном законом порядке.

О РЕГИОНАЛЬНОЙ (БАССЕЙНОВОЙ) ПРОГРАММЕ СОХРАНЕНИЯ ВОДНЫХ БИОРЕСУРСОВ КАК ОСНОВЕ ПЛАНИРОВАНИЯ КОМПЕНСАЦИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Воронков В.Б.

начальник отдела ФГБУ «Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по сохранению, воспроизводству водных биоресурсов и акклиматизации» (ФГБУ «ЦУРЭН»)

Торцев А.М.

научный сотрудник ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики Российской академии наук» (г. Архангельск)

Хозяйственная деятельность на водных объектах и их берегах, включая разведку и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, прокладку трубопроводов, строительство мостов, дноуглубление водных объектов, зачастую наносит ущерб природе и ее компонентам. Нередко такой ущерб является не предотвращаемым профилактическими мерами по сохранению водных экосистем.

В целях восстановления нарушенных природных компонентов (водных экосистем) законодательством предусмотрен ряд мер:

обязательность оценки воздействия хозяйственной деятельности на биоресурсы¹ и среду их обитания, в том числе определение последствий негативного воздействия хозяйственной деятельности;

разработка мероприятий по устранению последствий такого негативного воздействия, направленных на восстановление их нарушенного состояния (компенсация ущерба);

проведение мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов и среды их обитания (далее - мероприятия)².

Реализация таких мероприятий осуществляется посредством: рыбохозяйственной мелиорации водных объектов; искусственного воспроизводства водных биоресурсов; акклиматизации водных биоресурсов; создания новых, расширения или модернизации существующих мощностей, обеспечивающих проведение мероприятий по возмещению ущерба³.

Практика показывает, что зачастую проведение рыбохозяйственной мелиорации водных объектов и акклиматизации водных биоресурсов не используется в качестве компенсации ущерба. Основным направлением компенсации ущерба выступает искусственное воспроизводство водных биоресурсов, которое нередко осуществляется хаотично. Зачастую при

¹водные биологические ресурсы (водные биоресурсы) – рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы.

²Торцев А.М., Белоусов А.Н., Воронков В.Б., Студенов И.И. О разработке Стратегии сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания // Журнал «Рыбное хозяйство». 2015. № 3. С. 30.

³Tortsev A., Studenov I. The Russian system of public administration by compensation of the damage, caused to water bioresources Arctic zone // Modern European Researches. 2016. № 3. С. 120.

осуществлении искусственного воспроизводства водных биоресурсов в качестве компенсации ущерба не восстанавливается полностью экосистема водного объекта, а осуществляется выпуск всего лишь одного вида водного биоресурса, выращивание которого осуществляется специализированной рыбоводной организацией¹. Такой подход к проведению компенсационных мероприятий не может считаться экономически и экологически эффективными и целесообразными.

Анализ проблем современного состояния разработки компенсационных мероприятий указывает на формальный подход к их выбору. Ввиду отсутствия четко обозначенных ориентиров для определения компенсационных мероприятий, обоснованное планирование и детальная их проработка нередко заменяются формальным расчетом объема выпуска искусственно воспроизводимой рыбоводной продукции без соотнесения с возможностями и целесообразностью исполнения того или иного мероприятия.

Можно сделать вывод, что компенсационные мероприятия по сохранения водных биоресурсов и среды их обитания в настоящее время не систематизированы, перенасыщены административными процедурами и разбалансированы. Одним из направлений оптимизации действующего механизма сохранения водных биоресурсов и среды их обитания, а также повышения эффективности его работы может выступить региональная (бассейновая) программа сохранения водных биоресурсов (далее — Программа), как основа управления системой компенсационных мероприятий².

Программа разрабатывается на среднесрочную или долгосрочную перспективу (3–10 лет) в рамках рыбохозяйственного бассейна или отдельного водного объекта (при необходимости). При этом Программа используется в качестве инструмента по разработке компенсационных мероприятий, который ежегодно корректируется и дополняется, исходя из итогов реализации таких мероприятий, а также состояния экосистем.

Программа представляет собой системный, научно обоснованный список отдельных мероприятий с указанием водных объектов или их частей, сроков, объема и условий проведения мероприятий с целью рекомендации исполнения их хозяйствующим субъектам в качестве компенсационных мероприятий, сообразно с количественными показателями наносимого вреда.

Программа должна содержать открытый и доступный для хозяйствующих субъектов и разработчиков ОВОС перечень мероприятий по восстановлению водных биоресурсов и среды их обитания:

а) искусственное воспроизводство водных биоресурсов, в том числе приоритетные виды водных биоресурсов для искусственного воспроизводства, перспективные водные объекты вселения молоди (личинки) водных

¹Студёнов И.И., Торцев А.М., Новоселов А.П., Павленко В.И. Компенсация ущерба, наносимого водным биоресурсам европейской части Арктики // В сборнике: Природные ресурсы и комплексное освоение прибрежных районов Арктической зоны. Архангельск, 2016. 430 с.

²Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биологических ресурсов в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности. Монография. / Под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. 193 с.

биоресурсов, рыбоводные мощности (действующие и планируемые к реализации), ориентировочные объемы выпуска.

б) рыбохозяйственная мелиорация водных объектов, в том числе необходимые виды работ по рыбохозяйственной мелиорации и их ориентировочные объемы, имеющиеся мощности по проведению мелиорации.

в) акклиматизация водных биоресурсов, в том числе приоритетные виды водных биоресурсов для вселения в водные объекты, рыбоводные мощности (действующие и планируемые к реализации).

г) проекты модернизации действующих рыбоводных мощностей и строительства новых рыбоводных мощностей для выпуска водных биоресурсов.

Целесообразно также выделение внутри Программы мероприятий по отдельным субъектам РФ, что позволит хозяйствующим субъектам учесть интересы местного населения при прохождении процедуры общественного обсуждения проектов в ходе подготовки документации к экологической экспертизе. Разработчиками таких программ могут выступить рыбохозяйственные научно-исследовательские институты, совместно с территориальными управлениями Росрыболовства, филиалами ФГБУ «Главрыбвод» и региональными органами власти. После разработки Программа проходит процедуру утверждения Росрыболовством.

Хозяйствующий субъект или разработчик ОВОС в ходе подготовки к реализации проекта планируют компенсационные мероприятия на основании или с учетом сведений Программы, исходя из принципа эквивалентности утраченных и восполняемых ресурсов. Программа может стать основным элементом планирования и проведения компенсационных мероприятий, как при натуральной, так и монетарной формах реализации ответственности хозяйствующего субъекта по возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам.

Разработка программ позволит реализовывать долгосрочные проекты в области восстановления популяций ценных видов водных биоресурсов. Например, при необходимости восстановить популяцию лосося атлантического (семги) в водном объекте: проводятся мероприятия по определению приемной емкости водного объекта, осуществляется вылов производителей семги, закладка и инкубация икры, выращивание молоди, проведение мелиоративных работ на водном объекте (отлов малоценных видов рыб), ежегодные выпуски молоди семги в водных объект до восстановления устойчивой популяции семги. В дальнейшем возможно постепенное открытие любительского и промышленного рыболовства семги на водном объекте.

Наряду с этим, необходимо дополнение нормативно-правовой базы требованиями к разработке, планированию и реализации мероприятий по компенсации ущерба на основе региональных программ, а также к процедуре согласования хозяйственной деятельности. Реализация указанных предложений позволит унифицировать требования к разработке, планированию и реализации компенсационных мероприятий на основе единого базового документа, в

рамках которого по каждому рыбохозяйственному бассейну будет сформирован перечень таких мероприятий.

Это позволит организациям осуществляющим разработку компенсационных мероприятий провести выбор необходимых мероприятий и их объемы; хозяйственную деятельность спланировать свои примерные расходы на проведение мероприятий; реализацию мероприятий, спланировать свою деятельность на долгосрочный период, что позволит подготовить необходимые мощности для проведения мероприятий.

При этом необходимо предусмотреть ведение территориальными управлениями Росрыболовства открытого Реестра компенсационных мероприятий с внесением в него информации о проведенных мероприятиях, что позволит избежать превышения необходимого объема таких мероприятий, предусмотренных Программой, и необходимости корректировки компенсационных мероприятий.

Кроме того, Программы позволят государственным органам осуществлять системную и открытую политику в сфере сохранения биоразнообразия водных биоресурсов и среды их обитания, в том числе возмещения вреда, наносимого хозяйственной деятельностью водным биоресурсам и среде их обитания. Следует отметить, что такая унификация разработки, планирования и реализации мероприятий по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания на основе единого базового документа позволит осуществлять такие мероприятия системно, открыто, на долгосрочной основе, с уменьшением коррупционных рисков.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ, И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Глибко О.Я.

заместитель начальника Карельского филиала Федерального государственного бюджетного учреждения «Главное управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов» (ФГБУ «Главрыбвод») (г. Петрозаводск), кандидат биологических наук

Белоусов А.Н.

консультант Проекта ПРООН/ГЭФ-Минприроды России «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России», Заслуженный работник рыбного хозяйства Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН

В законодательстве Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов закреплен особый порядок оценки и возмещения вреда водным биоресурсам, отличный от такого в отношении иных природных объектов, а также особые специфические способы его возмещения. Так, вред водным биоресурсам определяется до его фактического причинения

на стадии планирования намечаемой деятельности и возмещается затем в установленном порядке на основе ожидаемой, а не фактической величины вреда. При этом возмещение вреда (ущерба) водным биоресурсам, причиненного правонарушениями, составляет лишь небольшую часть от общих случаев возмещения вреда. Таким образом, государство заранее санкционирует так называемый «правомерный» вред при реализации природоохранного принципа о «допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований в области охраны окружающей среды».

В настоящее время институт оценки вреда водным биоресурсам представляет собой достаточно отрегулированный механизм, в основе которого лежат нормы ст. 50 ФЗ от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» об обязательности планирования мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания при осуществлении хозяйственной деятельности, Постановления Правительства РФ от 29.04.2013 г. №380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания», регламентирующего указанные меры, и положения Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биоресурсам, утвержденной приказом Федерального агентства по рыболовству от 25 ноября 2011 г. № 1166.

Основными требованиями при планировании хозяйственной деятельности являются:

оценка воздействия планируемой (проектируемой) хозяйственной и иной деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания: должна быть проведена для всех этапов реализации, намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе как для стадии строительства (реконструкции, капитального ремонта), так и для стадии эксплуатации объекта;

предупреждение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания: общие природоохранные меры и процедуры по предотвращению и минимизации негативного воздействия на водные биоресурсы и среду их обитания позволяют полностью или частично предохранить водные объекты от истощения и загрязнения, предотвратить негативное воздействие на состояние водных биоресурсов и среду их обитания в местах производства работ, размещения хозяйственных объектов и их эксплуатации в результате аварийных ситуаций, непреднамеренных действий, создающих непосредственную угрозу водным биоресурсам и среде их обитания;

компенсация негативного воздействия хозяйственной деятельности (вреда) на водные биоресурсы и среду их обитания.

В настоящее время законодательством предусмотрены такие виды восстановительных (компенсационных) мероприятий, как искусственное воспроизводство водных биоресурсов, рыбохозяйственная мелиорация, акклиматизация водных биоресурсов, создание новых, расширение или модернизация существующих производственных мощностей, обеспечивающих выполнение указанных выше мероприятий.

В то же время на практике используется практически только одно направление восстановительных (компенсационных) мероприятий — искусственное воспроизводство водных биоресурсов. При этом современную практику компенсационных мероприятий в целях возмещения вреда водным биоресурсам характеризует (отличает) отсутствие системного подхода к их разработке (планированию) и реализации. Обоснованное планирование и детальная проработка компенсационных мероприятий заменяется формальным расчетом объема выпуска искусственно воспроизводимой рыболовной продукции без соотнесения с возможностями и целесообразностью исполнения того или иного мероприятия.

Возмещение вреда направлено исключительно на «компенсацию» его количественных параметров, в то время как качественные характеристики существенно расходятся, что находит свое отражение в соотношении экономических показателей ценности теряемых и восполняемых ресурсов, а также отрицательно сказывается на состоянии водных экосистем. Действующими нормативными документами не определены показатели оценки эффективности компенсационных мероприятий, механизмы мониторинга и контроля их достижения.

Сложившуюся ситуацию усугубляет ограниченный набор методов исполнения компенсационных мероприятий, не учитывающий в полной мере информацию об эффективных современных отечественных и зарубежных технологиях в области предупреждения и компенсации негативного воздействия хозяйственной деятельности на водные биоресурсы и среду их обитания. Не гармонизированы корпоративные интересы заказчиков (хозяйствующие субъекты) и исполнителей (рыбохозяйственные организации) компенсационных мероприятий.

Как следствие, объем выполненных восстановительных (компенсационных) мероприятий постоянно снижается при одновременном росте некомпенсированного вреда водным биоресурсам, особенно при разведке и освоении нефтегазовых месторождений на шельфе арктических и дальневосточных морей. При этом установленные меры ответственности за не возмещение вреда, не соизмеримы с масштабами причиняемых ущербов¹.

Главным вызовом сегодняшнего дня, является необходимость разработки государственной стратегии сохранения водных биоресурсов исходя из их социально-экономической значимости, путем всех возможных методов и технологий. В рамках этой стратегии необходимо создание эффективной и прозрачной системы организации и осуществления восстановительных мероприятий, как системного процесса, в соответствии со специальным порядком их проведения. Исполнение этих задач возможно путем комплексного, системного подхода. Радикальные решения одной или нескольких проблем могут не обеспечить повышения эффективности и

¹ Практическое руководство по разработке и применению мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания в целях возмещения вреда при ведении хозяйственной и иной деятельности / под общей редакцией А.Н. Белоусова. – М.: Эдитус, 2016. 272 с.

оптимизации процесса в целом, а скорее наоборот, приведут к нежелательным результатам.

Единый механизм(порядок) будет регламентировать процесс обоснования, выбора и исполнения компенсационных мероприятий при реализации, планируемой хозяйственной и иной деятельности, а также контроль их исполнения и оценку эффективности. Основу этого порядка могут составлять как натуральная, так и денежная (монетарная) формы реализации ответственности хозяйствующих субъектов за возмещение вреда, причиненного водным биоресурсам или их оптимальная комбинация.

При этом особое внимание должно быть уделено оценке эффективности и критическому анализу результатов реализации каждого восстановительного (компенсационного) мероприятия — получению данных о промышленном возврате того или иного вида воспроизводимых или акклиматизируемых водных биоресурсов, динамике изменения рыбопродуктивности водного объекта как ожидаемого итога проведения работ по рыбохозяйственной мелиорации и/или акклиматизации водных биоресурсов.

Основными задачами указанного порядка являются:

установление единых требований к обоснованию проведения тех или иных компенсационных мероприятий в рамках разработки специальных региональных (бассейновых) программ сохранения водных биоресурсов и среды их обитания;

расширение форм и методов проведения восстановительных (компенсационных) мероприятий, например, за счет биотехнических мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации (выпуск растительноядных рыб, установка искусственных нерестилищ, спасение молоди), использования различных методов сохранения биоразнообразия, предусмотренных «Национальной стратегией сохранения биоразнообразия в России» (2001 г.);

урегулирование вопросов определения стоимости восстановительных (компенсационных) мероприятий, исходя из разумного соотношения экономических показателей утраченных и восполняемых водных биоресурсов;

установление критериев (требований) исполнения восстановительных (компенсационных) мероприятий с учетом строительства новых или расширения мощности действующих рыбоводных или рыбоводно-мелиоративных объектов, определение сроков, условий и механизмов финансирования их строительства (расширения) и дальнейшей эксплуатации, а также государственных органов, принимающих решения в этой области;

определение условий, когда эквивалентные водные биоресурсы могут быть воспроизведены (компенсированы) в иных водных объектах (рыбохозяйственных бассейнах) или в условиях аквакультуры; установление (совершенствование) института договора на исполнение восстановительного (компенсационного) мероприятия;

оптимизация условий исполнения хозяйствующим субъектом обязанностей по возмещению вреда водным биоресурсам и среде их обитания при сравнительно малых размерах вреда, например, менее 50 т для морских и менее 5 т для пресноводных водных объектов, определения принципов расчета

и использования этих средств; установление принципов и конкретных механизмов учета и оценки эффективности восстановительных (компенсационных) мероприятий.

Принимая во внимание, что в настоящее время с использованием производственных мощностей государственных рыбоводных организаций и предприятий осуществляется до 80% всех компенсационных мероприятий, в указанном порядке должны быть отражены положения о возможности обеспечения гибкой системы планирования и ресурсного обеспечения их деятельности с учетом необходимости исполнения государственного задания (заказа) по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, работ по рыбохозяйственной мелиорации, компенсационных мероприятий, а также решения вопроса возможности реализации для исполнения компенсационных мероприятий сверхплановой рыбоводной продукции.

Исходя из поставленных задач основными элементами совершенствования системы компенсационных мероприятий должны стать:

разработка региональных (бассейновых) программ (обоснований) сохранения водных биоресурсов и среды их обитания на основе системных исследований и наблюдений, гибкой системы планирования деятельности рыбохозяйственных организаций и предприятий в целях оптимального использования их мощностей, как для исполнения государственного задания (заказа), так и восстановительных (компенсационных) мероприятий (основа планирования);

определение головной и/или региональных (бассейновых) рыбохозяйственных организаций-операторов (координаторов) по разработке и реализации восстановительных (компенсационных) мероприятий (основа управления);

переход к выполнению восстановительных (компенсационных) мероприятий в рамках трехсторонних договоров (хозяйствующий субъект - рыбохозяйственная организация — территориальное управление Росрыболовства), обеспечивающих оптимальные условия реализации ответственности каждой из сторон и нивелирующих возможные конфликты интересов (основа механизма исполнения);

определение показателей и организация оценки эффективности исполнения компенсационных мероприятий (механизмов мониторинга и контроля их достижения), а также мер ответственности хозяйствующего субъекта в случае их неисполнения (основа контроля исполнения).

Реализация изложенных предложений возможна в пределах установленных законодательством РФ требований по полному возмещению вреда наносимого окружающей среде в натуральном выражении на основе принципа эквивалентности утраченных и восполняемых природных ресурсов («ресурс за ресурс») путем последовательного совершенствования механизмов, предусмотренных, в частности, постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2013 г. № 380.

В настоящее время нами проводится работа по разработке национального стандарта «Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение.

Методология принятия управленческих решений для сохранения водных биоресурсов и среды их обитания», где найдут отражение указанные основные принципы и подходы к возмещению вреда водным биоресурсам и среде их обитания.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Демьянова А.Д.

аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству

Счастливецкая Е.А.

аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству

Согласно статье 71 ЗК РФ, государственный земельный надзор за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности осуществляется специально уполномоченными государственными органами.

Значительные изменения были внесены в действующий земельный кодекс, в частности в главу XII «Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль» и в ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ФЗ от 21.07.2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Появились новые статьи 71.1 и 72.2, где рассматривается процедура плановых и внеплановых проверок, а так же уточняется содержание процедуры систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, в рамках которой предлагается осуществлять процедуру административного обследования объектов земельных отношений.

Конкретизированы понятия муниципального и общественного земельного контроля. Кроме этого, подробно расписывается порядок проведения проверок в рамках осуществления муниципального земельного контроля за нарушениями требований земельного законодательства. Предусмотрено упразднение производственного земельного контроля и установлена возможность актами Правительства РФ определять порядок взаимодействия органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, с органами государственного земельного надзора.

Благодаря перечисленным изменениям в законодательстве отмечено улучшение порядка осуществления государственного земельного надзора, повысился уровень эффективности и рациональности управления земельными

ресурсами, появилась тенденция к снижению количества нарушений земельного законодательства и повышению инвестиционной привлекательности рынка недвижимости.

Другим базовым нормативно-правовым документом, регулирующим деятельность органов исполнительной власти по осуществлению функции государственного земельного надзора, является Постановление правительства РФ № 1 от 2 января 2015 г. «Положение о государственном земельном надзоре» пришедшее на смену Постановлению правительства РФ № 689 от 15 ноября 2006 г..

Новый этап земельной реформы в России вызвал необходимость совершенствования правового механизма государственного земельного надзора. В последние годы отмечены значительные шаги в области совершенствования правового института государственного надзора за охраной и использованием земель. Действующий ЗК РФ ставит государственный земельный надзор на первое место среди видов земельного надзора, подтверждая этим его важность и актуальность в условиях рынка. В свою очередь КоАП РФ повышает ответственность землепользователей за правонарушения в области охраны и использования земель.

Принятие указанных законодательных актов в значительной мере способствует повышению эффективности земельного надзора, опираясь на улучшения взаимодействия контролирующих, правоохранительных и судебных органов, широкомасштабного внедрения передовых методов контроля за состоянием земель, что в комплексе с мерами организационного, экономического и воспитательного характера должно обеспечить формирование бережного отношения к земельным ресурсам и создание необходимых условий для сохранения и повышения плодородия почв в новых экономических условиях.

В целях повышения уровня улучшения организации государственного надзора за охраной и использованием земель и повышения его результативности необходимо: наладить взаимодействие органов, осуществляющих государственный надзор за охраной и использованием земель; улучшить материально-техническое обеспечение государственного земельного надзора. Справедливо заметить, что без обеспечения рационального и эффективного использования земель создание свободного и конкурентного рынка недвижимости в России будет невозможным.

КОМУ ДОЛЖЕН ВОЗМЕЩАТЬСЯ ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ПОЧВАМ?

Землякова Г.Л.

*старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права
Института государства и права РАН, доктор юридических наук, доцент*

Как отмечается в постановлении Конституционного Суда РФ (далее по тексту — КС РФ) от 02 июня 2015 г. № 12-П и определении КС РФ от 09

февраля 2016 г. № 225-О, специфической чертой имущественной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды является то, что вред как необходимое условие состава правонарушения причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде.

В этой связи возникает вопрос — кому должен возмещаться вред, причиненный почвам как компоненту природной среды — собственнику земельного участка и/или публично-правовому образованию?

В постановлении КС РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П также указано, что денежные средства в возмещение вреда, причиненного лесам, государство как публичный собственник, на котором лежит обязанность по сохранению, защите и воспроизводству лесов, вправе направлять не на восстановление конкретного участка леса, а в бюджет в качестве компенсации за причинение вреда его имуществу.

По мнению А.В. Кодоловой, вред природной среде возмещается обладателю права собственности на природные ресурсы. В случае если природный объект находится в государственной собственности, то при уничтожении или повреждении объектов потерпевшим будет государство. Если же природный объект, которому причинен ущерб, является частной собственностью, собственник данного объекта вправе требовать возмещения вреда в судебном порядке¹.

Помимо этого правообладатель-несобственник земельного участка, которому причинен вред в результате загрязнения, также имеет право обратиться к его причинителю с иском о возмещении вреда, рассчитанного в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Минприроды России от 08 июля 2010 г. № 238. Такой вывод подтверждается судебной практикой.

Так, в ходе надзорных мероприятий военным прокурором совместно со специалистами Управления Росреестра было установлено, что в начале марта 2014 года бывшим начальником ракетных войск и артиллерии войсковой части 47084 полковником Кулиевым Ш.А. (впоследствии привлеченным к административной ответственности по ст. 7.1 и ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ) были даны устные указания о размещении на земельном участке с кадастровым номером 15:08:0040202:14 палаточного лагеря с боевой техникой. Указанный земельный участок общей площадью 18,1528 га в 2013 году был предоставлен в аренду индивидуальному предпринимателю Демееву З.С. для сельскохозяйственного производства.

Палаточный лагерь был размещен на части указанного земельного участка площадью 9 га, был обнесен траншеей глубиной до 0,6 м, шириной — 1 м, длиной — 400 м, в результате чего по всей длине траншеи образовался земляной вал до 1 м шириной, что привело к перекрытию плодородного слоя

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е.Н. Абанина, А.П. Анисимов, А.В. Кодолова и др.; под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. - 600 с. (автор комментария к ст. 77 – Кодолова А.В.).

нижележащими слоями на площади 400 м². В результате передвижения автомобильной и бронетанковой техники также образовались рытвины, бугры, смещение плодородного слоя почвы.

Индивидуальный предприниматель Демеев З.С. обратился в суд с заявлением о взыскании с Федерального казенного учреждения «Управление финансового обеспечения Министерства обороны РФ по Республике Северная Осетия – Алания» убытков в сумме 320 000 руб. Расчет размера вреда при порче почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв на земельном участке с кадастровым номером 15:08:0040202:14 от 18 июня 2014 г. был произведен ФГБУ «Краснодарская межобластная ветеринарная лаборатория» по формуле, установленной п. 10 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды.

Решением Арбитражного суда Республики Северная Осетия от 31 марта 2015 г., поддержанным судами вышестоящих судебных инстанций, исковые требования Демеева З.С. в указанной части удовлетворены. Решение мотивировано тем, что материалами дела доказано повреждение почвы арендуемого земельного участка по вине воинской части 47084, относящейся к Министерству обороны РФ, и причинение ему убытков в размере взысканной суммы¹.

В случаях, когда вред, причиненный почвам, взыскивается по иску органа государственного земельного надзора или прокурора не всегда понятно в чью пользу и в бюджет какого уровня эти денежные средства должны поступить.

Так, например, в практике имеются судебные акты, на основании которых суммы возмещения вреда, причиненного почвам, взыскивались в пользу управления/департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования², субъекта РФ³, в доход федерального бюджета⁴, в доход бюджета муниципального образования⁵.

В жалобе заявителя — ООО «Заполярье», явившейся поводом к рассмотрению дела, по итогам которого вынесено Постановление КС РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П, обращалось, в частности, внимание на отсутствие в оспариваемых нормативных положениях (ЛК РФ и постановления Правительства РФ от 08 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда,

¹ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2015 № 16АП-2051/2015 по делу № А61-4212/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.11.2015 № Ф08-8119/2015 по делу № А61-4212/2014; Определением Верховного Суда РФ от 24.02.2016 № 308-КГ15-19794 по делу № А61-4212/2014 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

² См., напр.: Определение ВС РФ от 03.06.2015 № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2016 № 18АП-13950/2016, 18АП-14043/2016 по делу № А34-5469/2014; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.02.2017 № Ф10-5861/2016 по делу № А23-7192/2015; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.11.2015 № Ф09-8224/15 по делу № А60-12423/2015.

³ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2016 № Ф08-2999/2016 по делу № А20-1807/2015.

⁴ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.07.2016 № Ф06-10523/2016 по делу № А57-13193/2015.

⁵ См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 15.11.2016 по делу № 33-23208/2016; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25.05.2016 № Ф10-1305/2016 по делу № А54-1730/2015.

причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства») указания на целевой характер расходования средств, взыскиваемых в бюджет РФ в качестве возмещения вреда окружающей среде.

КС РФ, отклоняя этот довод, указал на то, что порядок расходования средств, взимаемых в бюджет РФ в качестве возмещения ущерба, причиненного лесам, регулируется нормами бюджетного законодательства, в частности ст. 46 Бюджетного кодекса РФ.

Указанная статья БК РФ не регулирует вопросы, связанные с расходованием бюджетных средств. Более того, согласно ст. 6 БК РФ бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В соответствии со ст. 31 БК РФ принцип самостоятельности бюджетов, в том числе, означает право органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов.

Порядок расходования целевых бюджетных средств, т.е. списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц (ч. 1 ст. 227 БК), определен не только БК РФ, но и иными нормативными правовыми актами.

Согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами. Из определения расходного обязательства, содержащегося в ст. 6 БК РФ, следует, что оно может возникать на основании различных законов, иных нормативных правовых актов, договоров и соглашений, которые, очевидно, могут быть различной отраслевой принадлежности: расходование бюджетных средств имеет комплексное правовое регулирование.

Таким образом, ссылка КС РФ на ст. 46 БК РФ по вопросу регулирования порядка расходования средств, взимаемых в бюджет РФ в счет возмещения вреда лесам, является ошибочной.

Тем не менее, указанная норма БК РФ как раз содержит ответ на поставленный выше вопрос — в чью пользу и в бюджет какого уровня должны поступать суммы денежных взысканий за нарушение природоохранного законодательства. Так, согласно пп. 7 п. 1 ст. 46 БК РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение, в том числе земельного законодательства РФ, подлежат зачислению в бюджеты публично-правовых образований по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), по нормативу 100 процентов.

Суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов. То есть суммы административных штрафов, взыскиваемые за нарушение земельного законодательства, должны поступать в бюджет публично-правового образования по месту нахождения надзорного органа, а суммы в счет

возмещении вреда, причиненного окружающей среде, — в бюджеты муниципальных образований или городов федерального значения по месту причинения вреда.

Таким образом, на основании изучения судебной практики можно сделать вывод о том, что государственными органами земельного надзора и прокурорами не всегда грамотно формулируются иски о возмещении сумм в возмещение вреда, причиненного почвам. Суды же в отдельных случаях в нарушение норм бюджетного законодательства выносят решения о взыскании сумм возмещения вреда почвам в пользу ненадлежащих получателей этих средств.

Исходя из норм бюджетного законодательства не вполне ясно как должен поступить суд в случае, когда иск о возмещении вреда окружающей среде предъявлен к местной администрации муниципального района в связи с порчей земель вследствие размещения несанкционированной свалки отходов на землях и земельных участках, не предоставленных частным лицам, расположенных на межселенной территории в границах района. Проблема заключается в том, что на основании решения суда по иску о возмещении вреда почвам, предъявленному к местной администрации, она должна будет выплатить соответствующую сумму из средств бюджета района в пользу того же бюджета муниципального района¹.

Несмотря на содержащееся в п. 37 Постановления Пленума ВС РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» указание на то, что при наличии такс и методик исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, они подлежат обязательному применению судами для определения размера возмещения вреда в его денежном исчислении, по всей видимости, в подобных случаях с местной администрации надлежит взыскивать вред путем его возмещения в натуре посредством проведения мероприятий по восстановлению нарушенного состояния почв.

О порядке исчисления размера вреда окружающей среде речь идет в ст. 77, 78ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». А.В. Кодолова предлагает применять тот способ исчисления вреда, который позволит взыскать с его причинителя большую сумму.

По мнению С.А. Бекешина, так как норма п. 1 ст. 78 Закона об охране окружающей среды, устанавливающая приоритет фактических затрат над таксами и методиками, не определяет субъектного состава правонарушителей, то она может считаться общей по отношению к п. 3 ст. 77, где содержится прямое указание на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Поэтому вред, причиненный ими, подлежит исчислению в первую очередь в соответствии с таксами и методиками. А при исчислении размера вреда,

¹См., например: Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 06.09.2016 г. по делу № А32-9811/2015.

причиненного физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, таксы и методики применяются факультативно¹.

Однако даже если считать, что норма, содержащаяся в ст. 78 Закона об охране окружающей среды, является общей по отношению к специальной норме ст. 77, следует признать, что она распространяется не только на физических лиц, но и, в первую очередь, на публично-правовые образования.

НЕДРА КАК ОБЪЕКТ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА В ДЕЛИКТНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕ

Игнатьева И.А.

*профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук*

Внедоговорный (деликтный) вид гражданско-правовой ответственности применяется при наличии у потерпевшей стороны вреда. Согласно ч. 1 ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Подходы к возмещению вреда, закрепленные гражданским законодательством, в целом используются в регулировании возмещения вреда законодательством об охране окружающей среды и природоресурсными отраслями законодательства, в том числе законодательством о недрах, но с учетом специфики складывающихся правоотношений. Одна из таких особенностей состоит в объекте причинения вреда в результате деликта.

Так, статьей 51 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» предусмотрено возмещение вреда недрам лицами, причинившими такой вред вследствие нарушения законодательства РФ о недрах. В этом случае речь идет, разумеется, не об имуществе граждан и юридических лиц. Как подчеркнул КС РФ, «специфической чертой имущественной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды является то, что вред как необходимое условие состава правонарушения причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде» (п. 3 постановления КС РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П).

Если участки недр в ст. 130 ГК отнесены к недвижимому имуществу, то в ст. 1.2 Закона о недрах подчеркнута, что участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Следовательно, при обращении к правилам возмещения вреда как внедоговорной ответственности по гражданскому законодательству необходимо учитывать юридически значимые характеристики недр, позволяющие отграничить этот объект от любого иного имущества.

¹Бакешин С.А. Почва для споров: о соотношении ответственности по земельному и природоохранному законодательству // Экологическое право. 2016. № 1. С. 21 – 23.

Недра — природный ресурс, как это следует из ст. 9, 36, 72 Конституции РФ. Из законодательства об охране окружающей среды следует, что недра представляют собой часть окружающей среды, поскольку они являются компонентом природной среды и в этом качестве наряду с другими объектами включены в понятие «окружающая среда» в ст. 1 ФЗ от 10 января 2002 г. Отнесенные к компонентам природной среды, недра являются объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности, исходя из положений ст. 4 Закона об охране окружающей среды.

Это свойство недр дополнительно подчеркнуто в Законе об охране окружающей среды применительно к определению: а) единой системы государственного экологического мониторинга, которая согласно ст. 63.1. включает в себя в качестве подсистемы государственный мониторинг состояния недр; б) государственного экологического надзора, который в соответствии со ст. 65 включает в себя государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Исследователи обозначают в качестве правовой основы возмещения вреда недрам наряду с гражданским законодательством законодательство об охране окружающей среды¹; О.И. Крассов, например, подчеркивает «необходимость применения особых способов исчисления размера убытков, причиненных недрам как объекту природы»².

Суды при вынесении решений в спорах по возмещению вреда недрам нередко распространяют правила по возмещению вреда, причиненного окружающей среде в целом, на правоотношения, связанные с возмещением вреда недрам: в апелляционном определении Верховного Суда Республики Башкортостан от 11 февраля 2014 г. по делу № 33-2000/2014, постановлении Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 апреля 2015 г. по делу № А41-81929/14, постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 сентября 2015 г. № 18АП-10528/2015 (дело № А07-4235/2015), постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2016 г. № 06АП-5750/2016. В апелляционном определении Верховного Суда Республики Татарстан от 10 декабря 2015 г. по делу № 33-18797/15 применены ст. 77 и 78 Закона об охране окружающей среды; в постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 5 августа 2016 г. по делу № А11-6722/2015, хотя и нет ссылки на ст. 77 Закона об охране окружающей среды, но неправомерная добыча индивидуальным предпринимателем полезного ископаемого (песка) названа экологическим правонарушением.

Однако если связь правового регулирования возмещения вреда недрам с гражданским законодательством очевидна и общепризнанна, то вопрос о связанности правовых норм по возмещению вреда недрам с правовым регулированием возмещения вреда, причиненного окружающей среде, вызывает споры. Проблема может быть очерчена и ещё шире: как заметил

¹ См., например: *Боголюбов С.А., Бабкина К.А., Горкина И.Д.* и др. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2001. 392 с.

² *Крассов О.И.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2002. 469 с.

М.М.Бринчук, обозначая целью своего исследования эколого-правовые вопросы недр, «сама предложенная формулировка для "природоресурсников" пока остается дискуссионной: являются ли отношения по поводу недр объектом экологического права, а горное право — частью экологического»¹.

Примечательно, что ряд ученых определяет недра, основываясь главным образом на их экономической функции, тех способах использования недр, которые предусмотрены действующим законодательством. О.И.Крассов заключает, что недра понимаются в преамбуле Закона о недрах как «пространственная сфера»² и подчеркивает, что «содержание юридического понятия "недра" зависит от экономической значимости данного объекта природы, от того в каких целях он используется»³. По мнению А.Н.Вылегжанина, «недра — это, прежде всего, пространство, в котором залегают минеральные и иные природные ресурсы»⁴. В.Д.Мельгунов суммировал возможные способы использования недр, заключая, что «недра сегодня — это и кладовая полезных ископаемых, энергетических и иных ресурсов; место для создания различных сооружений...; пространство для размещения опасных отходов...; и пространство для создания оздоровительных и иных объектов; а также источник информации для изучения и мониторинга вулканических проявлений нашей планеты», одновременно подчеркнув, что недра — «объект охраны как часть природной среды»⁵.

Структура и содержание Закона о недрах дают основание в значительной мере согласиться с утверждением А.И. Перчика, что «подлежащие регулированию общественные отношения возникают не по отношению недр вообще, а лишь относительно их части, так называемых ресурсов недр»⁶. Действительно, использование недр в их ресурсном аспекте представляет собой преобладающую часть предмета правового регулирования горного права, как он определен в преамбуле Закона о недрах. Соответственно этому значению недр ст. 6 Закона о недрах устанавливает, что недра предоставляются в пользование для разных целей, в том числе, для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и др. Раздел III Закона о недрах содержит требования по рациональному использованию и охране недр, не выделяя среди них структурно чисто охранительные по содержанию правила.

Формально законодательство о недрах также никоим образом не учитывает наличие правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде: нет бланкетных норм, отсылающих к Закону об охране

¹Бринчук М.М. Недра: некоторые актуальные эколого-правовые вопросы // Актуальные проблемы горного права. М., 2010. 40 с.

²См.: Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М., 2002. 17 с.

³Крассов О.И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2002. 15 с.

⁴Международно-правовые основы недропользования: Учеб. пособие / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007. 24 с.

⁵Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М., 2015. 9 с.

⁶Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. М., 2008. 20 с.

окружающей среды, не используется единая терминология. Статья 51 Закона о недрах регламентирует порядок возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах. Это устранение от общего порядка возмещения вреда окружающей среде особенно проявляется в сравнении формулировок ст. 51 Закона о недрах и ст. 100 ЛК РФ в ее новой редакции, вступившей в силу с 1 марта 2017 г.¹ Так, согласно ч. 3 ст. 100 ЛК размер возмещения вреда, причиненного лесам как экологической системе, определяется исходя из присущих лесам природных свойств (уникальности, способности к возобновлению, местоположения и других свойств) в порядке, предусмотренном Законом об охране окружающей среды. Особенности возмещения вреда, включая таксы и методики определения размера возмещения такого вреда, утверждаются Правительством РФ (ч. 4 ст. 100 ЛК).

Правовое регулирование возмещения вреда такому компоненту природной среды, как недра, таким образом, дистанцируется от общих правил возмещения вреда окружающей среде, установленных Законом об охране окружающей среды. Другие примеры обособления правового регулирования относительно недр наблюдаются в ст. 12, 13.1, 50 Закона о недрах, где содержатся положения, по-своему разграничивающие деятельность по охране недр и деятельность по охране окружающей среды: речь идет, в частности, о требованиях, мероприятиях по охране недр и окружающей среды, работах, связанных с охраной недр и окружающей среды. В этих случаях законодатель, с одной стороны, не ограничился упоминанием только окружающей среды (в составе которой уже подразумеваются недра), а с другой — указывая на недра, не обозначил их принадлежность к окружающей среде (логично было бы при упоминании отдельно недр говорить тогда далее, например, о «других компонентах окружающей среды» и т. п., но точно не об окружающей среде как одноуровневом понятии).

Полагаем, что именно данная обособленность правового регулирования отношений по охране недр от правового регулирования отношений по охране окружающей среды в целом и недостаточная выраженность и развитость первых в Законе о недрах в конечном счете привели к довольно узкому пониманию содержания комплекса правовых норм о возмещении вреда недрам.

Согласно ч. 2 ст. 51 Закона о недрах порядок расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах, устанавливается Правительством РФ. Этот порядок сейчас содержится в Правилах расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах², и он весьма специфичен. В частности, указанными Правилами расчета размера вреда под вредом понимается: во-первых, вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых, вызванный в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами,

¹ См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений».

² Постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах».

самовольным пользованием недрами; во-вторых, вред, повлекший нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых; в-третьих, вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

Способы, в соответствии с которыми исчисляются данные три вида вреда недрам, существенным образом отличаются от порядка возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Например, для исчисления размера вреда, повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, в Правилах расчета размера вреда установлена формула, которая представляет собой простое сложение: а) стоимости запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда; б) фактических или предусмотренных техническими проектами расходов на ликвидацию последствий этого вреда или расходов на восстановление нарушенного состояния подземного водного объекта в случае загрязнения подземных вод; в) фактических расходов Росприроднадзора или органов исполнительной власти субъектов РФ на оценку размера вреда. Очевидно, что данный порядок расчета размера вреда не является расчетом по таксам и методикам и концентрируется на сугубо экономической стороне вреда компоненту природной среды.

Вместе с тем, как справедливо констатировал КС РФ, «ущерб, причиненный экологическим правонарушением, отличает сложность его проявлений: он включает... экологический вред окружающей среде, вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред), и вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред)» (п. 3 постановления КС РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П). Кроме того, КС РФ в возмещении вреда окружающей среде усматривает наличие публичного интереса¹, состоящего «в полной (максимальной) компенсации вреда, причиненного окружающей среде»². Используя эти подходы, следует заключить, что в порядке возмещения вреда по законодательству о недрах оказалась не учтена часть аспектов вреда, взаимосвязанного с вредом собственно недрам, что фактически приводит к нормативно закреплённой неполноте возмещения вреда.

¹ Н.Г. Нарышева ранее отмечала наличие "ярко выраженных публично-правовых начал правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде и природным ресурсам". См.: *Нарышева Н.Г.* Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8.

² Определение КС РФ от 9 февраля 2016 г. № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Монолит и К" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды».

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНОЙ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

Липски С.А.

*заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по
землеустройству, доктор юридических наук, доцент*

Земля занимает особое место среди других природных ресурсов, поскольку является одновременно: 1) территорией государства, на которую распространяется его суверенитет; 2) важным компонентом окружающей природной среды, активно взаимодействующим с другими природными средами; 3) всеобщим пространственным базисом для любой деятельности; 4) ключевым безальтернативным средством производства в сельском и лесном хозяйстве (сохранение и повышение плодородия почв является необходимым условием обеспечения человечества продуктами питания); 5) кладовой водных, минеральных и других ресурсов (при разработке которых, как правило, наносится неизбежный ущерб почвенному покрову).

Необходимость расширения производства, жилищного, транспортного и иного строительства, добычи полезных ископаемых, а также повседневная деятельность различных отраслей влекут за собой неизбежное негативное воздействие на землю. Одним из способов минимизировать такое воздействие являются разного рода платежи, которые должны способствовать выбору именно такого варианта размещения объекта или иного негативного воздействия на землю, когда последствия будут меньше.

Произошедшее по вине тех либо иных лиц ухудшение земель влечет за собой различные виды ответственности (в зависимости от тяжести проступка — уголовную, административную, дисциплинарную и др.). Так еще в советский период лица, виновные в порче сельскохозяйственных и других земель, загрязнении их производственными и иными отходами, сточными водами; невыполнении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв; непринятии мер по борьбе с сорняками; невыполнении условий снятия и хранения плодородного слоя почвы и в ряде других случаев несли уголовную или административную ответственность. В случае же систематического нарушения правил пользования землей, неправильно используемые земельные участки изымались у их землепользователей (ст. 137, 139 Земельного кодекса РСФСР 1970 г.). Также тогда (и вплоть до 2007 года) действовал механизм возмещения потерь сельскохозяйственного производства, вызванных изъятием земельных участков для строительства и иных несельскохозяйственных нужд — это были платежи-компенсации государству за безвозвратное выбывание соответствующих земель из аграрной сферы.

Осуществление земельной реформы и других социально-экономических новаций 90-х годов не повлекло за собой сколь-либо существенного пересмотра правовых последствий ненадлежащего использования земли. В 1990-х и

«нулевых» годах законодатель делал основной упор на том, что вне зависимости от того, кто является собственником земли, нанесение ей ущерба затрагивает, прежде всего, пролонгированные интересы общества, и это должно выражаться скорее в наказании нарушителя, а не в компенсационных платежах.

В последние же годы обозначилась тенденция введения дифференцированной платы за негативное воздействие на окружающую среду (как нормирование допустимых вредных воздействий на нее, как экономический механизм ее охраны)¹. Так, в 2015 году вступили в силу изменения, внесенные в ФЗ «Об охране окружающей среды» и ряд других законодательных актов (ФЗ от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ)². При этом уточнена категорийность интенсивности негативного воздействия на окружающую среду, влияющая, в том числе на получение разного рода разрешительной документации (чем безопаснее объект, тем проще). Стимулируется применение наилучших доступных технологий (основанных на современных достижениях науки и техники и направленных на охрану окружающей среды), и, наоборот, отсутствие такой модернизации влечет увеличение платежей. Действия законодателя направлены на стимулирование минимизации такого негативного воздействия.

В тех случаях, когда такому негативному воздействию подвергаются земельные ресурсы (также как и иные среды), этот подход вполне оправдан. Соответствующие плата и категорийность устанавливаются по отношению к текущей хозяйственной деятельности, которая по своей сути не является природопользованием, но наносит ущерб окружающей среде.

Вместе с тем, применение такого же подхода непосредственно при регулировании земельных отношений представляется не вполне оправданным — в случаях порчи почв при нарушении требований агротехники или скупки сельскохозяйственных угодий без намерения их использования затем по целевому назначению. Так, в 2015 году неиспользуемыми были более 28 млн га, сельскохозяйственных угодий, из которых более 20,65 млн га — пахотные земли (9,84 млн га из них не используются более 10 лет, 8,94 млн га не используются на протяжении 2–10 лет и еще 1,92 млн га — последние 2 года)³.

¹ См. Коцеев С.А. О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 119–124.; Павлинова О.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: действующее нормативное регулирование и проблемные аспекты // Финансы и управление. 2014. № 2. С. 1–27.

² См., например, Данилова Н.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: первые оценки новелл законодательства // Финансы и управление. 2014. № 4. С. 54–80; Королева Л.П., Маскаева С.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как источник финансирования природоохранных мероприятий на макро и микроуровне // Научный журнал НИУ ИТМО. серия: экономика и экологический менеджмент, 2014. № 4. С. 215–220.

³ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. — М.: Минсельхоз России. 2015. — 188 с. (С. 22–23); Проблемы и перспективы развития земельного законодательства и смежных отраслей в современных социально-экономических условиях: Монография. — М.: ГУЗ, 2015. — 152 с.; Современные проблемы правового обеспечения землеустройства и кадастров: Монография. — М.: ГУЗ, 2014. — 168 с.

За последние три года принят ряд федеральных законов, предусматривающих дифференцированные платежи за действия, негативно сказывающиеся на состоянии земель (их назначении).

Так, согласно ФЗ от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», исчисление административного штрафа осуществляется теперь в процентах от кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено правонарушение. Это предусмотрено при самовольном занятии земельного участка (в размере от 1 до 3% его кадастровой стоимости — с учетом обстоятельств проступка и категории правонарушителя) и при неиспользовании земельного участка сельскохозяйственного назначения (от 0,3 до 10%). Если кадастровая стоимость не определена, то, как и ранее, предусмотрено наложение штрафа, размер которого прямо установлен в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Переход к кадастровой стоимости в данном случае позволяет учесть, насколько масштабно нарушение (например, не используется только неудобно расположенная незначительная часть земельного участка или же весь участок), а также, ценность соответствующих земель.

Для территорий же, присоединенных в 2012 году к г. Москве, применен принципиально новый механизм. Согласно ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на такой вид использования, который допускает строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, принимается при условии внесения правообладателем участка платы за испрашиваемое изменение.

Размер такой платы определяется с учетом разницы в кадастровой стоимости земельного участка, которую повлечет за собой изменение вида его разрешенного использования (ст. 22). Этот механизм имеет ряд положительных сторон: 1) снижается заинтересованность застройщика в переводе сельскохозяйственных угодий под застройку (уменьшается его прибыль от проекта застройки, соответственно, он будет искать для строительства более «дешевые» земли); 2) бюджет города получает дополнительный источник дохода.

Но при таком подходе к изменению разрешенного использования можно ожидать и определенную «заинтересованность» органов государственной власти и местного самоуправления в застройке сельскохозяйственных угодий. В частности, вызывает опасение, что при наличии оплаты содержательная оценка целесообразности такого изменения либо вообще не будет проводиться, либо станет формальностью. Правообладатель же все равно будет заинтересован выплатить разницу, поскольку в будущем стоимость земли вырастет еще больше.

Кроме того, следует задаться вопросом о том, насколько текущая оценка земельных ресурсов (кадастровая стоимость) отражает их ценность для общества в перспективе. Как известно, кадастровая стоимость служит целям взимания земельного налога (а с 2015 года — и налога на объекты капитального строительства). Тогда как такой налог не более чем инструмент формирования местных бюджетов. Застройка же земельного участка сделает невозможным его последующее сельскохозяйственное, рекреационное, лесохозяйственное и т.п. использование, т.е. соответствующие земли будут навсегда утрачены как средство производства в сельском и лесном хозяйстве.

Поэтому в таком случае нужен иной механизм обеспечения публичных и частных интересов. Этот механизм должен быть, во-первых, заградительным (т.е. без объективной необходимости или при наличии иных вариантов размещения объектов строительства такое изменение не должно допускаться), а, во-вторых (если объективная необходимость имеется), — компенсационным, но не по текущим ценам, а в натуральном исчислении.

Например, вполне возможно установление требования о том, что сокращение суммарной площади всех ценных сельскохозяйственных угодий (в первую очередь — пашни) на территории субъекта РФ или муниципального образования не допускается. И если для объективно необходимых социально-экономических целей государства или местного самоуправления потребуется изъять такие земли под несельскохозяйственные нужды, то баланс суммарной площади ценных сельскохозяйственных угодий должен быть обеспечен за счет качественного улучшения соответствующей площади иных земель сельскохозяйственного назначения (неиспользуемых в настоящее время для выращивания сельскохозяйственной продукции). Либо если требуется изъятие части пастбищ племенного завода, то за счет менее ценных земель должна быть сохранена его кормовая база.

Для реализации такого подхода требуется законодательно определить, где фиксируется состав угодий земельного участка, предоставленного для целей сельскохозяйственного производства. Ранее все это отражалось в государственном земельном кадастре. Но с 2008 года вместо него ведется кадастр недвижимости (с 2017 года — единый государственный реестр недвижимости; далее — ЕГРН), в котором таких данных нет (неизбежность выхолащивания содержания кадастра была очевидна уже на стадии проработки предложений об объединенном кадастре). Специфичность земли как социально-эколого-экономического объекта в нем отражают лишь такие дополнительные сведения как кадастровые номера расположенных в пределах земельного участка зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства; категория земель, разрешенное использование и кадастровая стоимость¹.

¹ Современные проблемы правового обеспечения землеустройства и кадастров: Монография. / под ред. С.А. Липски. — М.: ГУЗ, 2014. — 168 с.; Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика // Журнал российского права, 2011. № 3. С. 5–8; Липски С.А. О денежной компенсации за негативное воздействие на земельные ресурсы. // Экономика природопользования, 2015. № 6, С. 89–94; Липски, С.А. Тенденции и перспективы в развитии земельного законодательства: Монография. - М.: Издательство Русайнс, 2015. — 220 с.

Полагаем, что включение указанных сведений в ЕГРН уже невозможно. Поэтому они должны быть отражены в данных государственного мониторинга земель, тем более, что с 2015 года он включает в себя два разных вида: мониторинг использования земель (это наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением) и мониторинг их состояния (это наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель).

Таким образом, в тех случаях, когда факт негативного воздействия на земельные участки уже наступил и каким-либо образом предотвратить это невозможно, установление наказания (административного штрафа) исходя из кадастровой стоимости, является способом сделать его наиболее соизмеримым тяжести проступка. Однако увязывание испрашивания действия, которое негативно скажется на состоянии участка, с выплатой разницы в кадастровой стоимости на стадии подготовки и принятия решения нецелесообразно. Это может повлиять на объективность принятия решения о целесообразности либо недопустимости осуществления такого действия. В основе соответствующего решения должны лежать конституционные положения о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ВОЗВЕДЕНИИ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Мельников Н.Н.

*старший научный сотрудник Института государства и права РАН,
доктор юридических наук*

Правовое регулирование отношений, связанных с созданием и эксплуатацией искусственных земельных участков осуществляется ФЗ от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ.

Создание искусственных земельных участков осуществляется на водных объектах и представляет собой комплекс мероприятий, предполагающих воздействие на окружающую природную среду. К числу недостатков Закона № 246-ФЗ можно отнести то обстоятельство, что межотраслевые связи, позволяющие оперативно применять эколого-правовые нормы к регулированию отношений, связанных с возведением искусственных земельных участков, проработаны в данном Законе нечетко. Так, согласно ст. 3 Закона № 246-ФЗ искусственный земельный участок создается путем намыва или отсыпки грунта. Аналогичная технология используется при проведении

берегоукрепительных, дноукрепительных работ и создании гидротехнических сооружений. К сожалению, положения Закон № 246-ФЗ не позволяют разграничить искусственные земельные участки и иные участки суши, возникающие в результате намывных и иных схожих с ними строительных работ, которые могут оказывать существенное влияние на состояние окружающей среды.

Так, при рассмотрении одного из судебных дел (постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 мая 2015 г. № 15АП-5295/15) установлено, что в охранной зоне озера в результате строительных работ, включающих дноуглубительные гидромеханизированные работы и намыв грунта, появился участок суши, при этом водное зеркало озера уменьшилось с 67,15 га до 22,98 га. На основе данного участка суши и другого (ранее существовавшего) земельного участка (природного объекты) был сформирован земельный участок и предоставлен в аренду для строительства многоквартирных домов. По мнению прокурора, возникший в результате строительных работ участок суши представляет собой искусственный земельный участок, но при осуществлении строительства не были соблюдены положения Закона № 246-ФЗ в части получения разрешения на проведение работ и ввода в эксплуатацию искусственного земельного участка; в связи с данными обстоятельствами прокурором был заявлен иск о признании договора аренды недействительным. Отказывая в удовлетворении иска, суд пришел к выводу о том, что появившийся в результате отсыпки берега земельный участок не является искусственно созданным земельным участком, в связи с чем Закон № 246-ФЗ к спорным отношениям не применим.

В такой ситуации открытыми остаются вопросы о том, к предмету регулирования какого нормативного акта следует отнести отношения по осуществлению намывных работ, в результате которых возник спорный участок; в случае, если данный участок не является искусственным земельным участком, то каков его статус и каким образом при проведении аналогичных работ будет обеспечиваться экологическая безопасность. Получить ответы на эти вопросы положения Закона № 246-ФЗ не позволяют.

Основанием для проведения работ по сооружению искусственного земельного участка является разрешение на создание участка. Порядок выдачи разрешения регулируется ст. 4, 5 Закона № 246-ФЗ, предусматривающими обязанность подготовки инициатором¹ создания участка проекта разрешения, требования к содержанию которого установлены в ч. 3 ст. 4 Закона.

В проекте предусматривается планируемое использование искусственного земельного участка и его предполагаемое целевое назначение. Обязательным приложением к проекту разрешения является схема размещения искусственного земельного участка на водном объекте и обоснование его создания. Под обоснованием создания искусственного земельного участка понимается технико-экономическое обоснование, которое представляет собой

¹ Согласно ст. 4 Закона N 246-ФЗ инициаторами возведения искусственного земельного участка могут выступать федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, физические лица и юридические лица.

архитектурно-планировочный документ, разрабатываемый для вновь создаваемых объектов капитального строительства. В литературе отмечалось, что технико-экономическое обоснование является основным проектным документом, содержащим технологические, объемно-планировочные, конструктивные, природоохранные решения и оценивающим экологические, санитарно-эпидемиологические, эксплуатационные и иные последствия возведения объекта¹. Разработка технико-экономического обоснования производится на основании изыскательских работ, в ходе которых изучаются природные условия района, возможности использования строительных материалов, транспортного сообщения и др.

Схема размещения искусственного земельного участка на водном объекте и обоснование его создания разрабатываются инициаторами возведения участка. Федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления осуществляют подготовку указанных документов в соответствии с ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Согласно ст. 4 Закона № 246-ФЗ проект разрешения на создание искусственного земельного участка подлежит согласованию с федеральными, региональными и местными органами власти, но в Законе отсутствуют специальные правила, которыми призваны руководствоваться указанные органы, а положения и административные регламенты, определяющие их полномочия, носят общий характер и не учитывают специфику отношений, связанных с созданием искусственных земельных участков. К сожалению, Закон № 246-ФЗ не содержит положений, регламентирующих охрану окружающей природной среды и устанавливающих эколого-правовые ограничения на создание искусственных земельных участков, поэтому соответствующим уполномоченным органам при рассмотрении проекта разрешения необходимо учитывать ограничительные нормы, содержащиеся в иных актах.

При согласовании проекта разрешения на создание искусственного земельного участка могут возникнуть проблемы, вызванные несогласованностью норм Закона № 246-ФЗ и постановления Правительства РФ от 19 января 2000 года № 44, которым установлен ряд запретов на создание искусственных островов и иных сооружений во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Однако Закон № 246-ФЗ не допускает возможности регулирования порядка возведения искусственных земельных участков постановлением Правительства РФ. В частности в соответствии с п. 6, 12 вышеназванного постановления Правительства РФ от 19 января 2000 года № 44 не допускается создание искусственных островов и сооружений в случае их несовместимости с требованиями защиты окружающей среды и природных ресурсов, в том числе в рыбохозяйственных заповедных зонах, при наличии

¹См.: Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: Учебное пособие / Под общ. ред. И.И. Мазура. — 2-е изд. М.: Омега-Л, 2004. 59 с.

негативного воздействия на водные биологические ресурсы и среду их обитания, а также если возведение указанных объектов производится в границах особо охраняемых природных территорий.

В качестве недостатка Закона № 246-ФЗ также следует назвать отсутствие в нем положений о необходимости указания в проекте разрешения на создание искусственного земельного участка сведений о предполагаемом влиянии создаваемого искусственного земельного участка на экологию и мерах экологической безопасности. Необходимо оговориться, что согласно ст. 10 Закона № 246-ФЗ проектная документация искусственного земельного участка должна предусматривать мероприятия по охране и предотвращению возможного причинения вреда окружающей среде, включая водные объекты, объекты животного и растительного мира; проектная документация искусственного земельного участка подлежит государственной экспертизе и государственной экологической экспертизе.

Однако подготовка проектной документации осуществляется после согласования проекта разрешения, выдачи разрешения, проведении аукциона и заключения договора о создании искусственного земельного участка. Указанные процедуры требуют временных и материальных (возможно бюджетных) затрат, в связи с чем, возникает вопрос о рисках и последствиях выявления экспертами негативного влияния работ по сооружению участка на экологическую безопасность¹. Кроме того, эксперты при выполнении исследования оказываются в сложной ситуации, поскольку на момент проведения экологической экспертизы инициатором создания участка и государственными органами проделан значительный объем работ. Данные факторы могут привести к вынесению необъективного и незаконного заключения, которое в свою очередь повлечет экологический ущерб и иные негативные последствия.

По сравнению с положениями Закона № 246-ФЗ отношения охраны окружающей среды значительно четче проработаны в постановлении Правительства РФ от 19 января 2000 г. № 44, согласно п. 7 которого к запросу на создание искусственных островов и иных сооружений во внутренних морских водах и в территориальном море РФ должно прилагаться положительное заключение государственной экологической экспертизы и сведения о рыбохозяйственной ценности используемого водного объекта. В литературе правильно отмечалось, что сохранение и защиту экологического равновесия необходимо обеспечивать посредством предупреждения экологического вреда².

¹ В литературе отмечалось, что создание искусственных земельных участков нередко приводит к негативным влияниям на окружающую природную среду. Например, прерывание искусственным земельным участком вдольберегового потока наносов может повлечь низовые размывы берега и пляжа на смежных участках берегов. Попадающие в зону влияния искусственных островов морские пляжи могут потерять свое рекреационное значение, а на акваториях искусственных островов возможно загрязнение морской воды. Подробнее об этом см. Макаров К.Н. Искусственные островные сооружения на черноморском побережье // Строительные материалы оборудование, технологии XXI века. 2008. № 2. С. 9.

² См. Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник для высших учебных заведений. Система Гарант, 2010.

К сожалению, в числе принципов охраны окружающей среды, предусмотренных в ст. 3 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», принцип предупреждения экологического вреда не указан. Требования о необходимости предупреждения загрязнения окружающей среды содержатся лишь в ст. 36 Закона № 7-ФЗ и должны соблюдаться при проектировании зданий строений и сооружений. Вместе с тем, ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Исходя из данных норм, оценка воздействия создания искусственного земельного участка на окружающую природную среду должна содержаться в проекте разрешения на создание участка и исследоваться уполномоченными органами в рамках административно-правовых процедур при проведении согласований проекта и выдаче разрешения на создание искусственного земельного участка. Соответствующие положения рекомендуется внести в ст. 4, 5 Закона № 246-ФЗ.

Развитие законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления на водных объектах строительных работ, в результате которых образуются различные участки суши, в т.ч. искусственные земельные участки, целесообразно направить на усиление роли Закона №246-ФЗ как специального и межотраслевого нормативного акта, содержащего комплекс земельных, градостроительных и экологических положений, регламентирующих указанную сферу общественных отношений.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЛЕСАМ КАК КОМПОНЕНТУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Оленина Т.Ю.

*доцент кафедры конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС)
(г. Петрозаводск), кандидат юридических наук*

Статья 100 ЛК РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ говорит о возмещении вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства. Быковский В.К. именуется ее таксовой ответственностью¹, это, видимо, связано с тем, что в части 2 этой статьи отмечается, что таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, утверждаются Правительством Российской Федерации.

С 1 марта 2017 года вступает в силу новая редакция статьи 100 ЛК РФ измененнаяФЗ от 23.06.2016 №218-ФЗ. Возмещение вреда, причиненного лесам

¹Быковский В.К. Таксовая ответственность за нарушение лесного законодательства // Lex Russica. 2011. Т. LXX. № 3. С. 484-490; Быковский В.К. Лесное право России : учебник для магистров / В.К. Быковский ; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. – М. : Изд-во Юрайт, 2012. С. 248-256.

будет трактоваться более широко, отдельно выделится возмещение имущественного вреда, причиненного лесным участкам и вреда, причиненного лесам как экосистеме.

В то же время, не увенчались успехом попытки дополнить действующие нормы обязанностью нарушителя устранить последствия допущенного нарушения и учитывать его фактические затраты по устранению нарушений лесного законодательства (первоначально предлагалось в тексте проекта № 965342-6 федерального закона «О внесении изменений в статьи 99 и 100 Лесного кодекса Российской Федерации» в первом чтении Государственной Думы РФ¹, в дальнейшем текст был изменен и в последствии принят ФЗ № 218-ФЗ). Постановлением КС РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П в связи этим была выявлена неопределенность нормативно-правового регулирования лесных отношений в части установления соотношения размера подлежащего возмещению вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, и расходами, понесенными причинителем вреда при устранении допущенного правонарушения.

ФЗ от 03.07.2016 г. № 254-ФЗ статья 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» была дополнена новыми дефинициями: накопленный вред окружающей среде — вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме; объекты накопленного вреда окружающей среде — территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

В тоже время Игнатьева И.А. отмечает, что правовое регулирование возмещения вреда компонентам природной среды дистанцируется от общих правил возмещения вреда окружающей среде, установленных ФЗ "Об охране окружающей среды"². Имеется в виду, что в природоресурсном законодательстве (и в лесном в частности) нет отсылки к этому закону с общими принципами возмещения вреда окружающей среде.

Судебной практикой также отмечается, что возмещение вреда, причиненного лесному фонду, по утвержденным в установленном порядке таксам и методикам является повышенной имущественной ответственностью, предусмотренной гражданским законодательством Российской Федерации. Такая ответственность устанавливается с учетом не только материального, но и экологического вреда, причиненного природной среде. Согласно пункту 1 статьи 1064 ГК РФ законом или договором может быть установлена

¹ Официальный сайт Государственной Думы. 15.02.2017 г. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=965342-6&02>

² Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10 - 17.

обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда¹.

В настоящее время таксы и методики установлены Постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» (документ признан частично не соответствующим Конституции РФ Постановлением КС РФ от 02.06.2015 г. № 12-П до внесения соответствующих изменений), Приказом Минприроды России от 01.08.2011 г. № 658 «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования»².

Вред, причиненный лесам возникает в результате совершения административного правонарушения по статье 8.28 КоАП РФ (например, Решение Чугуевского районного суда Приморского края от 21 октября 2015 г. по делу № 2-473/2015³) или преступления по статье 260 УК РФ (Решение Волчихинского районного суда Алтайского края от 15 октября 2015 г. по делу № 2-537/2015⁴).

В то же время вред лесам может быть причинен при отсутствии правонарушения, но совершения лесонарушения, под которым уместно понимать деяние не подпадающее под понятие правонарушения, когда, например, подрядчик производит рубку лесных насаждений, выходя за границы отведенного лесного участка, тем самым причиняя материальный ущерб лесам. Это может быть выявлено лесничим, на основании этого составляется протокол о сверхрубке и является основанием для обращения в суд или арбитражный суд уполномоченным органом государственной власти с иском о возмещении вреда, причиненного лесам.

Стало быть в данном случае речь идет о том, что основанием возмещения вреда, причиненного лесам является лесонарушение, факт которого необходимо доказать в суде. Так, например, по делу № А26-9439/2016 решением Арбитражного суда Республики Карелия от 22 февраля 2017 года в удовлетворении иска Министерства по природопользованию и экологии

¹ Решение Верховного Суда РФ от 15.04.2008 г. № ГКПИ08-52 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 8 приложения № 4 к Постановлению Правительства РФ от 08.05.2007 г. № 273 "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства"» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

² «Российская газета», от 28 сентября 2011 г.

³ Судебные и нормативные акты РФ. 26.02.2017 г. URL: http://sudact.ru/regular/doc/zoZvPgx3JPWH/?regular-txt=%D0%BE+%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8+%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%2C+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%B0%D0%BC®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1446887548478&snippet_pos=196#snippet

⁴ Судебные и нормативные акты РФ. 26.02.2017 г. URL: http://sudact.ru/regular/doc/HONZd6u5gLLq/?regular-txt=%D0%BE+%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8+%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%2C+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%B0%D0%BC®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1446887548478&snippet_pos=66#snippet

Республики Карелия было отказано полностью на том основании, что не был доказан факт причинения ущерба лесам. В ходе судебного разбирательства было выяснено, что как пояснили представители Министерства в судебных заседаниях, ширина участков леса между лесосеками составляла менее 250 м, что не соответствовало требованиям Правил заготовки древесины.

Вместе с тем, из акта осмотра и приложенных к нему схем не усматривалось измерение данных расстояний между перечисленными делянками, не зафиксировано также количество лесосек в расчете на 1 км. В протоколе о лесонарушении эти сведения также не были отражены. Не зафиксировано в акте осмотра нарушение срока примыкания смежных делянок. В судебном заседании было установлено, что для составления акта осмотра представитель Общества не приглашался, вследствие чего не мог представить возражений в отношении методики и средств измерений, примененных работником лесничества.

Таким образом, в связи с неправильным оформлением документации по лесонарушению, причиненный вред лесам не подлежит возмещению. В связи с этим необходимо разработать четкую инструкцию для лесничеств по оформлению лесонарушений для предотвращения подобных ситуаций.

Проблему действующего лесного законодательства России составляет то, что в нем не предусмотрено взыскание неустоек. Судебной практикой, тем не менее, присуждается взыскание неустоек по договорам аренды лесного участка за лесонарушения. Так, например, решением Арбитражного суда Республики Карелия от 10 ноября 2015 года по делу № А26-6284/2015 была взыскана неустойка за нарушение лесохозяйственных требований по договору аренды лесного участка¹. В данном решении отмечается, что ГК РФ установлены лишь требования к форме соглашения сторон о неустойке. Вместе с тем, в разделе 6 установлены основания и порядок начисления неустоек за нарушение лесохозяйственных требований. При таких обстоятельствах, согласование сторонами в договоре аренды лесного участка условия о применении мер ответственности в случае нарушения арендатором договорных обязательств соответствует требованиям статьи 422 ГК РФ и является легитимным.

¹ Электронное правосудие. 26.02.2017 г.. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРИЧИНЕННЫЙ ВРЕД ЗЕМЛЕ КАК ОДНОМУ ИЗ КОМПОНЕНТОВ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Пашова М.С.

*профессор Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина*

Пашов Д.Б.

адвокат Адвокатской палаты Московской области

В настоящее время, справедливо отмечается авторами, видно катастрофическое (и наглядное для всего населения) положение в области роста (но не уменьшения) экологического ущерба, увеличение нарушенных, деградированных, заброшенных земель почти всех категорий - лесных, сельскохозяйственных, селитебных, водоохраных, что убедительно подтверждается статистическими данными¹. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденные Президентом РФ 30.04.2012 года закрепляют принципы ответственности органов публичной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде².

Вред окружающей среде и отдельным ее компонентам по обоснованной концепции В.В.Петрова следует рассматривать как совокупность вреда экономического и вреда экологического. Вред экономический посягает на экономические интересы природопользователя. Он может выражаться в нанесении имущественного вреда — гибели, повреждении, уничтожении материальных ценностей, а также причинении убытков, вызванных неполучением доходов от использования природных ресурсов, которые природопользователь имел возможность получить при нормальных условиях производства.

Экологический вред нарушает экологические интересы общества в обеспечении здоровой, благоприятной для жизни, продуктивной окружающей среды. Материальным объектом посягательства служит качество окружающей среды, состояние экологических систем и выражается в стоимости материально-денежных затрат, использованных на охрану природного объекта, которому причинен вред, а также из расходов на восстановление нарушенного состояния окружающей среды³.

¹Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. С. 130 – 140; Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // Официальный сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru/>(дата обращения: 23.03.2016 г.).

²Справочная правовая система «КонсультантПлюс»; Комягин Д.Л. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 56 - 63.

³Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С. 147; Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4; Андросов М.В., Бажайкин

Ответственность за причиненный вред земле является комплексным правовым институтом, регулируемым нормами различных отраслей права. Так в ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) «Об охране окружающей среды», наряду с понятием вреда окружающей среде в целом, в статье 66, говорится о вреде, причиненном ее компонентам. Земля является важнейшим, незаменимым компонентом окружающей среды, поскольку без нее невозможно существование человечества.

По Земельному кодексу Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (ст.42). Применение ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель, базируется на отечественной доктрине юридической ответственности¹. В главе 13 ЗК РФ предусмотрены административная, уголовная, дисциплинарная формы и виды ответственности и подчеркивается значимость эколого-правовой защиты земель. В отдельных статьях ЗК РФ (ст.ст.44-48) содержатся нормы о применении земельно-правовой ответственности, в виде прекращения прав на земельные участки.

Перечисленным видам ответственности, свойственны общие, характерные признаки юридической ответственности. Например:

это обязательный элемент правового регулирования, специфика которого (в отличие от неправового регулирования) принудительность, властность²;

нормативными правовыми актами предусмотрена система принудительных мер, применяемых к физическим или юридическим лицам в случае их неправомерного поведения как субъектов права на землю. Принудительные меры могут иметь характер предупреждения и пресечения неправомерного поведения субъектов или наказания их за совершение таких действий;

осуществляемая (применяемая) только государством (или уполномоченным им органом, должностным лицом);

в целях охраны общественных интересов;

только за правонарушения, то есть такие нарушения общественных интересов, которые квалифицируются законом в качестве правонарушений;

в определенном законом процессуальном порядке;

путем причинения лишений лицу, подвергающемуся юридической ответственности и др.

А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Калинин В.Т., Куделькин Н.С., Кузнецова О.Н., Мисник Г.А., Редникова Т.В., Семенихина В.А., Степаненко В.С., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2015.

¹Боголюбов С.А. Ответственность в сфере охраны окружающей среды и значение возмещения причиненного ей вреда // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материал для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся.– М., 2013. С. 197.

²Обязательным элементом любой правовой нормы является санкция, в которой ведущую роль играет ответственность за нарушение (несоблюдение) норм права.

Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к перечисленным видам ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения и возместить причиненный ими вред. В земельном законодательстве вопросы возмещения причиненного вреда разработаны и предусмотрены в наибольшей степени по сравнению с законодательством об иных природных ресурсах¹.

Обязанность по возмещению вреда в полном объеме (ч. 1 ст. 76 ЗК РФ) означает не только восстановление нарушенных прав собственника, но и возмещение вреда, причиненного окружающей среде, земле как природному объекту. Такой вред следует оценить как более масштабный, чем вред, нанесенный собственнику или правообладателю, так как он затрагивает интересы более широкого круга лиц².

ЗК РФ закрепляет правила возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями, где широко используются, наряду с земельным законодательством, гражданско-правовые нормы³, а также возмещение убытков, предусмотренных статьей 57 ЗК РФ⁴. По обоснованному мнению авторов⁵, вред, причиненный нарушением земельного законодательства, - это материальный вред в виде убытков⁶, в том числе упущенной выгоды, которые несет государство, физические и юридические лица, собственники либо пользователи, принадлежавших им земельных участков, в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых земельных требований иными лицами либо в результате неправомерной правотворческой или административной деятельности органов государственной власти⁷.

Такой материальный вред выражается в утрате качественных характеристик почвенного слоя земельного участка либо земель, загрязнении земель, самовольном занятии земельного участка, незаконном изъятии или использовании земельного участка. В экономическом аспекте это трансформируется в стоимость утраченного или поврежденного земельного участка, вынужденных расходов на очистку или рекультивацию земель, а также, в стоимость неполученных доходов в результате утраты или повреждения земель или земельных участков. Аналогичная ответственность предусмотрена статьями 77 и 78 ФЗ «Об охране окружающей среды».

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

² Комягин Д.Л. Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 56 - 63.

³ В частности п. 1 ст. 1064 ГК РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 23.05.2016 г.) и п. 3 ст. 77 Закона об охране окружающей среды.

⁴ Глава VIII ЗК РФ «Возмещение убытков при ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков», несмотря на дискуссионность идентичности понятий вреда и убытков.

⁵ Земельное право. Учебник для бакалавров / отв. редакторы Жаворонкова Н.Г., Романова О.А. «ПРОСПЕКТ», М. 2016.

⁶ Помимо статьи 1082 ГК РФ, См. Постановление Правительства РФ от 07.05.2003 г. № 262 (в ред. от 31.03.2015 г.) «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

⁷ См. судебную практику об убытках землепользователей после отмененного резервирования.

Размер такого вреда определяется с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, предусматривая два способа исчисления размера вреда: - исходя из понесенных из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, либо - при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками¹ исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды².

По справедливому мнению ученых³ в ряде случаев цена иска по возмещению вреда земельным ресурсам наиболее эффективным может оказаться смешанный подход, основанный на одновременном и взаимодополняющем применении методик, и прямых методов подсчета произведенных или требуемых затрат по восстановлению исходного состояния земельного участка⁴.

Однако одним из существенных недостатков действующего законодательства, по обоснованному мнению Мисник Г.А. и Бабенко Л.Н.⁵ является отсутствие единого подхода в трактовке общих и специальных черт гражданско-правовой ответственности за нарушение земельного законодательства и неопределенность пределов специального регулирования данных отношений.

Естественно анализируемые нормы об ответственности основаны на нормах других разделов ЗК РФ, в частности с главой 2 «Охрана земель». С 1 апреля 2015 года действует статья 12 ЗК РФ в новой редакции, по которой: «Целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель». Как видно из новой редакции данной статьи, наряду с предотвращением, в понятие «охрана земель» теперь включается и ликвидация негативных воздействий⁶.

¹ См. например, приказ Минприроды России от 08.07.2010 г. № 238(в ред. от 25.04.2014 г.) «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

² Экологическое право. Учебник для бакалавров / отв. ред. Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О. – М. «ПРОСПЕКТ», 2015.

³ Васильева М.И. Некоторые аспекты оценки вреда, причиняемого экологическими правонарушениями // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Вып. 2. 1999 - 2000 гг. / Сост. А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева; Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М.: ПОТЕКС, 2001. С. 207 – 208; Краснова И.О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда. Российская юстиция. Январь-февраль 2005. № 1-2 и др.

⁴ См., например, приказ Минприроды России от 08.07.2010 г. № 238(в ред. от 25.04.2014 г.) «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

⁵ Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением // Экологическое право. 2011. № 1. С. 19 - 24.

⁶ Заиграева О. Изменения в законодательстве о недвижимости и строительстве. Новые нормы 2015 года получили название земельной реформы // Юрист спешит на помощь. 2015. № 2. С. 7 - 10.

С 1 января 2017 года действует новая редакция статьи 13 ЗК РФ, по которой охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса¹. Данная статья определяет обязанности правообладателей в области охраны земельных участков². Статья 42 ЗК РФ содержит перечень обязанностей правообладателей в области использования земельных участков³

Перечисленные мероприятия реализуются правообладателями земельных участков, на основании не только положений ЗК РФ, но и других федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов. Реализация всех предусмотренных мероприятий контролируется органами государственного земельного надзора и контроля⁴. За неисполнение обязанностей, нарушение обязательных требований, правообладателей, как было сказано выше, например, могут лишить прав на земельные участки⁵.

При наличии многочисленных нормативных правовых актов обеспечение возмещения вреда земле компоненту окружающей сред - одна из наиболее серьезных проблем, как для государства, так и для правообладателей этого природного ресурса и объекта.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Например: по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации; См. также *Галиновская Е.А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015. 272 с.

³ Например: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы; См. также *Жмурко С.Е.* Садоводы, дачники и их объединения: защита прав и интересов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 7. 160 с.

⁴ *Богданова А.В., Гутарина О.В., Козырин А.Н., Комягин Д.Л., Савенко Г.В., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В.* Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.А. Ялбулганова // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2014.

⁵ Рекомендации по применению Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития России). <http://economy.gov.ru> от 11.12.2015; *Железнов Д.С.* Защита прав на природные ресурсы при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования // Аграрное и земельное право. № 12. 2015. С. 16-22.

МИНИМИЗАЦИЯ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЗЕМЛИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Петропавловская Ю.С.

судья Арбитражного суда Московской области

Презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды усматривается из положений экологического законодательства. При этом специфика негативного воздействия на земли определяется не только видом хозяйственной деятельности, но и стадией ее осуществления.

Технические, инженерные, организационные и иные мероприятия по предотвращению и сокращению негативного воздействия на земли могут соответствовать поставленной цели, если необходимость их осуществления и применения будет признаваться субъектами хозяйственной деятельности как необходимая составляющая любых производственных процессов. Достигнуть такого эффекта можно только при условии создания системы правовых и технических норм и нормативов, устанавливающих требования к отдельным видам и стадиям хозяйственной деятельности, различным производственным процессам, используемой технике, оборудованию, веществам в целях предотвращения и снижения негативного воздействия на земли, ликвидации последствий такого воздействия.

Роль актов технического регулирования, иных технических документов при реализации требований по охране земель не однозначна. Можно утверждать, что понятие стандарта¹ как нормативно-технического документа по стандартизации, устанавливающего комплекс норм, правил, требований к объекту стандартизации, разработанного на основе достижений науки, техники, передового опыта и утвержденного компетентным органом, стало применяться с середины XX века. При этом объектами стандартизации признавались не только продукция, но и организационно-методические и общетехнические нормы и правила, в том числе в сфере охраны земель, водных объектов, атмосферного воздуха.

Позднее, в 1980–1990 гг. был разработан и принят ряд стандартов по охране земель и почв. Объектами стандартизации в рамках этих ГОСТ были термины и определения, качество и классификации земель и почв, показатели состояния земель и почв, требования к рекультивации, методы отбора проб земель и почв и ряд других.

В связи с изменениями законодательства о стандартизации в конце XX века большинство ГОСТ серий 17.5.3. «Охрана природы. Земли...», 17.4.3. «Охрана природы. Почвы...», содержащих положения по охране земель и почв, стали преимущественно необязательными для применения субъектами хозяйственной деятельности. Принятие федеральных законов «О техническом

¹ См. «ГОСТ 1.0-68 Государственный стандарт Союза ССР. Основные положения» утв. постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 30 августа 1968 г. № 1.

регулировании» (2002 г.) и «О стандартизации в Российской Федерации» (2015 г.) не решило указанные проблемы в сфере применения стандартов¹.

Действующие в настоящее время нормативные правовые акты в области технического регулирования не устраняют необходимость правового регулирования хозяйственной деятельности с точки зрения минимизации ее негативного воздействия на земли на каждой стадии.

Технические требования должны соответствовать современному уровню развития науки и техники в различных отраслях производственной деятельности. В настоящее время одной из основных задач является их систематизация в рамках соответствующих нормативных (нормативно-технических) документов, обязательных к применению в силу прямых указаний правовых норм. Указанные требования должны иметь адресный, конкретный, непротиворечивый характер и быть понятными, как для исполняющих их лиц, так и для лиц, проверяющих их соблюдение в порядке государственного надзора. Технические требования и содержащие их документы должны быть гармонизированы не только с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в рассматриваемой сфере, но и с техническими регламентами, устанавливающими требования к продукции и сопряженными с ее производством процессами в целях охраны окружающей среды, в т.ч. земель.

Одной из причин наличия значительных по площади нарушенных земель в РФ следует признать недостаточность, фрагментарность и бессистемность, как правовых норм, так и технических требований по охране земель в процессе хозяйственной деятельности.

Эффективность охраны земель от негативного воздействия хозяйственной деятельности должна обеспечиваться путем:

установления правовых норм, регламентирующих охрану земель:

1) применительно к отдельным видам хозяйственной деятельности;
2) применительно к отдельным стадиям ее осуществления; 3) с учетом различий в целевом назначении земель и в установленном разрешенном использовании;

закрепления этих правовых норм в актах земельного законодательства, законодательства, регулирующего отдельные виды хозяйственной деятельности, в актах технического регулирования;

установления технических норм (правил), корреспондирующих названным выше правовым нормам и регламентирующих практические меры по охране земель в процессе хозяйственной деятельности применительно к отдельным видам и стадиям осуществления этой деятельности;

расширения и конкретизации санкций за несоблюдение правовых и взаимосвязанных с ними технических норм об охране земель от негативного воздействия отдельных видов хозяйственной деятельности;

предоставления органам государственной власти субъектов РФ полномочий по расширению перечня мер по охране земель и по установлению

¹ См. подробнее: Шакирова Д.И. Эколого-правовые аспекты технического регулирования // Экологическое право. 2015. № 6; «Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография» // Под. ред. А.В. Габова // ИЗиСП. Статут. 2015.

требований более жестких, чем это предусмотрено федеральными нормативными правовыми актами.

Традиционным правовым мерам по охране земель в целях минимизации негативного воздействия хозяйственной деятельности (мониторинг земель, учет земель исходя из видов разрешенного использования и категорий земель, планирование), должны корреспондировать в рамках конкретных отношений осуществления хозяйственной деятельности, в том числе, и определенные действия самих хозяйствующих субъектов. А вот осознание обязательности таких действий лицами — пользователями земельных участков — это как раз и пересекается и с элементом экологической культуры.

Например, как правило, лесозаготовительная деятельность связана с созданием объектов хранения древесины и объектов лесопереработки. При планировании лесозаготовительной деятельности хозяйствующий субъект рассчитывает площадь земельного участка, необходимого для использования в своей деятельности, исходя, в основном из экономических и технических факторов: размера финансирования, возможности приобретения оборудования определенной мощности исходя из объема финансирования.

Ввиду отсутствия нормативов площади лесных участков, предоставляемых для указанных объектов, единственным основанием для такого расчета являются технологические характеристики планируемого к размещению объекта лесопереработки, например, емкость склада, то есть суммарный объем лесоматериалов, который можно одновременно разместить на складе при условии соблюдения правил хранения и пожарной безопасности, то есть технических нормативных документов — СниПов, инструкций, руководящих документов.

Таким образом, конкретные требования, направленные на минимизацию негативного воздействия на земли, содержатся не в нормах права, а в технических документах. Более того, количество нормативных технических документов, которые допустимы к применению в настоящее время очень велико, разнопланово, требования содержатся как к конкретным видам хозяйственной деятельности, так и к отдельным стадиям хозяйственной деятельности.

В качестве структуризации требований по минимизации негативного воздействия на земли можно предложить следующее. При реализации пользователями земель отношений в области определенных видов хозяйственной деятельности необходимо обеспечить охрану земель путем принятия нормативного документа, содержащего требования в области охраны земель к работам, услугам и соответствующим методам контроля в соответствии со ст. 29 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Субъекты хозяйственной деятельности вправе принимать и реализовывать свои собственные локальные акты, стандарты, программы и иные документы, предусматривающие меры по охране земель, а также использовать в указанных целях международные стандарты, зарубежные

аналоги (наилучшие существующие практики) и иные, допускаемые законом источники регулирования.

Правовые требования по охране земель от негативного воздействия хозяйственной деятельности необходимо конкретизировать и систематизировать применительно к землям отдельных категорий (сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий), применительно к отдельным видам хозяйственной деятельности (горнодобывающей, строительной, мелиоративной, лесозаготовительной), а также применительно к отдельным стадиям осуществления хозяйственной деятельности, включая размещение, проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации объектов этой деятельности. Соответствующая система требований должна найти отражение в Главе II «Охрана земель» ЗК РФ.

ПРИЧИНЕНИЕ ВРЕДА ЗЕМЛЕ КАК ОСНОВАНИЕ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Самончик О.А.

*старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права
Института государства и права РАН, кандидат юридических наук*

Как предусмотрено законодательством, собственники и иные правообладатели земельных участков обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не наносят вред окружающей среде, в том числе земле как главнейшему природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы (ст. 42 ЗК РФ).

При использовании земельного участка с нарушением требований законодательства, приведшим к причинению вреда земле, участок может быть изъят у правообладателя. Нормы правового института изъятия земель за нарушение требований по их использованию и охране имеют наиболее важное значение для земель сельскохозяйственного назначения, которые являются главным средством производства в аграрной сфере экономики, основой продовольственной безопасности России.

Согласно ст. 45 ЗК РФ земельный участок может быть изъят у правообладателя при использовании участка с нарушением требований законодательства, которые можно условно разделить на два вида: во-первых, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях; во-вторых, использование участка, приведшее к существенному снижению плодородия земель

сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде; к порче земель; невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв. Далее будут рассмотрены нарушения второго вида, поскольку именно при их совершении причиняется вред земле.

В ЗК предусмотрены основания прекращения прав на земельные участки, находящиеся у субъектов в пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании, безвозмездном срочном пользовании или в аренде (ст. 45–47). Изъятие земельных участков у собственников регулируется ГК РФ, а также ФЗ от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которым установлены особенности изъятия земель этой категории. При этом в ст. 285 ГК и ст. 6 Закона об обороте земель указаны применительно к указанному вопросу только такие нарушения, как использование участков, приводящее к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде; другие правонарушения, предусмотренные в ЗК (порча земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв) в них отсутствуют, что представляется недостатком законодательного регулирования изъятия участков у собственников. Напомним, что в ст. 42 ЗК РФ для собственников земельных участков, как и для лиц, не являющихся собственниками, установлена обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения определены в постановлении Правительства РФ от 22 июля 2011 г. № 612¹. Что касается причинения вреда окружающей среде, то эта формулировка появилась в ст. 285 ГК, ст. 45 ЗК и ст. 6 Закона об обороте земель в связи с внесением в них изменений Законом № 354-ФЗ. Ранее речь шла о значительном ухудшении экологической обстановки, были утверждены Критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли², которые формально действуют и в настоящее время.

¹В соответствии с постановлением № 612 существенным снижением плодородия земель сельскохозяйственного назначения является изменение числовых значений не менее трех следующих критериев, причиной которого стало использование земель с нарушением установленных требований земельного законодательства: снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 % или более; снижение кислотности в кислых почвах (pH_{KCl}) на 10 % или более; повышение щелочности в щелочных почвах (pH_{H_2O}) на 10 процентов или более; снижение содержания подвижного фосфора (мг/кг почвы) на 25 % или более; снижение содержания обменного калия (мг/кг почвы) на 25 % или более.

²Критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2012 г. № 736.

В новой редакции ст. 6 Закона об обороте земель содержится лишь общее указание, что определение размера причиненного вреда окружающей среде осуществляется в соответствии с ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Представляется, что прежняя редакция о значительном ухудшении экологической обстановки является более правильной, так как вряд ли целесообразно изымать земельные участки в случае незначительного причинения вреда окружающей среде. Отменив квалифицирующий признак «значительное ухудшение экологической обстановки», законодатель расширил, тем самым, сферу применения норм об изъятии земельных участков, что может иметь для производителей сельхозпродукции нежелательные последствия.

Следует сказать, что основания прекращения прав на земельные участки, указанные в пп. 1 п. 2 ст. 45 ЗК в целом соответствуют нормам статей КоАП РФ (ст. 8.6–8.8), которые применяются к нарушителям земельного законодательства при назначении административного взыскания как обязательной стадии процедуры изъятия земельного участка¹. Однако такое правонарушение, как использование земельного участка, приводящее к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде, в КоАП РФ в такой формулировке не предусмотрено. В то же время представляется, что в отношении лица, допустившего такие действия, возможно применение нормы ч. 2 ст. 8.7 КоАП, которая устанавливает наложение административного штрафа за невыполнение требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель.

Порядок изъятия у собственников земельных участков, используемых с нарушением законодательства, установлен в ГК (ст. 286), ЗК (ст. 54, 71) и в Законе об обороте земель (ст. 6). При этом в ГК как такового механизма изъятия не предусмотрено, в нем только указано, что орган, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством. Поскольку соответствующие нормы ЗК (ст. 54, 71), регулирующие порядок изъятия земельных участков у владельцев, пользователей, распространены и на собственников, можно сделать вывод, что законодатель относит регулирование отношений по изъятию земельных участков у собственников к сфере

¹Такое положение было не всегда, до внесения в ЗК изменений ФЗ от 7 июня 2013 г. № 123-ФЗ не все основания прекращения прав на земельные участки соответствовали нормам КоАП, что затрудняло применение процедуры изъятия участков на практике. Так, Закон № 123-ФЗ ввел в ст. 45 «порчу земель» вместо предусмотренных ранее «отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений и т.д., повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде». Подробнее см.: *Самончик О.А.* Новое в регулировании прекращения прав на земельные участки в случае их ненадлежащего использования // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тезисы докладов международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. С. 218-222.

публичных норм земельного права. Поэтому применение норм ЗК в отношении собственников в данном случае вряд ли правильно относить к аналогии закона, как полагают некоторые авторы¹.

Главное отличие изъятия участков у собственников и иных правообладателей состоит в том, что в первом случае участок продается с публичных торгов, если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии, о своем согласии исполнить это решение. Если же собственник не согласен с этим, то решение о продаже участка принимает суд на основании требования органа, принявшего решение об изъятии (ч. 2, 3 ст. 286 ГК). Принудительное же прекращение иных прав на земельный участок осуществляется по вступившему в законную силу судебному акту об изъятии земельного участка. Обязательным условием при этом для всех правообладателей является неустранение административного правонарушения после назначения административного наказания (п. 1 ст. 54 ЗК, п. 5 ст. 6 Закона об обороте земель).

Общий порядок судебного прекращения прав на земельные участки не распространяется на публичные организации. Согласно п. 2 ст. 54 ЗК принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), по рассматриваемым основаниям осуществляется по решению уполномоченного органа (при условии неустранения административного правонарушения). Правительством РФ утверждены Правила принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию², согласно которым решение об изъятии принимается соответствующим органом в двухмесячный срок со дня поступления из органа госземнадзора акта проверки выполнения землепользователем предписания об устранении нарушения и иных связанных с результатами проверки документов.

Полагаем, что предусмотренный ЗК особый внесудебный порядок изъятия земельных участков у государственных и муниципальных организаций ставит их в неравное положение по сравнению с другими субъектами прав на землю, не обеспечивает необходимую защиту прав этих организаций на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости. Положение п. 2 ст. 54 Кодекса противоречит, на наш взгляд, п. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которому никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а также п. 1 ст. 1 ГК РФ, в котором

¹ См.: *Пашова М.С.* Ответственность правообладателей за нерациональное землепользование // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. – Часть 4. – М.: Проспект, 2016, 316 с.

² См.: Правила утверждены постановлением Правительства РФ № 821 от 18 сентября 2013 г.

закреплены принципы неприкосновенности собственности и судебной защиты гражданских прав. Напомним, что согласно ст. 305 ГК лицо, не являющееся собственником имущества, но обладающее им на иных вещных правах, имеет право на защиту этого имущества также против собственника.

В соответствии со ст. 71 ЗК органы госземнадзора проводят проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований земельного законодательства¹. При выявлении нарушений выносятся обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений² с указанием сроков их устранения. Если виновное лицо не устраняет нарушение, орган госземнадзора привлекает его к административной ответственности за неисполнение предписания и информирует о его неисполнении соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления. Указанные органы, в свою очередь, могут обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков и о продаже их с публичных торгов или принимают самостоятельно решения об изъятии участков у государственных или муниципальных организаций (п. 9 ст. 71, п. 6 ст. 54).

Достаточно подробно порядок изъятия у собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения регулирует Закон об обороте земель, при этом Закон во многом повторяет положения Земельного кодекса, но имеются и существенные отличия. Так, согласно ст. 6 Закона орган исполнительной власти субъекта РФ в течение двух месяцев со дня поступления материалов от органа госземнадзора обращается в суд с требованием об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов. В течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда этот орган проводит публичные торги по продаже участка (п. 7, 8). В итоге срок неиспользования участка из земель сельскохозяйственного назначения может достигать восьми и более месяцев (особенно, если добавятся еще несколько месяцев в результате несостоявшихся первых и повторных публичных торгов), в течение которого земли сельскохозяйственного назначения будут фактически выведены из хозяйственного оборота.

В Законе установлены способы определения начальной цены изъятого земельного участка на публичных торгах; порядок проведения повторных публичных торгов, если первые признаны несостоявшимися, а также продажи земельного участка посредством публичного предложения при несостоявшихся повторных торгах. И, наконец, Закон предусматривает возможность приобретения не проданного на торгах участка в муниципальную собственность поселения или городского округа, на территории которого он расположен, по минимальной цене торгов в форме публичного предложения и, как конечный вариант, в случае отказа муниципального образования —

¹Положение о государственном земельном надзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 (в ред. постановлений Правительства РФ от 12.03.2016 №187, от 15.12.2016 № 1369).

²Форма предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства РФ утверждена Приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 г. № 851 (зарег. в Минюсте России 13.02.2015 г. № 35995).

установлена обязанность органа исполнительной власти субъекта РФ приобрести такой земельный участок в государственную собственность по минимальной цене торгов в форме публичного предложения. При этом не совсем понятно, а что будет дальше с земельным участком, который оказался не нужен ни одному пользователю после его изъятия у прежнего хозяина. В связи с этим представляется желательным прежде, чем начинать достаточно трудоемкую и финансово-затратную процедуру принудительного изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения у собственника, провести оценку всех возможных рисков от ее осуществления.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЗЕМЛЕ

Сухова Е.А.

*доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной
юридической академии, кандидат юридических наук*

По информации Росприроднадзора, за год в РФ вследствие утечки при транзите нефти, газа, продуктов переработки нефти было нарушено 604,3 га земель, рекультивировано лишь 297,3 га¹. В последние годы также проявляется устойчивая тенденция увеличения количества правонарушений в сфере земельных отношений, наибольшее количество которых связано с несоблюдением гражданами, хозяйствующими субъектами установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (57,8% общего количества выявленных нарушений)².

Понятие вреда в земельном праве имеет свою особенность, поскольку вред, причиняемый земельным участкам, носит и имущественный, и экологический характер. В связи с этим, вред, вызванный нарушением земельного законодательства, подразделяется на два вида: убытки, которые собственник земельного участка как имущества вынужден нести в результате такого нарушения (экономический вред) и вред, причиненный земле как природному ресурсу (экологический).

Экономический вред, вызванный земельным правонарушением, может заключаться в расходах, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Согласно ст.

¹ См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2015 год. Росгидромет, 2016 г. Режим доступа: <http://downloads.igce.ru/publications/reviews/review2015.pdf>.
(дата обращения: 27.02.2017 г.)

² См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 29.08.2016 г.)

62 ЗК РФ возмещение убытков в таком случае осуществляется в полном объеме. Реальный ущерб здесь будет выражаться, например, в утрате возможности обработки земельного участка и использовании его в определенных целях. При определении объема ущерба, вызванного загрязнением и иным ухудшением качества земельного участка, также учитывается прямой ущерб, связанный с разрушением или снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, иного имущества и упущенная выгода от потерь урожая, снижения плодородия почв и иных вредных последствий. Правила возмещения такого вреда установлены гражданским законодательством. Под неполученным доходом (упущенной выгодой) обычно понимается стоимость сельскохозяйственной продукции, которую потерпевший получил бы со своего участка, если бы его имущественные права не были нарушены.

В научной литературе отмечается правовая неопределенность: неясно, какой метод должен считаться основным. В нормативном подходе используются фиксированные параметры в качестве заменителей фактических затрат на восстановление окружающей среды для расчета определенного значения, которое считается ущербом. Расчет ущерба таким образом чрезвычайно упрощается и осуществляется без дорогостоящего сбора данных и экономических оценок и обоснования независимых экспертов. То, что соответствующие методики являются официально утвержденными, делает их более приемлемыми для судов. Однако, как показывает практика, их применение ведет к значительному занижению ущерба¹. В связи с этим во все большем количестве стран основой для определения размера ущерба, причиненного окружающей среде, становятся фактические расходы на восстановление окружающей среды². Нормативный же (на основе формул) метод определения размера ущерба и денежной компенсации применяется только в том случае, если невозможно принять восстановительные меры. В связи с этим более логичным следует признать обратную зависимость и в российском законодательстве: определять размер вреда от порчи земель, исходя из затрат на проведение полного объема работ по их восстановлению; если же оценить такие затраты невозможно, то рассчитывать по методике.

Верховный суд РФ высказал следующую позицию относительно экономической оценки вреда, причиненного земле вследствие нарушения земельного законодательства: Закон не предусматривает оснований для зачета понесенных нарушителем затрат по ликвидации последствий в сумму ущерба, поскольку такая сумма в силу закона определяется самостоятельно по факту затрат именно на восстановление нарушенного состояния, а не непосредственно на ликвидацию последствий нанесенного вреда, либо по установленным законом таксам и методикам исчисления размера вреда. ВС РФ

¹ См.: Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта. Режим доступа: [URL: http://www.oecd.org/environment/outreach/50247963.pdf](http://www.oecd.org/environment/outreach/50247963.pdf) (дата обращения: 27.02.2017 г.).

² Яжлев И.К. Методическое обеспечение оценки ущерба окружающей среде в России и за рубежом // Экология производства. 2006. № 6. С. 23 – 29.

подчеркнул, что восстановление нарушенного состояния земель не тождественно процедуре ликвидации последствия загрязнения земель. Такое восстановление осуществляется после процедуры ликвидации последствий загрязнения окружающей среды (земель), поскольку при определении экологического вреда в денежном выражении подлежат учету не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые невосполнимы или трудновосполнимы¹.

Особенностью вреда, причиненного земле, является неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на землю и причиненным вредом, что предопределяет трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления причиненного вреда, и в силу этого - условность оценки его размера. Поэтому, с одной стороны следует согласиться, что проведение только одной рекультивации не является способом полного возмещения причиненного вреда, но с другой - невключение понесенных нарушителем затрат по ликвидации последствий в сумму взыскиваемого ущерба приводит к ущемлению прав и законных интересов лиц, реализующих соответствующие восстановительные меры.

Неопределенность в вопросе о соотношении размера подлежащего возмещению вреда, исчисленного в соответствии с таксами и методиками, и понесенными причинителем вреда расходами на устранение своими силами допущенного правонарушения послужила поводом для обращения ООО «Монолит и К» с жалобой в КС РФ на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 ст. 77 и пунктом 1 ст. 78 ФЗ "Об охране окружающей среды", в которой заявителем было отмечено, что оспариваемые законоположения, позволяющие одновременно возлагать на причинителя вреда обязанности по проведению рекультивации земель и по возмещению вреда в денежной форме, не предусматривая при этом возможности зачета восстановительных мероприятий, что является двойным наказанием, противоречат статьям 18, 19 (часть 1) и 50 (часть 1) Конституции РФ².

КС РФ высказался уже не так категорично как Верховный суд РФ и отметил, что названные положения Федерального закона об охране окружающей среды не содержат запрета на учет расходов, понесенных правонарушителем в добровольном порядке на восстановление природной среды, при определении размера выплат в возмещение вреда на основании соответствующих такс и методик. Однако такой учет применим лишь к случаям, когда лицо, неумышленно причинившее вред окружающей среде, действуя впоследствии добросовестно, до принятия в отношении него актов принудительного характера, совершило за свой счет активные действия по реальному устранению причиненного вреда окружающей среде (ликвидации нарушения), осуществив при этом значительные материальные затраты; при

¹ Определение Верховного Суда РФ от 03.06.2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014 //Справочная правовая система КонсультантПлюс. 2017.

² Определение КС РФ от 09.02.2016 г. № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»».

вынесении таких актов должны учитываться обстоятельства, определяющие форму и степень вины причинителя вреда (в частности, было ли совершено правонарушение с целью получения экономической выгоды), характер его последующего поведения и последствия правонарушения, а также объем затрат, направленных им на устранение нарушения.

В целях разрешения данной правовой неопределенности с 1 марта 2017 года статья 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» дополнена пунктом 2.1, согласно которому при определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат должны будут быть урегулированы уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Исходя из позиции КС РФ можно предположить, что данное законодательное положение будет применимо к случаям, когда лицо, причинившее вред окружающей среде, в том числе земле, добровольно за свой счет совершит активные действия по ликвидации последствий нарушения. Именно эти материальные затраты и будут учитываться при определении общей стоимости возмещения вреда.

Таким образом, вопрос количественной оценки причиненного вреда крайне неоднозначен в том, что касается стоимости земли, которую невозможно, например, полностью восстановить после того как имело место ее загрязнение. Самая же трудная задача — оценить степень потерь, связанных с экологическим вредом. В связи с этим, представляется, что при возмещении вреда, причиненного земле, следует прежде всего руководствоваться такими соображениями, как тип ущерба, его масштаб (например, площадь, сроки, ожидаемая продолжительность) и, самое главное, характер восстановительных мер, доступных для его возмещения.

ПРОБЛЕМЫ ИСЧИСЛЕНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО НЕЗАКОННОЙ РУБКОЙ СУХОСТОЙНОЙ ДРЕВЕСИНЫ

Тимошенко Ю.А.

старший прокурор организационно-аналитического отдела Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук

В настоящее время уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений предусмотрена в ст. 260 УК РФ. При этом к предмету данного преступления не относятся сухостойные деревья, противоправная рубка которых при наличии к тому предусмотренных законом оснований может быть квалифицирована как хищение имущества (п. 15 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства

об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»).

В связи с этим лица, незаконно вырубившие сухостойные деревья, привлекаются к уголовной ответственности, как правило, по ст. 158 УК РФ. При этом изучение судебно-следственной практики по данной категории дел показало, что причиненный преступлением ущерб исчисляется по-разному.

В одних случаях органы предварительного расследования и суды исходят из того, что в данном случае совершено не экологическое преступления, а хищение, соответственно и при установлении суммы причиненного ущерба исходят из рыночной цены на лесоматериалы, основываясь на заключениях товароведческих экспертиз, либо расчетов, произведенных представителями управлений лесных хозяйств субъектов Российской Федерации и т.п.

Так, например, Волчихинским районным судом Алтайского края А. осужден по ч. 1 ст. 158 УК РФ за то, что спилил 4 сухостойных дерева породы сосна объемом 2,35 м³, причинив ущерб на сумму более 4 тыс. рублей. Как следует из материалов уголовного дела, размер ущерба был установлен на основании справки-расчета, представленной участковым лесничим на основании коммерческой стоимости древесины¹.

По другому делу мировым судьей судебного участка Вадинского района Пензенской области П. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ. П. незаконно с помощью трактора выкорчевал с корнем 25 сухостойных деревьев породы дуб общим объемом 11,89 м³, причинив ущерб на сумму 17835 рублей. При исчислении ущерба от преступных действий П. органы предварительного расследования и суд исходили из справки, составленной при осмотре места незаконной рубки, согласно которой «данные деревья имеют прямые стволы без признаков гниения, могут использоваться как деловая древесина для производства столбов и пиломатериалов», а также результатов лесотехнического исследования и справок о стоимости деловой древесины от предприятий, занимающихся ее реализацией².

Между тем, в большинстве случаев при определении ущерба руководствуются постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», согласно п. 3 приложения № 1 к которому при незаконной рубке сухостойных деревьев, их хищении стоимость устанавливается по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов.

Так, Президиумом Алтайского краевого суда был изменен приговор Угловского районного суда Алтайского края, а также апелляционное постановление судебной коллегии по уголовным делам Алтайского краевого суда в отношении К.И., размер похищенного имущества был значительно снижен (с 4826 рублей до 787 рублей). К. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30 п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ. К.И. совместно с К.А., реализуя свой преступный умысел, незаконно спилили 12 сухостойных деревьев

¹ Архив Волчихинского районного суда Алтайского края за 2014 год.

² Архив судебного участка Вадинского района Пензенской области за 2012 год.

породы сосна обыкновенная, из которых выпилили 22 сорта сухой сухостойной древесины общим объемом 3,672 м³. Загрузив указанную древесину в автомобиль, довести умысел на хищение до конца и распорядиться похищенным не смогли, поскольку были задержаны.

Изначально причиненный преступлением ущерб рассчитывался на основании постановлением Правительства РФ от 8.05.2007 № 273, но впоследствии была проведена товароведческая экспертиза, установившая, что сумма ущерба составляет 4826 рублей. Эта сумма и была вменена в вину подсудимым. Президиум Алтайского краевого суда не согласился с таким подходом, указав, что «судебными инстанциями было оставлено без внимания то обстоятельство, что виновные покушались на кражу 12 сухостойных деревьев путем их спиливания на территории лесничества. В данном случае при определении стоимости похищенного следовало руководствоваться постановлением Правительства РФ от 8.05.2007 № 273»¹.

С одной стороны, совершение незаконной рубки сухостойной древесины представляет собой преступление против собственности, с другой — в указанном постановлении Правительства РФ прямо предусмотрено, что расчет ущерба должен производиться по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов. Однако исчисленный таким образом ущерб, а он, как правило, составляет около 100 рублей за 1 м³, будет значительно (в ряде случаев более чем в 20 раз) отличаться от размера ущерба, установленного исходя из рыночной стоимости древесины (в среднем от 500 до 2000 рублей за 1 м³). В результате может получиться, что ущерб от просто похищенной древесины, которая, допустим, ранее была незаконно вырублена иными лицами, будет существенно превышать ущерб, причиненный незаконными действиями лица, который сам осуществил незаконную рубку сухостоя. Такой подход, совершенно очевидно, не может быть признан верным.

Выходом из сложившейся ситуации может служить внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 08.05.2007 г. № 273 путем увеличения кратности стоимости сухостойной древесины, исчисленной по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов, используемой при расчете ущерба на основании пункта 1.3. приложения 1 к данному постановлению Правительства РФ.

¹ Постановление Президиума Алтайского краевого суда от 26.05.2015 г. по делу № 44У-73.

О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, НАНОСИМОГО ВОДНЫМ БИОРЕСУРСАМ (НА ПРИМЕРЕ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)

Торцев А.М.

научный сотрудник ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики Российской академии наук» (г. Архангельск)

Студенов И.И.

заведующий лабораторией биоресурсов внутренних водоёмов Северный филиал ФГБНУ «Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича» (г. Архангельск), кандидат биологических наук

В 2004 году принят ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; в его развитие предусмотрено, что до начала осуществления хозяйственной деятельности реализуется ряд мер: оценка воздействия планируемой деятельности на биоресурсы и среду их обитания; определение последствий негативного воздействия планируемой деятельности на состояние биоресурсов и среды их обитания; разработка мероприятий по устранению последствий такого негативного воздействия, направленных на восстановление их нарушенного состояния; проведение мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние биоресурсов и среды их обитания.

В Архангельской области компенсационные мероприятия осуществляются, в подавляющем большинстве случаев, посредством искусственного воспроизводства молоди лосося атлантического (семги) и кумжи. Учитывая, что в области, не смотря на принимаемые меры, имеются случаи осуществления незаконного вылова семги и кумжи, авторами проведен сравнительный анализ стоимостных характеристик возмещения вреда хозяйствующими субъектами и возмещения вреда в результате уничтожения, незаконного вылова водных биоресурсов (браконьерства) применительно к условиям Архангельской области. В целях проведения анализа, за основу использован ущерб равный 100 кг в обоих случаях.

В соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам¹, расчет количества личинок (молоди) водных биоресурсов, необходимого для компенсации ущерба посредством искусственного воспроизводства, рассчитывается с использованием данных о размере вреда, средней массы одной воспроизводимой молоди и промыслового возврата. Стоимость воспроизводства водных биоресурсов определялась по сведениям государственных рыболовных заводов. Данные представлены в табл. 1.

¹ Приказ Федерального агентства по рыболовству от 25.11.2011 г. № 1166 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» — URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 01.02.2017 г.).

Данные по стоимости возмещения вреда хозяйствующими субъектами

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Ущерб, кг	100	100
Навеска, кг	4,125	1,1
Количество экземпляров	485	1818
Стоимость искусственного воспроизводства 1 экземпляра, рублей	181,64	181,64
Стоимость компенсации 100 кг ущерба, рублей	88 095	330 222

Расчет стоимости возмещения вреда, причиненного уничтожением, незаконным выловом водных биоресурсов (браконьерством), рассчитывается с использованием данных о размере вреда, средней массы одного экземпляра вида водного биоресурса и величины утвержденных такс. Данные представлены в табл. 2.

Таблица 2

Данные по стоимости возмещения вреда, причиненного в результате уничтожения, незаконного вылова водных биоресурсов (браконьерства)

Показатель	Стоимость, рублей	
	Лосось атлантический (семга)	Кумжа
Ущерб, кг	100	100
Навеска, кг	4,125	1,1
Количество экземпляров	25	91
Такса за 1 экземпляр, независимо от веса и размера, рублей	1250	580
Стоимость компенсации 100 кг ущерба, рублей	31 250	52 780

Таким образом, стоимость возмещения вреда хозяйствующими субъектами, получившими согласование Росрыболовства (его территориальных управлений) и легально осуществляющих деятельность, в 2,8 раза больше по лососю атлантическому (семге) и в 6,3 раза больше по кумже, чем стоимость возмещения вреда лицами, осуществляющими уничтожение, незаконный вылов водных биоресурсов (браконьерство) в Архангельской области. Такая ситуация ставит в неравное положение хозяйствующих субъектов, возмещающих ущерб и лиц, осуществляющих незаконный вылов водных биоресурсов: стоимость

1 экземпляра лосося атлантического (семги), выловленного в реках области, намного выше в торговых сетях, чем размер таксы.

В связи с изложенным, в целях единообразного подхода к компенсации ущерба, авторы считают целесообразным проведение работы по следующим направлениям:

1. Гармонизация подходов к определению размера такс за уничтожение, незаконный вылов водных биоресурсов, которые не менялись с 2000 г., и стоимости возмещения вреда хозяйствующими субъектами.

2. Объективное определение размера такс и стоимости возмещения вреда хозяйствующими субъектами, исходя из экономической ситуации и разумного сочетания экономических показателей теряемых и восполняемых ресурсов. При этом следует отметить, что значения этих показателей должны быть соизмеримы.

ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ, ПРИЧИНЕННЫХ НАРУШЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Чмыхало Е.Ю.

*доцент кафедры земельного и экологического права
Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов)*

Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями — один из видов ответственности, предусмотренный в главе XIII ЗК РФ. В ст. 76 ЗК РФ, также как и в указанном выше Законе, закрепляется обязанность возместить причиненный вред в полном объеме. По данным содержащимся в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в РФ, в 2015 по требованию органов Россельхознадзора в добровольном порядке было возмещено 1,58 млрд рублей убытков, причиненных земельными правонарушениями, судами удовлетворены иски о возмещении в денежном эквиваленте на сумму 1,42 млрд рублей, путем проведения рекультивации на сумму 1,49 млрд рублей¹.

Проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде, были предметом научных исследований многих ученых; однако анализ формируемой правоприменительной практики норм земельного законодательства и законодательства в сфере охраны окружающей среды позволил выявить некоторые проблемы. Наиболее часто судами рассматриваются требования о возмещении убытков, причиненных порчей земель, независимо от того каким способом было совершено это правонарушение: в результате нарушения правил снятия и хранения плодородного слоя почвы либо нарушения правил

¹ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015. М., 2016. С. 147.

обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами, отходами производства и потребления, и виновные лица были привлечены к административной ответственности по ст. 8.6 КоАП РФ.

Достаточно часто виновные действия выражаются в загрязнении земельного участка нефтепродуктами, произошедшем в результате порыва трубопровода. Для расчета убытков в этом случае используется Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам, как объекту охраны окружающей среды, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 08.07.2010 №238¹, определяющая исчисление в стоимостной форме размер вреда, причиненного почвам, в результате: их загрязнения посредством поступления загрязняющих веществ или смеси таких веществ; несанкционированного размещения отходов производства и потребления; порчи почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами. В Методике содержится формула, в которой для расчета убытков учитывается площадь участка, на котором выявлено правонарушение, степень и глубина загрязнения.

При возмещении убытков нередко возникают споры об их размерах, обоснованные тем, что лица, совершившие правонарушение, добровольно выполнили мероприятия по восстановлению земельного участка. Так, решением Арбитражного суда Саратовской области от 21 октября 2015 года было отказано в удовлетворении исковых требований, заявленных Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Саратовской области предъявленных к ООО «Саратовнефтегаз» о взыскании вреда в размере 576 000 рублей, причиненного в результате порчи земель, произошедшей при производстве плановых работ по опресовке нефтепровода, повлекших его разгерметизацию и выход нефтесодержащих продуктов в почву. Земельный участок отнесен к землям «земли сельскохозяйственного назначения» с разрешенным видом использования «для сельскохозяйственного производства». Обществом была вывезен нефтезагрязненный грунт в шламонакопитель, перекрыт верхний почвенный горизонт нарушенных земель потенциально «чистым» почвогрунтом, проведен технический этап рекультивации нарушенных земель (планировка территории). Как было установлено судом, обществом был проведен комплекс мероприятий по приведению земельного участка в надлежащее состояние, а именно: разработан и согласован с Управлением Росприроднадзора проект рекультивации загрязненного земельного участка; проведены мероприятия по рекультивации земельного участка и составлен акт приема-сдачи рекультивированных земель, согласно которому земельный участок пригоден для использования по целевому назначению.

Истец, обжалуя судебное решение, в качестве доводов в апелляционной жалобе указывает, что восстановление нарушенного состояния окружающей

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

среды не тождественно процедуре устранения нарушения. По мнению истца, устранение вреда, причиненного почвам, не освобождает от выплаты суммы ущерба, поскольку восстановление нарушенного состояния земель, устранение последствий нарушения природоохранного законодательства и возмещение причиненного в результате этого нарушения вреда являются самостоятельными действиями. Апелляционный суд изложил свою правовую позицию по данному делу в Постановлении от 21.12.2015 г. № 12АП-12487/2015, считая, что доводы Управления Росприроднадзора противоречат п. 2 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды» и п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

На основании указанных норм, суды всех инстанций, включая Верховный суд РФ, пришли к выводу, что действующим законодательством предусмотрены два способа возмещения вреда окружающей среде - взыскание суммы убытков в денежной форме и возмещение вреда в натуре путем проведения мероприятий по восстановлению нарушенного состояния. Каждый из указанных способов является достаточным для возмещения вреда как такового, поэтому если возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде, осуществляется в натуре посредством восстановления ее нарушенного состояния, основания для дополнительного взыскания денежных сумм в возмещение вреда отсутствуют¹.

При рассмотрении подобных споров судами выносились и иные решения. Рассматривая кассационную жалобу ООО "РН-Юганскнефтегаз" на судебные акты, которыми на общество возлагалась обязанность возместить убытки, причиненные загрязнением земель нефтепродуктами, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в постановлении от 29 августа 2016 г. указал, что восстановление нарушенного состояния окружающей среды осуществляется после выполнения мероприятий по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и не тождественно данной процедуре. Судами не были приняты во внимание доводы ответчика о том, что им были выполнены некоторые работы по восстановлению земельного участка, в связи с чем расчет ущерба должен осуществляться не на дату обращения с исковым заявлением, а на дату его рассмотрения в суде. Однако ответчик не представил ни проект рекультивации, ни акт приемки-сдачи рекультивированных земель.

Судами было отмечено, что действующее законодательство не предусматривает оснований для зачета понесенных ответчиком расходов по ликвидации загрязнения окружающей среды в сумму ущерба, которая определяется по факту затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, либо по установленным законом таксам и методикам исчисления размера вреда. Кроме того, судом обращено внимание на то, что

¹ См.: Постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2015 № 12АП-12487/2015 по делу № А57-14318/2015. Постановление оставлено без изменения Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 08.04.2016 г. № Ф06-7109/2016 по делу № А57-14318/2015 Определением Верховного Суда РФ от 25.07.2016 N 306-ЭС16-8066 отказано в передаче дела № А57-14318/2015 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления // <http://sudact.ru> (дата обращения 27.02.2017 г.)

Методикой не предусматривает перерасчет размера убытков исходя из показателей, полученных после проведения работ по ликвидации последствий аварии¹.

Во многих исследованных судебных актах указывается, что проведение только одной рекультивации не является способом полного возмещения экологического вреда, это лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы. Суды ссылаются на Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденные Приказом Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995², в которых рекультивация для сельскохозяйственных, лесохозяйственных и других целей, требующих восстановления плодородия почв, осуществляется последовательно в два этапа: технический и биологический. Технический этап предусматривает планировку, формирование откосов, снятие и нанесение плодородного слоя почвы, а также проведение других работ, создающих необходимые условия для дальнейшего использования рекультивированных земель по целевому назначению или для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв (биологический этап). Биологический этап включает комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы. Понятие рекультивации содержится и в п. 5 ст. 13 ЗК РФ: предлагается достаточно широкое определение, однако оно не позволяет понять соотношение рекультивации земель и возмещение вред окружающей среде.

Различное понимание судами рекультивации земель приводит к формированию разной правоприменительной практики. При рассмотрении спора, связанного с возмещением убытков, причиненных снятием плодородного слоя земли при производстве работ по добыче песчано-гравийной смеси без разрешения на их проведение и в отсутствие проекта рекультивации нарушенных земель, судами были удовлетворены в полном объеме заявленные иски о возмещении убытков в денежной форме и отказано в удовлетворении требования о понуждении ответчика привести нарушенную часть земельного участка в состояние, пригодное для дальнейшего использования в соответствии с целевым назначением, поскольку указанная обязанность ответчиком уже исполнена. Лицом, совершившим правонарушение, были представлены все необходимые документы, свидетельствующие о выполнении работ по восстановлению земельного участка в соответствии с планом его рекультивации. Актом приемки-передачи рекультивированных земель подтверждено, что все работы выполнены и земельный участок пригоден для использования в сельском хозяйстве в качестве сельскохозяйственных угодий. Истец не представил доказательств

¹См.: Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 17 ноября 2015 года по делу № А75-10949/2015, Постановление Восьмого Арбитражного Апелляционного суда от 6 апреля 2016 г. № 08АП-1278/2016 по делу № А75-10949/2015, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29 августа 2016 г. по делу № А75-10949/2015 // <http://sudact.ru> (дата обращения 27.02.2017 г.).

² См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1996, № 4.

обратного. Однако суд указывает, что действия ответчика привели к утрате природных свойств плодородного слоя, чем причинен вред окружающей среде, и выполнение им действий по рекультивации земельного участка во исполнение проекта рекультивации нарушенных земель следует считать фактическим признанием им факта ее порчи¹.

Интересным с этой точки зрения является определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 310-ЭС15-1168, вынесенное по делу № А54-503/2014, которым были отменены судебные акты нижестоящих судов в части отказа во взыскании 2 800 000 рублей. Указанными актами на виновное лицо была возложена обязанность выполнить работы по восстановлению земельного участка, на котором самовольно был снят и перемещен плодородный слой почвы, в результате чего земельный участок был перекрыт песком и его невозможно использовать по назначению ввиду физического и биологического состояния. Верховный суд РФ указал, что восстановление нарушенного состояния окружающей среды не тождественно процедуре ликвидации последствия загрязнения окружающей среды (земель). Такое восстановление осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды (земель). Кроме того, в определении Верховного суда РФ указано, что Закон не предусматривает оснований для зачета понесенных нарушителем затрат по ликвидации последствий в сумму ущерба, поскольку такая сумма в силу закона определяется самостоятельно по факту затрат именно на восстановление нарушенного состояния, а не непосредственно на ликвидацию последствий нанесенного вреда, либо по установленным законом таксам и методикам исчисления размера вреда².

Анализ правоприменительной практики позволяет судить о том, что споры о возмещении убытков, причиненных нарушением земельного законодательства, возникают достаточно часто и являются предметом разрешения в судах различного уровня. Правоприменители по-разному толкуют правовые нормы, а, следовательно, необходима конкретизацию правового регулирования данных отношений, в частности, наш взгляд, следует законодательно определить соотношение рекультивации земель и возмещения вреда, причиненных окружающей среде, чтобы обеспечить формирование одинаковой правоприменительной практики.

¹ См.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июля 2016 г. № 17АП-6882/2016-АК по делу № А50П-762/2015, оставлено в силе Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 11 ноября 2016 г. № Ф09-9643/16 // <http://sudact.ru> (дата обращения 27.02.2017 г.).

² См.: решение Арбитражного суда Рязанской области от 24.07.2014 г.; Постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2014 г., Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 04.12.2014; Определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014 // <http://sudact.ru> (дата обращения 27.02.2017).

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА ЛЕСОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ**Шульга А.Е.**

*старший преподаватель кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления Российской академии народного хозяйства и
государственной службы (РАНХиГС) (г. Волгоград)*

Согласно Конституции РФ природные ресурсы используются и охраняются в нашей стране как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9), а владение, пользование и распоряжение ими осуществляется исходя из принципа не нанесения ущерба окружающей среде (ч. 2 ст. 36). Леса и лесные ресурсы в данном случае не являются исключением.

Возмещение вреда лесам и лесным ресурсам являются частным случаем возмещения экологического вреда, которому в то же время присущи некоторые особенности. В науке экологического права о возмещении вреда сказано достаточно много, однако поскольку ни наука, ни судебная практика не стоят на месте, появляются новые основания для обращения внимания на столь сложную проблему как возмещение вреда в сфере экологии и природопользования.

Возмещение вреда лесопользователями также имеет важное значение. С одной стороны, восстанавливаются сам лес, лесные ресурсы или объекты, находящиеся на территории леса, а с другой стороны, стимулируется соблюдение лесного законодательства другими лесопользователями.

Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П вызвало новую «волну» внимания научного сообщества вопросам, связанным с возмещением вреда в сфере экологии и природопользования. В данном деле ООО «Заполярье» поставило под сомнение соответствие Конституции РФ положения ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 100 ЛК РФ и Постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», в том числе относительно применения п. 5 приложения №4 к нему в части, касающейся установления на их основании размера возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, в разрешении вопроса о возможности учета фактических затрат, понесенных причинителем вреда в процессе устранения им загрязнения лесов, образовавшегося в результате разлива нефтепродуктов. При рассмотрении этого дела КС РФ столкнулся с вопросом о существовании экологической ответственности, с определением сущности экологической ответственности. Однако ответы так и не были сформулированы, что отразилось в принятом решении.

Сложность вопроса о сущности экологической ответственности подтверждается вниманием к названной проблеме среди ученых. В.И. Романов пишет о том, что природоохранных отношениях существует эколого-правовая ответственность, являющаяся разновидностью юридической ответственности. В частности она проявляется в аннулировании лицензии, лесорубочного и

лесного билета и т.д.¹. М.М. Бринчук подчеркивает, что эколого-правовая ответственность направлена на возмещение экологического вреда. Признание ее как самостоятельного вида юридической ответственности может послужить импульсом как для обеспечения возмещения такого вреда, так и создания условий благоприятного социально-экономического развития, что является даже более перспективной целью².

Выводом КС РФ по указанному делу стало следующее: ч. 2 ст. 99 ЛК РФ и оспариваемое Постановление Правительства РФ признаны не соответствующими Конституции РФ в силу неопределенности нормативного содержания, из чего следует их произвольное применение. Суд принял во внимание расходы, понесенные истцом при устранении последствий разлива нефтепродуктов. В то же время ч. 2 ст. 100 ЛК РФ признана не противоречащей основному закону нашей страны.

Таким образом, в Постановлении КС РФ с одной стороны использовал частно-правовой метод, т.е. принял во внимание понесенные затраты истца на восстановление нарушенного положения, а с другой стороны, исходя из публично-правового понимания, не высказался против применения такс и методик, как способа исчисления размера вреда.

Отказ от такс и методик в настоящее время невозможен. Поскольку экологическое право является в доминирующей части публичной отраслью права, в то время как добровольный порядок возмещения вреда, в частности в лесных отношениях, встречается не часто. А постоянные обращения в суд контролирующих органов власти с исками о восстановлении нарушенного положения лесонарушением, приведет к длительности процедуры, а следовательно и меньшей эффективности.

В настоящее время вступили в силу изменения в ст. 99, 99.1 и 100 ЛК РФ. Несмотря на то, что КС РФ ст. 100 ЛК РФ признана соответствующей Конституции РФ, ее содержание сейчас представляется более развернутым. Размер возмещения вреда лесам теперь исчисляется не только на основании утвержденных Правительством РФ такс и методик, но и на основании оценки лесов, проводимой в соответствии с лесным законодательством, а также в порядке предусмотренном ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» исходя из понимания леса как экологической системы, учитывая уникальные природные свойства лесов.

С одной стороны формулировка нормы стала более развернутой, а с другой — содержит достаточно «расплывчатое» упоминание о лесе как экологической системе, которое соответствует ст. 5 ЛК РФ, в то время, как понятие леса, сформулированное в данной норме представляется не полным. В связи с этим, необходимо дальнейшее комплексное научное изучение вопроса возмещения вреда в сфере природопользования.

¹Романов В.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Йошкар-Ола. 1999. С. 14.

²Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // «LexRussia». № 6. 2016. С. 47.

Раздел IV

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И СБЕРЕЖЕНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Боголюбов С.А.

*заведующий отделом экологического законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации*

Вводимые в оборот более тридцати лет понятие и термин «устойчивое развитие» предполагают неоднозначность понимания, многомерность реализации и активизацию исследований, которые можно приветствовать в рамках научно-исследовательской деятельности, рекомендуемой и проводимой в высшем учебном заведении, особенно при освоении учебных дисциплин, посвященных земельной и иным отраслям права, геодезии, картографии, регистрации недвижимости.

Необходимым элементом устойчивого развития экономической, социальной и экологической сфер являются экологическое образование, направленное на формирование соответствующей экологической культуры, обеспечивающей сбережение и рациональное использование природных ресурсов, охрану и восстановление благоприятной окружающей среды, возмещение экологического вреда; непрерывное, возобновляемое, постоянное развитие не может не подкрепляться надлежащей и соответствующей деятельностью в области наращивания экологической (природоохранной) культуры.

Для обеспечения устойчивости экологической культуры надо понять, что ее формирование требует долгого времени и не терпит наскоков и наступления быстронаступающих результатов — ее итогов приходится ждать десятилетиями, а то и столетиями через всеобщность и комплексность экологического образования, включающего дошкольное и общее образование, среднее, профессиональное и послевузовское образование, переподготовку и повышение квалификации различного рода руководителей и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной

деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Подобное долговременное обучение осуществлялось веками, в том числе активизировалось после принятия Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» 1960 г., с различными взлетами и отступлениями, преподаваниями в школе отдельных предметов по экологии либо включениями (вкраплениями) специализированных экологических знаний в различные учебные, включая инженерные (для профессионального образования), дисциплины.

В середине XX века преобладали сначала общие, преимущественно философские подходы к уяснению окружающей природной среды и необходимости ее охраны через понимание места Земли и ее биосферы в мироздании, глобального характера состояния атмосферы, лесов, вод, растительного и животного мира, ответственности настоящего поколения за благоприятное проживание и жизнедеятельность будущих поколений.

Первая международная научно-практическая конференция по совершенствованию экологического образования состоялась в г. Тбилиси в 1978 г., эти научно-методические встречи продолжались в городах Минск, Иваново и т.д., приводя к усилению планетарного, государственного мышления и распространению алармистских настроений; в 1990-х годах была создана и собиралась авторитетная комиссия при Правительстве РФ во главе с небезызвестным чл.-корр. РАН А.В.Яблоковым по экологическому образованию и воспитанию¹.

На современном этапе использования природных ресурсов, качества окружающей среды и состояния экологической культуры, формирующего ее экологического образования целесообразно не замыкаться лишь на глобальном масштабе охраны окружающей среды и природопользования, но переходить к конкретным формам сбережения конкретных природных объектов на уровне региона, населенного пункта (города), городского округа, квартала, улицы, дома.

Здесь немало конкретных задач и дел по благоустройству и озеленению, сбору, хранению, транспортировке, складированию и утилизации отходов производства и потребления, защите зеленых насаждений и придомовых территорий, гуманному отношению к животным и охране атмосферного воздуха, по предупреждению захламления и порчи земель, к восстановлению природы в натуре, к возмещению вреда, причиненного окружающей среде.

Среди многочисленных направлений экологического образования существенная роль должна принадлежать правовому вектору, эколого-правовому образованию, повышению экологического правосознания: все общие размышления об экологии и требования к охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования должны сопровождаться ответами на вопросы «кто виноват? Что делать?» причем не только

¹ Подробнее см. Правовые проблемы экологического воспитания граждан. Московский независимый эколого-политологический ун-т. М. 2001; Проблемы озеленения крупных городов. М. Прима-пресс Экспо. 2008.

относительно других, в том числе должностных, лиц и публичных органов, но и применительно к самому себе.

В связи с этим в учебном процессе надо рассматривать полномочия и функции государственных и муниципальных органов, общественных организаций в сфере экологического управления, надзора и контроля, обязанности и права юридических и физических лиц по возмещению экологического вреда, возможности граждан по предупреждению и пресечению экологических правонарушений, сообщению о них публичным органам, получению сообщений и ответов на свои предложения, заявления, жалобы, иные обращения в защиту персональных и общих интересов.

В этой связи полезно изучение экологических полномочий государственных органов РФ и субъектов РФ, их должностных лиц, муниципальных образований и органов местного самоуправления в сфере вопросов местного значения по распределению конкретных функций публичного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включая возмещение вреда, причиненного окружающей среде (см. ст. 42 Конституции РФ); рассмотрение этих задач не исключает повышения уровня концептуального распределения природоохранных полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями на основании ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ, ст. ст. 5-10 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Можно констатировать недостаточность эколого-правовой активности негосударственного сектора ввиду отмечаемой в СМИ неорганизованности и пассивности большинства граждан, незнания и неиспользования ими своих прав, невыполнения своих обязанностей, а также обязанностей должностных лиц государственной и муниципальной службы, неприменения предусмотренной законодательством юридической ответственности за воспрепятствование не противоречащей закону деятельности в защиту окружающей среды.

Образование целесообразно организовывать по видам природных ресурсов — предусмотренных в законодательстве РФ объектов охраны окружающей среды, то есть земли, ее недр, почв, поверхностных и подземных вод, лесов и иной растительности, животного мира, генетического фонда животных и других организмов, атмосферного воздуха и его озонового слоя, околоземного космического пространства, которым может приноситься ущерб.

Не менее результативным считается проведение эколого-правового обучения по стадиям хозяйственной деятельности, причиняющей вред окружающей среде, то есть применительно к конкретным эколого-правовым требованиям при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных жилых и производственных объектов.

Дифференциация правовых требований применительно к конкретным природным ресурсам и апробированным стадиям хозяйственной деятельности, перевод внимания на возможности собственных действий при понимании своего места в общей природоохранной работе (каждый солдат должен

понимать маневр и свое место в бою, говорил А.В.Суворов) позволяют оптимизировать сбережение природных объектов, придавать планетарному мышлению целенаправленный характер, ощущать реальные плоды своего непосредственного труда и поведения, использовать заложенные в законодательстве правовые возможности участия каждого в оздоровлении природы, в возмещении причиненного ей вреда¹.

Наращение правовых составляющих слагаемых и факторов экологического образования с использованием постоянных норм и категорий российского динамичного и, хочется надеяться, стабилизирующегося законодательства, международных рекомендаций призвано поддерживать и подкреплять устойчивое развитие экономики, общества, государства.

Таким образом, устойчивое развитие (при всех разночтениях его понимания) неотделимо от надежной и стабильной экологической культуры общества и его членов, от формирующего ее эколого-правового образования, дающего воспитание активных граждан, способных и умеющих пользоваться своими законными правами, выполняющими свои конституционные экологические обязанности, включая обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

СТРАТЕГИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ЗАЩИТЕ МОРСКОЙ СРЕДЫ КАСПИЯ

Бутылина Т.П.

заместитель директора АНО «Центр международных проектов»

Морозов Б.Н.

консультант АНО «Центр международных проектов»

Исходя из особенностей Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря и реализуемых ею современных принципов и подходов к участию общественности, включая учащуюся молодёжь, к конвенциональной деятельности, полезно рассмотреть опыт формирования и содержание национальной российской и региональной всекаспийской стратегий участия общественности в реализации положений этой конвенции, показать существующие формы такой деятельности и некоторые перспективные направления её развития, учитывающие, в частности, задачи формирования экологической культуры, «экологизации» школьных инженерных проектов, возмещения экологического вреда и др.

¹ Подробнее см. *Боголюбов С.А.* Экологическая культура: идеи и правовое оформление // Диалог культур и партнерство цивилизаций. Становление глобальной культуры. X Международные Лихачевские чтения. РАН, РАО. С.-Пб.2010. С. 378-380; *Боголюбов С.А.* Эколого-правовая подготовка руководителей // Современные аспекты экологии и экологического образования. Казанский государственный ун-т, АН Республики Татарстан, Министерство экологии и природных ресурсов РТ. 2005.

Поскольку деятельность особо охраняемых природных территорий связана с научно-исследовательской и эколого-просветительской работой, их интересы связаны как с сохранением особо ценных природных комплексов региона, ведением мониторинга биоты, развитием неистощительного природопользования на биосферных территориях, так и с сохранением устойчивости каспийской экосистемы в целом, с минимизацией ущерба наносимого браконьерством в регионе, а также с обучением и просвещением населения и туристов.

Выявленные особенности общественного «экологического» сознания жителей региона обуславливают недостаточное осознание своей личной причастности к экологическим проблемам, отсутствие эффективных экономических инструментов достижения экологической безопасности производства. Но, в то же время, большинству общественных организаций экологической направленности присуща высокая приоритетность практически любых аспектов природоохранной и природоресурсной деятельности.

Стратегия участия общественности Тегеранской конвенции (СУО), принятая на третьей сессии Конференции Сторон (Актау, 2011), в соответствии с подходом ЮНЕП определяет «общественность» (гражданское общество) как любое юридическое или физическое лицо, группа или организация, которая постоянно находится в прибрежном районе Каспия.

Под термином «заинтересованная сторона» она подразумевает любое юридическое или физическое лицо, группу или организацию, которые, вне зависимости от постоянного местонахождения, имеют заинтересованность в деятельности, влияют или могут повлиять своими программами на процесс принятия решений, а также прямо или косвенно находятся под воздействием процесса принятия решений.

Целью СУО является создание эффективного механизма участия общественности региона в управлении морской и прибрежной средой Каспия. А основные задачи стратегии включают: содействие созданию эффективного набора механизмов для участия общественности в природоохранных мероприятиях по Каспийскому морю и участию общественности в процессе принятия решений, планирования/проектирования программ развития и мониторинга выполнения отдельных задач.

Практическая деятельность по «вовлечению общественности» в реализацию Тегеранской конвенции опирается на то, что во всех пяти Договаривающихся Сторонах Тегеранской конвенции были приняты Национальные планы действий по Конвенции, которые включают меры в отношении мобилизации, вовлечения и участия областных и местных властей, частного сектора, организаций гражданского общества и широкой общественности в принятии решений и осуществлении мер по защите морской среды Каспийского моря в соответствии с их национальным законодательством; стороны представляют доклады об этих мерах.

Общие схемы организации общественной деятельности определены по таким основным направлениям:

привлечение внимания общественности к проблемам сохранения морской среды (организация семинаров, тематических вечеров, циклов лекций, «круглых столов»; подготовка и издание буклетов, методических пособий; проведение акций по уборке мусора, посадке зеленых насаждений; социологические опросы, анкетирование; соответствующая активность политических партий и организаций экологической направленности; организация национальной Сети общественной поддержки Тегеранской конвенции);

распространение экологических, правовых и экономических знаний, воспитание экологической культуры среди молодежи (издание методических пособий, проведение курсов по правовым, экономическим и экологическим основам малого бизнеса и частного предпринимательства; использование возможностей национальной Сети общественной поддержки Тегеранской конвенции; социальная реклама в СМИ.);

научно-исследовательская деятельность (исследования по различным тематическим направлениям охраны природы; участие в организации путешествий, экспедиций и исследований; предоставление услуг по экологической сертификации и аккредитации; сохранение и изучение генофонда растительного и животного мира; проведение общественных экспертиз в области экологии; участие в государственной экологической экспертизе и ОВОС каспийских проектов; популяризация результатов исследований);

инициативы общественности в решении актуальных экологических и социальных проблем в регионе (встречи с управленческими структурами, представителями промышленности, туристического сектора, сельского хозяйства; интернет-конференции и др.);

поддержка развития экологического туризма в регионе (просветительская работа среди туристов и отдыхающих; издание буклетов, картосхем, «листовок», установка аншлагов и т. п.; проведение экскурсий экологической направленности);

объединение природоохранных инициатив государственных, общественных и коммерческих структур (проведение общественных экологических экспертиз; организация общественных слушаний и совершенствование их проведения; участие в ОВОС каспийских проектов в трансграничном контексте; организация рабочих встреч и семинаров; создание партнерств);

содействие созданию партнерств «Общество — Бизнес — Власть» (организация встреч, «круглых столов», семинаров и т. п.).

Поскольку экологическое облагораживание окружающей среды необходимо рассматривать как долгосрочный процесс, затрагивающий не одно (демографическое) воспроизведённое поколение, т. е. не менее 20-25 лет, период действия стратегий участия общественности следует рассчитывать на указанный срок, подразумевающий необходимость их регулярной актуализации; при этом достигается соответствие процессов экологического

облагораживания среды, с одной стороны, и духовного облагораживания новых поколений, с другой.

Так в отношении экологических проектов для молодёжи требуется чтобы они обладали чёткой результативностью в краткосрочной перспективе; способствовали формированию полииерархических структур, позволяющих проявлять как лидерские, так и иные уважаемые качества (способность к креативным решениям) в различных группах; использовали конфликтологические подходы к выявлению и разрешению проблем, к постановке, формированию, выполнению проектов и «внедрению» достигнутых результатов; не были «заорганизованными» и скучными в процессе выполнения.

В прикаспийских субъектах РФ функционирует ряд активных неправительственных организаций, осуществляющих разнообразную природоохранную деятельность. Здесь работают давно сложившиеся отделения общероссийских природоохранных объединений и обществ (географического, охраны птиц, защиты природы), местные студенческие организации, детские образовательные учреждения экологической направленности. Важную просветительскую работу проводят ВУЗы и заповедники. При участии общественных организаций готовятся образовательные программы и издаются материалы экологической направленности. Разнообразная функциональная и тематическая направленность такой деятельности, а также накопленный опыт позволяют общественности региона вносить значительный вклад в выполнение Тегеранской конвенции.

Например, региональное отделение Астраханской области Общероссийской общественной организации «Центр экологической политики и культуры», созданное по инициативе и при поддержке ФГУ «Астраханский государственный природный биосферный заповедник», содействует повышению экологической осведомленности и экологической культуры граждан через вовлечение в эколого-просветительские мероприятия и реализацию проектов, направленных на сбережение природных ресурсов и решение проблем охраны окружающей среды.

В прикаспийских субъектах РФ проходят ставшие ежегодными природоохранные акции: «Чистые берега — чистые реки — чистые моря», Всероссийский день посадки леса (акции «Чистый лес» и «Живи, лес»), «Блоггер против мусора», «Все реки впадают в море», «Чистый двор — чистое село — чистая планета» и «Чистый воздух — здоровое будущее», «Всероссийский экологический субботник — Зеленая Россия». Не менее важно полноценно использовать значительный научный потенциал этого региона.

Общественность и неправительственные организации региона принимают активное участие в процедуре ОВОС наряду с заказчиком планируемой деятельности, исполнителем ОВОС, заинтересованными юридическими и физическими лицами. Ценный положительный опыт обеспечения участия общественности в ОВОС Каспийского моря накоплен ОАО «ЛУКОЙЛ».

Одним из главных механизмов вовлечения гражданского общества в охрану морской среды Каспийского моря является ежегодная организация в

каждой из прибрежных стран «Дня Каспийского моря», учрежденного в ознаменование вступления в силу Конвенции 12 августа 2006 года. Так в рамках «Дня Каспийского моря» в Астрахани состоялась встреча представителей правительственных кругов и общественности прикаспийских стран «Тегеранская конвенция и взаимодействие заинтересованных сторон в решении экологических задач Каспия», обсудившая широкий круг вопросов, связанных с реализацией СУО Тегеранской конвенции, и других актуальных направлений конвенциональной деятельности.

Важнейшим и перспективным направлением, действительно «стратегическим» аспектом реализации СУО в Российской Федерации является её воздействие на молодёжную политику. Конкретно, идеи Стратегии могут быть имплементированы как во внедрении элементов ОВОС (в том числе с привлечением элементов ГИС-технологий) всех проектов, реализуемых в классах «инженерной направленности», так и в постановке инженерных проектов собственно «экологической» направленности, включая обеспечение эффективности «участия заинтересованных сторон».

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Злотникова Т.В.

профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК, доктор юридических наук, Заслуженный эколог РФ, Почетный работник охраны природы, Академик РЭА, Председатель Президиума Национальной Экологической Аудиторской Палаты (НЭАП), Почетный геодезист Российской Федерации

Несмотря на то, что понятия экологическая культура, экологические образование и просвещение являются устоявшимися, весьма очевидными, не требующими разъяснений и раскрытия и применяются в действующем законодательстве, все же полезно углубиться в специфику понятийного аппарата, тем более связанного, в определенной мере, с возмещением экологического вреда. Проект ФЗ «Об экологической культуре», который был разработан и внесен на рассмотрение 3-го созыва Государственной Думы РФ, но так и не принят до настоящего времени, предлагал следующие определения:

«экологическая культура — неотъемлемая часть общечеловеческой культуры, включающая систему социальных отношений, моральных ценностей, норм и способов взаимодействия общества с окружающей природной средой, преемственно формируемая в общественном сознании и поведении людей на протяжении жизни и деятельности поколений непрерывным экологическим образованием и просвещением, способствующая здоровому образу жизни, духовному росту общества, устойчивому социально-экономическому развитию, экологической безопасности страны и каждого человека»;

«экологическое образование — непрерывный процесс воспитания, обучения, самообразования и развития личности, направленный на формирование норм нравственного поведения людей, их обязанностей и ответственности по отношению ко всему живому, а также получение специальных знаний и практических навыков по охране окружающей природной среды, природопользованию и экологической безопасности, реализуемых в экологически грамотной деятельности»;

«экологическое воспитание — процесс непрерывного, систематического и целенаправленного формирования эмоционально-нравственного, гуманного и бережного отношения человека к природе и морально-этических норм поведения в окружающей среде»;

«экологическое просвещение — распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности в целях формирования в обществе основ экологической культуры».

Представляют интерес предложенные законопроектом основные принципы государственного регулирования в области экологической культуры, среди которых:

«системность, комплексность и непрерывность экологического образования и просвещения;

обязательность необходимой экологической подготовки руководящих работников, научных работников и специалистов, связанных с деятельностью, оказывающей вредное воздействие на окружающую природную среду и здоровье человека, а также специалистов, ведущих эколого-просветительскую деятельность;

включение в перечень обязательных требований экологической аттестации руководителей и специалистов лицензируемых видов деятельности, оказывающей вредное влияние на окружающую природную среду и здоровье людей;

государственная поддержка, экономическое стимулирование конкретной деятельности по развитию экологической культуры в Российской Федерации, направленная на решение задач по сохранению и восстановлению окружающей природной среды, ресурсосберегающему природопользованию».

Целесообразно остановить внимание на ряде важных положений законопроекта, которые могли способствовать снижению критичности оценок в части низкого уровня экологического сознания и экологической культуры населения страны, но, которые, к сожалению, не реализованы до настоящего момента в повседневную правовую действительность:

«преподавание предмета (курса) "Экология" в образовательных учреждениях Российской Федерации на всех уровнях системы образования;

экологизация учебных предметов системы образования Российской Федерации;

создание на всех уровнях профессионального образования преемственных учебных планов и программ экологической направленности;

включение вопросов экологии и экологической безопасности в программы подготовки специалистов для системы образования, а также в программы послевузовского образования и для сдачи государственных экзаменов по специальности на соискание ученой степени бакалавра, специалиста, магистра, кандидата наук».

Весьма важными являются положения об обеспечении экологоориентированной подготовки квалифицированных специалистов в высших учебных заведениях, об обязательности образования по специальностям экологического профиля для замещения должностей государственных служащих органов всех уровней власти, регулирующих вопросы деятельности учреждений, организаций и предприятий, оказывающих воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

Но пока такого действующего закона не существует и многие его позитивные моменты в правовом пространстве страны отсутствуют; часть его важных постулатов представлена в так называемом базовом законодательном акте, в ФЗ «Об охране окружающей среды», где имеется отдельная 13 глава, посвященная рассматриваемой проблеме, - «Основы формирования экологической культуры».

На примере указанной главы можно проиллюстрировать негативную тенденцию по деэкологизации действующего в России законодательства, в том числе и «главного» экологического закона. Так ст. 72 ФЗ «Об охране окружающей среды» в соответствии со внесенными изменениями с 1 сентября 2013 года (ФЗ от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ) утратила силу. Упраздненная статья регламентировала осуществление преподавания основ экологических знаний в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно-правовых форм.

Этой же статьей предусматривалось преподавание учебных дисциплин по охране окружающей среды в соответствии с профилем образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов. Таким образом, вместо того, чтобы принять меры по практической реализации указанных в ст. 72 норм в части усиления экологического образования на разных этапах образовательного процесса, а также в профессиональной подготовке, эти нормы попросту решили упразднить.

Экологическая доктрина России, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р, определила современное состояние общества, как экологический кризис, который ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Среди основных факторов деградации природной среды России, которые должны учитываться при проведении в РФ единой государственной политики в области экологии, Доктрина провозгласила «низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны». Соответственно одной из задач государственной политики в области экологии Доктрина называет «экологическое образование и просвещение», которая достигается

«повышением экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии».

По прошествии 15 лет с момента издания Доктрины, можно коротко охарактеризовать выполнение указанных в этом стратегическом документе задач по повышению низкого уровня экологического сознания и экологической культуры населения страны, как не вполне удовлетворительное. Именно поэтому большинство ее нереализованных позиций перенесено, но уже с более поздними сроками в другой стратегический документ по государственной экологической политике страны — «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В этом документе, утвержденном Президентом РФ Д.А. Медведевым 30 апреля 2012 года, провозглашена стратегическая цель государственной политики в области экологического развития и определены основные задачи для ее достижения.

Одной из указанных задач провозглашено «формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания». Основы раскрывают ряд механизмов для решения этой задачи, среди которых представляют интерес следующие:

а) формирование у всех слоев населения, прежде всего, у молодёжи, экологически ответственного мировоззрения;

б) государственная поддержка распространения через средства массовой информации сведений экологической и ресурсосберегающей направленности, а также проведения тематических мероприятий;

в) включение вопросов охраны окружающей среды в новые образовательные стандарты;

г) обеспечение направленности процесса воспитания и обучения в образовательных учреждениях на формирование экологически ответственного поведения, в том числе посредством включения в федеральные государственные образовательные стандарты соответствующих требований к формированию основ экологической грамотности у обучающихся;

д) государственная поддержка деятельности образовательных учреждений, осуществляющих обучение в области охраны окружающей среды;

е) развитие системы подготовки и повышения квалификации в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении экономической и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду;

ж) включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания в государственные, федеральные и региональные программы».

Из приведенных задач видно, что, несмотря на то, что между принятием обоих стратегических документов прошло десятилетие, задачи и механизмы в области формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания, обозначенные в них практически не изменились. Этот факт лишний раз подтверждает вывод о неудовлетворительном выполнении

многогранной задачи повышения экологической культуры населения, экологического образования и просвещения, обозначенных в Доктрине.

В целях реализации второго стратегического документа 18 декабря 2012 года Правительство РФ издает Распоряжение № 2423-р «Об утверждении плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». Поскольку с момента принятия указанного конкретного акта прошло уже 4 года, уместно проанализировать эффективность выполнения его отдельных пунктов.

Так, ряд поручений Плана действий со сроком исполнения до 2015 года включительно уже практически сорван. Распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2016 года № 1688-р отдельные пункты Плана действий просто упразднены (5 пунктов), по другим мероприятиям уже просроченный срок исполнения перенесен на более поздние годы (12 пунктов). И это происходит в преддверии объявленного в России года Экологии.

Среди упраздненных мероприятий такие важные, как:

разработка механизмов стимулирования инвестиций в технологическую модернизацию отраслей экономики, обеспечивающих уменьшение антропогенного воздействия, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;

разработка предложений о формировании образовательных программ, учитывающих особенности осуществления природоохранной деятельности в различных отраслях экономики;

реализация основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р».

Приведенные примеры доказывают, что один из выводов Экологической доктрины о «низком уровне экологического сознания и экологической культуры населения страны», к сожалению, справедлив не только в отношении рядового населения страны, но и, в первую очередь, в отношении руководящего эшелона нашего населения, т.е. Правительства РФ.

В завершение немного экологической истории. Около 30 лет назад в далеком 1988 году тогдашний Председатель Правительства нашей страны, тогда еще СССР, Н.И.Рыжков сказал замечательные слова: «Мы все, включая Правительство, должны «позеленеть». Выражаясь современным языком, он пожелал всем, включая Правительство, повышения экологической культуры. Несмотря на то, что прошло почти 30 лет, призыв как никогда актуален!

Хочется надеяться, что объявленный Президентом России 2017 год, как год Экологии, позволит поправить ситуацию, как с повышением уровня экологической культуры, участвующей в возмещении экологического вреда, так и с повышением эффективности государственной экологической политики, что безусловно сможет способствовать экологическому оздоровлению страны и ее граждан.

РОЛЬ ЭКОЛОГИИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Каметжанов Д.С.

магистрант информатики Жетысуского государственного университета имени И. Жансугурова (г. Талдыкорган, Республика Казахстан).

Будущее биосферы стало предметом пристального внимания представителей многих отраслей научного знания, что само по себе может быть достаточным основанием для выделения особой группы проблем - философско-методологических проблем экологического прогнозирования. Следует подчеркнуть, что данный аспект является одной из “слабостей молодой науки футурологии” в целом.

Разработка этих проблем является одним из важнейших требований развития человеческой культуры на современном этапе развития человечества. Ученые согласились, что принятая политика по принципу “реагировать и исправлять” бесплодна, повсеместно завела в тупик. “Предвидеть и предотвращать - единственно реалистический подход”.

Коротко о проблемах пресной воды. Чистой воды у нас не хватает. Причина заключается в бесхозном, варварском отношении к воде, как к бесплатному, ничейному природному ресурсу. Ее можно забрать в каком угодно количестве, ее можно без особого наказания загрязнить. Анти - экономичность в водохозяйственном строительстве оборачивается постоянной трагедией для крупных и мелких регионов.

Одной из крупных проблем стало загрязнение подземных вод. Неумеренное применение пестицидов и минеральных удобрений привело к тому, что они в большом количестве оказались в грунтовых водах. Когда среди глобальных экологических проблем называются сокращение видового (генетического) разнообразия живой природы, обычно подразумевают, что эта проблема связана в основном с гибелью влажных тропических лесов - мест, где сосредоточено максимальное разнообразие видов животных и растений. Проблема сокращения биологического разнообразия - это одна их самых страшных проблем для будущего человечества, поскольку исчезнувший вид восстановить невозможно.

Экологическое сознание — это понимание необходимости охраны природы, осознание последствий нерадивого отношения к ней. Кроме того, экологическое сознание — это понимание и осознание того, что каждый человек несет ответственность за сохранение как отдельных видов животных и растений, так и в целом жизни на Земле.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

целью исследования взаимодействия экологического и нравственного воспитания является формирование человека с высоким уровнем эколого-нравственной культуры, сочетающего в себе эколого-нравственные знания и убеждения;

в целях формирования эколого-нравственной культуры граждан необходим комплекс мер: продолжить работу по совершенствованию содержания учебных программ;

расширять и углублять все виды внеурочной деятельности эколого-нравственного воспитания — познавательную, трудовую, опытническую, краеведческую. Внедрять в учебный процесс учебных заведений различные спецкурсы и факультативы эколого-нравственного аспекта;

активизировать участие подростков в разнообразной опытно-исследовательской, природоохранной деятельности, организовывать различные экологические клубы, кружки, экологические лагеря и т.д.

Таким образом, решение экологических проблем в огромной степени зависит от постановки экологического образования и воспитания подрастающих поколений. Вступающие в трудовую жизнь люди должны иметь четкое представление о том, что природные ресурсы не бесконечны и технология производства любой продукции должна удовлетворять такому, с экологической точки зрения, требованию, как минимальное потребление материалов и энергии. Они должны хорошо знать законы природы, понимать взаимосвязь природных явлений, уметь предвидеть и оценивать последствия вмешательства в естественное течение различных процессов.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Липски С.А.

заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук, доцент

Согласно Указу Президента РФ от 01.08.2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий» 2017 год объявлен годом особо охраняемых природных территорий, основному способу сохранения эталонов природы, недопущения ей вреда.

В постсоветской России проведена значительная работа по расширению системы ранее образованных ООПТ (первый в России Баргузинский заповедник был основан 11 января 1917 г.). Только за последние 10 лет создано 15 национальных парков, и к настоящему времени в стране имеется 103 заповедника, 50 национальных парков и 60 заказников (все — федерального значения).

Система законодательного регулирования землепользования в ООПТ включает в себя нормы ЗК РФ (глава XVII «Земли особо охраняемых территорий и объектов»), федеральные законы от 10 января 2001 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и

курортах», от 25 июня 2002 года 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

В соответствии с действующим законодательством все земли ООПТ входят в состав категории «Земли особо охраняемых территорий и объектов». При этом ООПТ составляют большую часть этой категории. По причине своей особой значимости и уникального месторасположения земли ООПТ всегда были объектом особых притязаний. На правовой режим этих земель оказывают влияние, как общая нестабильность земельного законодательства, так и разрозненные узкоспециализированные законодательные инициативы. Кроме того, сравнительно молодое градостроительное законодательство рассматривает все земли как территорию для развития, а не как объект охраны (при этом значительная часть земель ООПТ находится на землях населенных пунктов), что актуализирует проблемы предотвращения ущерба окружающей среде.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий порядок отнесения земель к землям ООПТ федерального значения, как предусмотрено ч. 3 ст. 94 ЗК РФ. Это, в свою очередь, затрудняет реализацию органами государственной власти и местного самоуправления своих полномочий по определению статуса ООПТ регионального и местного значения. Согласно Закону № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд, изъятие земель которого запрещается. Однако в законодательстве нет нормативного регулирования вопросов об упразднении или изъятии части особо охраняемой территории — на практике это порождает проблемы (когда по причинам природного или техногенного характера происходят значительные изменения природных особенностей отдельных территорий ООПТ, в результате которых признаки отнесения их к категории ООПТ меняются или полностью исчезают).

Организация данных территорий, утверждение их границ, площадей и режимов особой охраны осуществляется с учетом Закона № 33-ФЗ и Закона № 174-ФЗ, согласно которому материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса ООПТ, являются объектами государственной экологической экспертизы. Однако в этих законах нет норм, указывающих на такие требования или отсылающих к ним.

Процесс создания государственных природных заповедников и национальных парков требует длительного времени, в течение которого на создаваемой новой ООПТ продолжает осуществляться хозяйственная деятельность, что может приводить к деградации ценных природных комплексов и объектов, причинении им ощутимого вреда. При этом законодательных ограничений на осуществление хозяйственной деятельности в отношении проектируемых ООПТ нет. Предложения к постановке

намечающихся и решению имеющихся проблем в указанной сфере сводятся к следующему.

1. Актуализация понятия ООПТ. Так, в законе № 33-ФЗ установлено понятие «биосферный полигон», но нет понятия «биосферный резерват», как это предусмотрено принятой Севильской стратегией о биосферных резерватах.

2. Следует рассмотреть вопрос о возможности включения отдельных особо ценных сельскохозяйственных угодий в особо ценные земли, правовой режим которых регулируется ст. 100 ЗК. Тем более что действующее определение особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий (п. 4 ст. 79 ЗК РФ) не конкретизировано и больше увязано не с их агрохозяйственной ценностью, а либо со статусом их пользователя, либо с их кадастровой стоимостью.

3. Также следует отметить возможные проблемы для земель категорий как особо охраняемых территорий и объектов, так и сельскохозяйственного назначения, связанные с предложением отказаться от института категорий земель, заменив его территориальным зонированием (опасность застройки этих ценных земель, проблемы установления их границ, неосуществимость декларируемого подхода об «автоматизме» включения в состав соответствующей зоны).

В любом случае важно учитывать, что переход к территориальному зонированию вместо категорирования земель может быть сопряжен как с более четким правовым режимом и лучшей защитой, так и наоборот (что более вероятно), тем более при отсутствии принятых регулирующих регламентов, утвержденного и всесторонне исполняемого порядка возмещения прошлого экологического вреда.

4. Необходим единый подход в сфере развития системы ООПТ, который существует во многих других развитых странах, предусматривающий принципы формирования региональных сетей ООПТ; процедуры создания ООПТ; определение границ, целей, задач и режимов особой охраны ООПТ, механизмы управления и поддержки ООПТ, в том числе обеспечение охраны ООПТ, оценку эффективности функционирования ООПТ, использование их потенциала в целях познавательного туризма, экологического просвещения и образования, научных исследований и экологического мониторинга.

5. Весьма актуален вопрос об использовании защитных лесов на ООПТ регионального значения для хозяйственных нужд учреждений ООПТ (заготовка, строительство инфраструктуры для развития регулируемого экологического туризма, проведения биотехнических и санитарных мероприятий), а также для жизнеобеспечения населения, проживающего в границах ООПТ.

6. Места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей также нуждаются в повышенном внимании законодателя. Считаем возможным дополнение Закона № 33-ФЗ в части учета интересов коренных малочисленных народов и органов местного самоуправления по определению границ функциональной зоны

традиционного природопользования коренных малочисленных народов и их участия в самоуправлении национальным парком.

7. О роли землеустройства. С 2014 года изменились цели охраны земель — прежние цели, связанные с 1) предотвращением и 2) ликвидацией загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, дополнены также 3) обеспечением рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель. Третья цель достигается в рамках землеустройства, но если проанализировать, как изменялось за последние годы законодательство о землеустройстве — то все шло по пути неизменного понижения его роли: этот подход должен быть изменен.

В целом совершенствование законодательного регулирования охраны и использования земель ООПТ должно быть направлено на достижение баланса между их 1) развитием и 2) сохранением, использованием и охраной в целях построения эффективной правовой земельной политики для предотвращения, возмещения вреда, причиненного земельным и иным природным ресурсам.

СОВРЕМЕННАЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ВОСПИТАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Майорова Е.И.

заведующий секцией кафедры права, интеллектуальной собственности и судебной экспертизы Мытищинского филиала МВТУ им. Н. Баумана, доктор юридических наук, профессор

Более 70% населения РФ проживает в городах, причем именно в них сконцентрировано большинство молодежи, получающей профессиональное образование. Города растут и развиваются как живые организмы, и чтобы они не погибли, это развитие должно быть гармоничным — устойчивым, предотвращающим ущерб природе. Для городских жителей экология ограничивается охраной окружающего их природного пространства, важнейшим элементом которого являются зеленые насаждения. Здесь и берут начало конфликты экологического характера, которые во многом способствуют возникновению социальной напряженности.

Земли для нового строительства в Москве практически не осталось, поэтому застраиваются озелененные территории, то есть территории общего пользования. С 2011 г. в Москве этот процесс принял широкие масштабы: размещение различных объектов и иное градостроительное освоение и сокращение озелененных и природных территорий общего пользования — парков, садов, скверов, бульваров, особо охраняемых природных и историко-культурных территорий, городских лесов и речных долин.

При этом по показателям площадей озеленения Москва считается «зеленым» городом, а с присоединением Новой Москвы процент озелененности значительно вырос — ведь, по сути, к городу присоединили огромную лесную территорию. Однако, если западная часть города в определенной степени попадает под благотворное влияние еще не вырубленных зеленых массивов, восточная в силу размеров города практически не имеет к ним отношения. К тому же и на присоединенных территориях идет интенсивный процесс сведения лесов.

Отметим, что, кроме того, скверы и парки — статусные территории, с особым режимом градостроительной деятельности. Тенденция уменьшения древесной, кустарниковой и травянистой растительности вызывает тревогу не только ученых соответствующих профилей науки и жителей, лишаящихся жизненного пространства, но и ряда общественных организаций. Анализ, осуществленный по заданию Президентского совета по правам человека, показал, что площадь природного комплекса Москвы ежегодно сокращается на 70-80 гектаров. В центральной части города зеленых зон в десятки раз меньше, чем положено по нормативам.

Агрессивная градостроительная политика становится основным источником социальных конфликтов в крупных городах России — к такому выводу пришел СПЧ, еще в мае этого года подготовивший рекомендации для чиновников и правоохранительных органов, исполнение которых могло бы если не решить проблему, то, по крайней мере, разрядить обстановку. В рекомендациях СПЧ были выделены пять наиболее значимых проблем, которые затрагивают права граждан на благоприятную окружающую среду и санитарно-эпидемиологическое благополучие.

Первый пункт отмечал, что «органами государственной власти много лет не исполняются требования законодательства первого этапа земельной реформы 90-х годов по переучету земель и земельных участков, включая имеющиеся специальные охранные режимы, их инвентаризацию, постановку на государственный кадастровый учет, а также требования лесного законодательства».

Прошло более чем полгода, а конфликты не только не исчерпаны, но и множатся. Жители, среди которых более половины составляет молодежь, протестуют против вырубки деревьев в Кусково, в Бутовском лесу, в районах Хорошево-Мневники, Щукино, Тропарево-Никулино, в Лужниках, на территории природного заказника Воробьевы Горы.

В лучшем случае заинтересованным гражданам предъявляется порубочный билет на вырубку сухостоя, самосева и поросли, после чего начинается сплошная рубка. Чиновники научились обходить запреты и ограничения, установленные действующим законодательством, из-за чего судебные разбирательства в большинстве случаев завершаются в пользу застройщиков.

Некоторые поверхностно знакомые с вопросом граждане уповают на такой механизм принятия решений, как публичные слушания. Однако эта процедура согласно постановлению КС РФ имеет рекомендательный характер и

предназначена не для выявления и учета пожеланий населения, а только для информирования. Застройщик — обычно орган государственной власти, — представляет проект для ознакомления жителям, которые могут согласиться или не согласиться с ним, но это не имеет значения.

Многие наивные граждане стремятся донести до властей свои чаяния именно в процессе публичных слушаний. Часто так называемые «публичные слушания» в нарушение действующего законодательства осуществляются как некие спецоперации, о которых неизвестно ничего: где, когда и в каком составе они будут проводиться. И это несмотря на то, что имеется соответствующий нормативный правовой акт, регламентирующий процедурные моменты. Зато потом, когда удобно сослаться на мнение граждан, из ниоткуда возникают требуемые результаты.

Например, вырубка любимого сквера и строительство на его месте автозаправки происходит «по просьбе трудящихся». Кроме того, градостроительный кодекс города Москвы не требует проведения публичных слушаний в случае, если «территория не подлежит реорганизации и расположена вне границ жилых территорий».

В то же время Правительство города Москвы все чаще принимает решения по результатам голосований на сайте портала «Активный гражданин», а также в соответствии с ПП № 653 от 08 октября 2015 г. «О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов».

Еще одним способом отъема у граждан городских озелененных территорий является строительство апартаментов — одна из форм печально известной «точечной застройки», поскольку позволяет не нормировать земельный участок. Если речь идет о многоквартирном доме то первое, с чего начинается строительство, это выделение земельного участка, площадь которого рассчитывается по нормативам, включающим детскую и спортивную площадки, парковочные места, озелененную территорию.

Если же это апартаменты, то нормировать земельный участок не обязательно: можно на прежде озелененном пятачке построить дом высотой в 70 этажей: это одна из уловок, которую придумали застройщики, чтобы обходить действующие нормы законодательства.

Не все горожане готовы безмолвно смириться с царящим произволом. Парк «Торфянка», переданный властями под строительство храмового комплекса, жители обороняют круглосуточно уже больше года. Продолжаются постоянные конфликты экологов и строителей в Парке Дружбы, в Кусково, где нарушены градостроительное, лесное, земельное законодательство, а также законодательство об историко-культурном наследии.

Ещё одной тенденцией, наблюдаемой в Москве, является передача полномочий в земельной и градостроительной сферах от органа законодательной власти — Московской городской Думы — в ведение исполнительного органа власти — Правительства Москвы: этот орган приобретает неограниченные полномочия в земельной и градостроительной

сфера, что является в том числе следствием фактического отсутствия в Москве системы местного самоуправления.

В Ростове-на-Дону принят новый генплан, в соответствии с которым площадь городских зеленых насаждений уменьшится более чем в два раза. Чем крупнее город, тем сильнее в градостроительной политике задействованы административный и силовой ресурсы. Системный характер злоупотреблений и их причины примерно одинаковые — это грубое нарушение законодательства, его игнорирование.

Часто при распределении земель обнаруживаются факты коррупции. В случае со строительством «Жилого комплекса на Ивановской» в охранной зоне парка «Дубки» НКО Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернэшнл — Россия» проводила собственное расследование и выявила крупную коррупционную составляющую.

Природоохранная прокуратура подтверждает, что все указанные нарушения имеют место, но мер не принимается. Представитель прокуратуры заявляет, что прекращение незаконной стройки в компетенции суда, хотя именно прокуратура правомочна подать иск в суд в защиту неограниченного круга лиц. Это право и обязанность прописаны в ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 г. «О прокуратуре Российской Федерации», его подтверждает Приказ Генерального прокурора РФ № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07 декабря 2007.

П. 1 Приказа определяет одним из основных направлений деятельности «надзор в сфере экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений». П.9 обязует органы прокуратуры «с учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов. По каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба».

Жители пытаются самостоятельно восстановить справедливость и помешать произволу, причем в протестных выступлениях участвуют целые семьи с активным участием молодежи. Замечательный закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» сильно видоизменен по сравнению с первой редакцией и не работает даже в новом урезанном виде: граждан и общественные объединения — субъектов общественного контроля — просто не желают слышать.

Известно, что избирательное, селективное применение закона больше всего способствует формированию неверия в возможности права, непризнанию его позитивной роли в обществе и в конечном итоге — обесцениванию правосудия. В ряде случаев это выражается в противостоянии с охранниками строительных площадок и сотрудниками ЧОП, что приводит к актам физического насилия над жителями. Только за год в разных районах Москвы при защите парков и скверов от застройки пострадало (получило различные

травмы) несколько десятков человек, в том числе одному человеку были нанесены тяжкие телесные повреждения, один человек погиб.

Опасность для защитников природы кроется не только в действиях ЧОП. Постановлением КС РФ от 18 апреля 2014 г. установлено, что деятельность по защите животного и растительного мира не считается политической. Однако все чаще в адрес защитников природы слышатся обвинения в «разжигании ненависти» и «зеленом экстремизме». В 2016 г. Президент РФ подписал поправки в закон о некоммерческих организациях, которые хотя и подтверждают, что защита животного и растительного мира не считается политической деятельностью, но еще более расширяют само понятие. Теперь к ее формам отнесены организация митингов, пикетов, дискуссий, выступлений и участие в них, обращение в органы власти, распространение мнений о проводимых ими решениях, проведение соцопросов и вовлечение граждан в эти процессы.

Что ждет гражданина, который, видя, что экскаватор выкорчевывает деревья в парке, на территории общего пользования, вместе с соседями и единомышленниками пытается воспрепятствовать беспределу? Полиция задержит протестантов как участников несанкционированного митинга, потому что за десять дней не было подано уведомление о проведении мероприятия. Характерно, что полиция не становится на сторону жителей, как бы априори признавая их виновной стороной¹. Более того, протестующие граждане неоднократно задерживались полицией в районах Раменки, Тёплый Стан и Тимирязевский и впоследствии приговаривались судом к административному аресту и штрафам.

Правда, на заседании круглого стола в Мосгордуме по поводу судьбы парка Кусково представитель ГУВД обещал рассмотреть вопрос о методического пособия относительно действий полиции в условиях протестных защитниках природы: показательно, что на заседании не присутствовали представители Департамента природопользования Москвы, председатель профильной комиссии по экологии Мосгордумы.

Тем не менее, не все беспросветно. Рекомендации СПЧ, хотя их и проигнорировали власти Москвы, были услышаны в Минстрое, который выступил инициатором законопроекта об усовершенствовании процедуры публичных слушаний. Пока законопроект находится в стадии разработки, но концептуально пути решения намечены: осталось законодательно установить обязательность решений, принимаемых на общественном обсуждении.

В Нижнем Новгороде после длительной и сложной борьбы удалось спасти от застройки парки, законодательный запрет на их нецелевое использование строго выдерживается. Краснодарские власти, ранее имевшие много тяжелых конфликтов с населением, разработали рекомендации о

¹Общественными организациями зафиксирован единственный случай, когда офицер полиции, майор М. Ю. Обьедков (УВД САО г. Москвы), отказался участвовать в подобных действиях и задерживать граждан для дальнейшего привлечения к ответственности по ст. 20.2.2 КоАП РФ. За это М. Ю. Обьедков был уволен со службы. Его попытки восстановиться на работе в судебном порядке не привели к каким-либо результатам. В отношении сотрудников ЧОП, применявших насилие, ни одно дело не возбуждено.

предварительном обсуждении с жителями вопросов застройки и о включении в Советы по правам человека активных правозащитников.

Эти редкие положительные примеры позволяют надеяться, что новое поколение россиян не скатится в пропасть правового нигилизма. Негативное отношение к праву учащейся и работающей молодежи формируется в результате недоверия к власти, очевидной безнаказанности должностных лиц, в расхождении предписаний законов и действительности, в изъятиях правосудия. В ч. 3 ст. 3 и ч. 1 ст. 9 Конституция РФ утверждается, что народ России является единственным источником власти, а природные ресурсы служат основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹.

Проявление со стороны самого государства бережного отношения к природе, стремления сохранить наши естественные богатства для будущих поколений, неукоснительное требование возмещения причиненного окружающей среде вреда может вызвать адекватный отклик у молодых людей: такое отношение способно помочь воспитанию молодежи в духе ноосферного мышления.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА ОТ ЗЕМЕЛЬ ДРУГИХ КАТЕГОРИЙ В РАМКАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Оленина Т.Ю.

доцент кафедры конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС), кандидат юридических наук, доцент

В России до сих пор не установлены на местности четкие границы земель лесного фонда, что характерно и для большинства земель иных категорий. В рамках устойчивого развития вопрос разграничения земель является особенно значимым, так как это затрагивает права и законные интересы граждан и юридических лиц препятствует разбазариванию природных ресурсов и объектов, причинению им невосполнимого ущерба.

Определением Верховного Суда РФ от 27.07.2016 г. № 75-КГ16-5² был признан частично недействующим Генеральный план города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, поскольку, по

¹ Подробнее см. *Боголюбов С.А.* Социальное значение природопользования в актах Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Серия 14. Выпуск 3. Сентябрь 2014. С.94-102.

² Определение Верховного Суда РФ от 27.07.2016 N 75-КГ16-5 «Об отмене решения Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 14.05.2015 и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 06.08.2015 и признании частично недействующим Генерального плана города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, утвержденного решением Петрозаводского городского Совета от 11.07.2008 N XXVI/XX-361 "О внесении изменений в Генеральный план города Петрозаводска».

мнению Верховного суда РФ были незаконно захвачены земли лесного фонда и включены в состав земель населенных пунктов.

11 июля 2008 года Петрозаводским городским Советом принято решение № XXVI/XX-361 «О внесении изменений в Генеральный план города Петрозаводска», в соответствии с которым была расширена территория г. Петрозаводска, в нее были включены лесные участки в 59 кварталах (3900 га).

Установление или изменение границ населенных пунктов, включение земельных участков в границы населенных пунктов является переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов (в соответствии с ч.1 ст. 8 ФЗ от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую").

Проект изменений в генеральный план города Петрозаводска направлялся главой Петрозаводского городского округа на согласование в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства — Министерство регионального развития РФ (согласно ч. 1 ст. 25 ГрК РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ).

Исходя из п. 10 Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований¹, Минрегиона России должно было осуществить подготовку сводного заключения на проект оспариваемого генерального плана города Петрозаводска на основании заключения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений.

В соответствии с п. 1 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 283 и действовавшего в период принятия оспариваемого муниципального правового акта, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений, является Федеральное агентство лесного хозяйства.

Так как через три месяца со дня направления данного проекта на согласование сводное заключение главе Петрозаводского городского округа не поступило, этот проект считался согласованным с Минрегионом развития России (согласно ч.8 ст. 25 ГрК РФ). Рослехоз обратился в суд с заявлением признания недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Генеральный план города Петрозаводска в границах территории Петрозаводского городского округа, утвержденный решением Петрозаводского городского Совета от 11 июля 2008 года № XXVI/XX-361, в части включения в границы населенного пункта лесных участков в 59 кварталах, принадлежащих РФ на праве собственности.

¹Постановление Правительства РФ от 24.03.2007 г. № 178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований».

По мнению Рослесхоза, перевод земель из категории земель лесного фонда в категорию земель населенного пункта был осуществлен с нарушением установленного законом порядка, поскольку проект Генерального плана города Петрозаводска не был согласован с Федеральным агентством лесного хозяйства. В Минрегион России и Рослесхоз проект изменений в Генеральный план г. Петрозаводска не поступал, поэтому представляться на утверждение Петрозаводского Городского Совета и утверждаться им не мог. Решением Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 14 мая 2015 года в удовлетворении заявленных требований было отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 6 августа 2015 года решение суда было оставлено без изменения. Несмотря на это, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ выявила существенные нарушения норм материального права при рассмотрении и разрешении настоящего административного дела допущены судами первой и апелляционной инстанций.

В редакции, действовавшей на момент отправления проекта пункт 3 Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований предусматривал: «Установленный ГрК РФ трехмесячный срок для согласования проектов документов территориального планирования исчисляется с даты отправления заказчиком указанного проекта на согласование в соответствующие органы до даты получения заказчиком заключений этих органов. В случае неполучения заказчиком в указанный срок заключения согласующего органа проект документа территориального планирования считается согласованным с этим органом».

Тем не менее, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ решила, что это не исключало необходимости главы Петрозаводского городского округа удостовериться в получении уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проекта оспариваемого генерального плана города Петрозаводска, поскольку в силу ч. 8 ст. 24 ГрК РФ такое согласование является обязательным. Без указанного согласования либо без сведений, подтверждающих получение этим органом проекта генерального плана, такой проект не мог считаться прошедшим согласование.

В настоящее время этот пункт 3 указанного Положения изложен в ред. Постановления Правительства РФ от 22.02.2012 г. № 152: «Установленный ГрК РФ трехмесячный срок для согласования проектов документов территориального планирования исчисляется со дня поступления в согласующий орган уведомления об обеспечении доступа к проекту документа территориального планирования (материалам по его обоснованию) в федеральной государственной информационной системе территориального планирования до даты получения заказчиком заключения этого органа». Тем самым уже решена проблема, которая возникла с проектом Генерального плана г. Петрозаводска.

В результате принятия Определения ВС РФ о признании недействующим с о дня вступления решения суда в законную силу Генерального плана города Петрозаводска выяснилось, что земли лесного фонда уже застроены, там находится новый гипермаркет «Лента» на Карельском проспекте, промышленная площадка у Суоярвского шоссе и жилой район Кукковка III. Большая часть этих земель уже была продана или отдана в аренду под ИЖС или коммерческую застройку.

По ст. 222 ГК РФ (часть первая) незаконная постройка подлежит сносу, то есть получается, что добросовестные застройщики, оформив надлежащим образом документацию, собственники жилых помещений никоим образом не подозревали, что Администрация Петрозаводского городского округа не имела права предоставлять им под застройку соответствующие лесные участки, которые как выяснилось находятся в федеральной собственности.

ВОЗМОЖНОСТИ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ СБЕРЕЖЕНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Пашова М.С.

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук

Пашов Д.Б.

адвокат Адвокатской Палаты Московской области.

В ФЗ от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 2 содержится законодательное определение понятий: образование, воспитание, обучение. Образование рассматривается как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹.

Образование определено как целенаправленный процесс воспитания и обучения². Это определение отличает настоящий Закон от предшествующего, перекладывавшего ответственность за воспитание ребенка целиком на плечи

¹ См. также Ласкина Н.В., Новикова Н.А., Лежнева Н.С., Тимофеева Н.Ю., Слесарев С.А., Вахрушева Ю.Н. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 2014.

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / Н.С. Волкова, Ю.А. Дмитриев, О.Ю. Еремина и др. М.: Деловой двор, 2013. 440 с.

семьи¹ и восполняет пробел предшествующих 20 лет. Воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования, равно как предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания относятся по Закону к основным принципам государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования².

Главным в вопросе воспитания студентов³ является: привитие обучаемым на личном примере чувства высокой гражданской ответственности за качество своего вклада в процветание РФ; воспитание их в духе патриотизма, уважения к правам и свободам человека, Конституции и законам РФ; воспитание любви к профессии, освоение достижений национальной и общечеловеческой культуры; формирование гражданских качеств личности и готовности включиться в систему современных социальных, политических и правовых отношений.

Как известно формирование и становление профессиональных качеств, характеризующих профессиональную подготовку, также начинаются в период обучения в вузе и это отвечает требованиям новых образовательных стандартов и запросам работодателя. Естественно, выпускнику образовательного учреждения необходимо не только овладеть глубокими научными знаниями, но и уметь использовать действующее, изменяющееся законодательство для решения практических задач. Данное обстоятельство обуславливает потребность в дальнейшем развитии преобразования действовавшей ранее системы образования, характеризовавшейся преобладанием теоретико-абстрактного, академического обучения. Система юридического образования, не теряя своей научности и фундаментальности, должна дополняться практико-ориентированным содержанием, в том числе навыками предупреждения деградации окружающей среды и природных ресурсов, профилактики экологических правонарушений.

Федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) ориентированы на достижение «деятельностного» результата образовательного процесса и определяют перечень общих и профессиональных компетенций, которые позволят успешно осуществлять профессиональную деятельность⁴. Данное обстоятельство, в свою очередь, диктует необходимость переноса акцентов преподавания из

¹ Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный) / Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, А.А. Дорская и др.; под ред. В.Е. Усанова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2013. 544 с.

² Васильев С.А., Зенин С.С. Способы реализации воспитательного процесса по формированию антикоррупционного мировоззрения у студентов // Юридическое образование и наука. 2015. № 2. С. 15 – 18.

³ Бриллиантова Н.А., Архипов В.В. Проблемные нормы Трудового кодекса РФ, регулирующие рабочее время педагогических работников // Законодательство и экономика, 2008. № 7; Кирилловых А.А. Регулирование труда в высшем учебном заведении: практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2009. 184 с.; Синцов Г.В. К вопросу об этическом воспитании юристов в современной России // Российская юстиция. 2012. № 11. С. 37 - 39. и другие.

⁴ Приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 г. № 1763 (в ред. от 31.05.2011 г.) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)»

общепрофессиональных теоретических сфер, в плоскость практического выполнения профессиональных задач, формирование требований к обучению по определенным запросам работодателей и, общества в целом: одной из задач системы российского профессионального юридического образования является создание механизмов, обеспечивающих эффективную взаимосвязь между рынком труда и образовательными услугами, адаптация выпускников вузов к постоянно изменяющимся реалиям.

Так, в числе ключевых программных документов, нацеленных на совершенствование, природоохранной деятельности нашего государства и ее правового обеспечения, следует обозначить «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденной Президентом России 30 апреля 2012 года.¹

Курс на модернизацию основных (базовых) отраслей народного хозяйства, необходимость сбережения окружающей среды и природных ресурсов выделены в качестве приоритетов в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года. Сохранение природной среды и разумное природопользование — одна из острейших проблем, стоящих перед человечеством. Однако зачастую под воздействием лоббируемых экономических интересов публичные экологические интересы, оказываются незащищенными, допуская необоснованную и неоправданную диспропорцию.

Вопреки повышению роли земли как основного источника продовольствия в связи с ее ограниченностью и ростом населения планеты, законодательством стираются различия между земельными участками, обладающими исключительными свойствами, и другими объектами недвижимости. Вместо того, чтобы строить земельную политику, исходя из обоснованного сочетания государственных (общественных), коллективных и личных интересов в использовании земли, ориентируясь на глобальные процессы, происходящие в природопользовании и мировом сообществе, направленные на поддержку их устойчивого развития и экологическую защиту, в угоду рыночным отношениям, из законодательства исключается ряд жизненно важных норм, направленных на охрану и восстановление земель, включая особо охраняемые территории, сельскохозяйственные угодья, публичные сервитуты, водного, лесного и других фондов.

Экологические, земельные, природоресурсные отношения постоянно находятся в процессе масштабного реформирования, что отрицательно сказывается на результативности правового регулирования. Например, за девять лет действия ФЗ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (Закон о ГКН), принято 47 федеральных законов², по

¹Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Абрамова А.И., Боголюбов С.А. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография (отв.ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; 7-е изд. доп. и перераб.).—М.: «ИД Юриспруденция», 2015.

² Кроме того См. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ (в ред. от 28.06.2014 г.) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

внесению в него изменений и дополнений, не считая законы субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Для того, чтобы понять действующее многочисленное законодательство, учитывая сложные конструкции и формулировки норм, применить их на практике, необходимо ознакомиться с еще большим количеством других нормативных правовых актов, другого уровня, их дополняющие. Помимо Закона о ГКН, в частности, по кадастровой деятельности действует целый перечень других нормативных правовых актов¹.

В Справочной правовой системе «Консультант Плюс» по указанным отношениям приведено более 43 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: приказы, письма: Минэкономразвития России, Росреестра, ФГБУ «ФКП Росреестра», Рослесхоза, материалы судебной практики. Есть все основания констатировать тенденцию к неоправданному увеличению действующего законодательства: многочисленные изменения не способствуют упорядочению экологических, земельных, природоресурсных отношений, а лишь создают видимость такого регулирования.

¹ Федеральные законы: от 30.12.2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»; от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Статья 14.35; постановление Правительства РФ от 18.07.2016 г. № 688 «Об осуществлении государственного надзора за деятельностью национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров»; Постановление СФ ФС РФ от 25.12.2015 г. № 594-СФ «О Федеральном законе «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»; Приказы Минэкономразвития России: от 29.06.2016 № 413 «Об утверждении перечня специальностей и направлений подготовки высшего образования, необходимых для осуществления кадастровой деятельности»; от 28.06.2016 г. № 406 «Об утверждении программы теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности» и др. Письмо Минэкономразвития России от 20.05.2016 г. № Д23и-2312 «По вопросу применения положений Федерального закона от 30.12.2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»; Приказ Росреестра от 08.07.2015 г. № П/359 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии федеральными государственными бюджетными учреждениями в качестве основных видов деятельности» и др. 28 действующих актов.

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА,
ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ**
Сборник материалов
Международной научно-практической конференции

Подписано в печать 16.03.2017.

Формат 60×90¹/₈. Усл. печ. л. 30,0.

Тираж 300 экз. Заказ 11

Отпечатано в типографии МИИГАиК
105064, Москва, Гороховский пер., 4