

ЗАЩИТА ПРАВ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Научно-практическое пособие

**Под редакцией доктора юридических наук,
профессора, заслуженного деятеля науки РФ
С. А. Боголюбова**

**Москва
Юрайт
2009**

УДК 34
ББК 67.407
3 40

- 3 40 **Защита** прав на природные ресурсы: научно-практическое пособие/
под ред. С. А. Боголюбова. — М. : Издательство Юрайт, 2009. — 438 с.
— (Профессиональная практика).

ISBN 978-5-9916-0041-5

В научно-практическом пособии отражено развитие и новеллы российского природоресурсного и природоохранного законодательства, даны ответы на злободневные вопросы его применения и совершенствования, показаны решения некоторых проблем защиты прав физических и юридических лиц на природные объекты, касающихся владения и пользования землей, недрами, водами, лесами и иной растительностью, объектами животного мира. Приводится зарубежный опыт правового регулирования в этой области.

Рассмотрена деятельность прокуратуры и природоохранных органов, определены пределы их вмешательства в предпринимательскую деятельность в области природопользования. Приведены судебные решения по этим вопросам.

Для широкого круга читателей: практических работников, владельцев земельных участков и других природных объектов, преподавателей, студентов, аспирантов.

УДК 34
ББК 67.407

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу:
в интернет-магазине: www.urait-book.ru, e-mail: order@urait-book.ru,
тел.: (495) 742-72-12
в филиале: г. Москва, Олимпийский проспект, д. 16, подъезд № 1,
с/к «Олимпийский», торговое место 48, тел.: (495) 726-27-04, 688-30-11

Для закупок у Единого поставщика в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, kea@urait.ru

ISBN 978-5-9916-0041-5

© Коллектив авторов, 2009
© ООО «Издательство Юрайт», 2009

Авторский коллектив:

Боголюбов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) — 2, 3, 7.4, 10.5, 12.5, 15;

Валеев Артур Дамирович, юрисконсульт ООО «Страховая компания «Нефтеполис» — Страховая группа «СОГАЗ» — 6 (совместно с Н. В. Кичигиным);

Галиновская Елена Анатольевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП — 1;

Жариков Юрий Георгиевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП — 7;

Кац Евгений Семенович, кандидат юридических наук, заместитель начальника Управления экономического развития, имущественных отношений и права Федерального агентства по рыболовству — 14;

Кичигин Николай Валерьевич, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП — 5 (совместно с Е. В. Марьиным), 6 (совместно с А. Д. Валеевым);

Марьян Евгений Владимирович, специалист Правового департамента Министерства природных ресурсов РФ — 5 (совместно с Н. В. Кичигиным);

Позднякова Елена Александровна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Управления научных исследований Оренбургского государственного университета, адвокат Оренбургской областной коллегии адвокатов «Зерцало» — 8;

Сиваков Дмитрий Олегович, кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП, преподаватель кафедры инновационных технологий Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы (ГАСИС) — 10, 12, 13;

Сидорова Елена Леонидовна, юрист Центра социального обслуживания «Кунцевский» и газеты «Мир садовода» — 9;

Трикоз Елена Николаевна, кандидат юридических наук, заместитель главного редактора журнала «Арбитражное правосудие в России» — 16;

Хлуденева Наталья Игоревна, кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП — 4;

Шуплецова Юлия Игоревна, кандидат юридических наук, научный сотрудник ИЗиСП — 11.

Руководитель авторского коллектива — С. А. Боголюбов.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	7
ПРЕДИСЛОВИЕ	13
1. ЗАЩИТА ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	17
1.1. Правовые основы защиты прав природопользователей при реализации экономических методов охраны окружающей среды	17
1.2. Защита прав природопользователей при взимании платежей за негативное воздействие на окружающую среду	23
1.3. Защита прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в целях охраны окружающей среды	41
2. ГОСУДАРСТВО – ОСНОВНОЙ СОБСТВЕННИК ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	47
2.1. Проблемы защиты прав государства на природные ресурсы	47
2.2. Проблемы эффективности государственной собственности на природные ресурсы	51
2.3. Модернизация законодательства о защите права государственной собственности на природные ресурсы	56
2.4. Обеспечение судом прав государства на природные ресурсы	64
3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ	85
3.1. Значение и регулирование экологической информации	85
3.2. Информационные требования общего и природоохранного характера	91
3.3. Информационные требования природоресурсного характера	98
4. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПРАВ	104
4.1. Роль экологического мониторинга в обеспечении защиты природоресурсных прав	104
4.2. Экологический контроль в системе мер защиты прав на природные ресурсы	112
5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ В СИСТЕМЕ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ	120
5.1. Понятие экологического аудита.....	120
5.2. Международно-правовой опыт применения экологического аудита	130

5.3. Проблемы информационного обеспечения экологического аудита	137
6. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ	146
6.1. Общая характеристика экологического страхования	146
6.2. Правовой механизм защиты прав природопользователей в рамках экологического страхования	153
6.3. Перспективы развития экологического страхования	170
7. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЗАЩИТЫ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ	176
7.1. Способы и формы защиты прав на землю	176
7.2. Защита земельных прав на практике	180
7.3. Защита прав пользователей земельных участков при возмещении им убытков	189
7.4. Судебное рассмотрение земельных споров	197
8. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ	211
8.1. Основания приобретения земельных участков в собственность	211
8.2. Судебные споры, связанные с реализацией собственниками земельных участков своих прав	218
8.3. Особенности заключения договора аренды земельного участка	225
9. ПРАКТИКА ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД	230
9.1. Защита прав при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд	230
9.2. Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд	234
9.3. Порядок изъятия земельных участков для публичных нужд	245
9.4. Равноценная компенсация.....	252
10. ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ	253
10.1. Основные положения законодательства о недрах	253
10.2. Порядок недропользования: баланс публичных и частных интересов	258
10.3. Предписания в области недропользования и экологические интересы	268
10.4. Учет и контроль в области недропользования	273
10.5. Разработка общераспространенных полезных ископаемых	277
11. ЗАЩИТА ПРАВ НА ЛЕС И ИНУЮ РАСТИТЕЛЬНОСТЬ	280
11.1. Основные права на лес и иную растительность	280

11.2. Основные способы и формы защиты прав на лес и иную растительность	287
11.3. Основные формы защиты нарушенных или оспоренных прав на лес и иную растительность	290
12. ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАЩИТА ПРАВ НА ВОДЫ	300
12.1. Регулирование водных отношений: новый этап.....	300
12.2. Собственность на водный фонд и пользование им	303
12.3. Порядок водопользования и частные интересы	311
12.4. Учет и контроль в водных отношениях как защита законных интересов	319
12.5. Защита правил, регулирующих водные отношения	329
13. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА	334
13.1. Правовые основы охотничьего хозяйства	334
13.2. Пользование охотничьим фондом и охотничьими угодьями	339
13.3. Контрольные и охранные мероприятия в области охотничьего хозяйства.....	345
13.4. Мировой опыт правового регулирования охоты и его возможный учет в России	348
14. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ РЫБОЛОВСТВА	354
14.1. Правовые основы рыболовства	354
14.2. Права на водные биоресурсы.....	358
14.3. Российский и мировой опыт правового регулирования в области рыбного хозяйства	370
15. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	380
15.1. Административные правонарушения в области охраны собственности на природные ресурсы и объекты.....	380
15.2. Административно-правовое обеспечение правил природопользования	387
15.3. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды	401
15.4. Судебная практика	405
16. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ.....	414
16.1. Характеристика экологических преступлений по российскому законодательству.....	414
16.2. Основные элементы составов экологических преступлений	419
16.3. Изменения в Уголовном кодексе РФ в части ответственности за экологические преступления	428
ЛИТЕРАТУРА	434

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 29.04.2008) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2004. № 31. Ст. 3216; Ст. 3282; № 45. Ст. 4377; 2005. № 14. Ст. 1210; № 48. Ст. 5123; 2006. № 1. Ст. 8; 2006. № 15. Ст. 1643; 2007. № 41. Ст. 4845; 2008. № 13. Ст. 1352; № 18. Ст. 1941

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 33 (ч. 1). Ст. 3429; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 22. Ст. 2026; № 28. Ст. 2790; № 30. Ст. 3021; Ст. 3027; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 28. Ст. 2886; Ст. 2892; № 46 (ч. 1). Ст. 4443; Ст. 4444; № 50. Ст. 4844; № 52 (ч. 1). Ст. 5036; Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2803; № 34. Ст. 3526; Ст. 3535; № 52 (ч. 1). Ст. 5277; № 52 (ч. 2). Ст. 5278; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 8; Ст. 21; № 19. Ст. 1756; № 27. Ст. 2717; № 42. Ст. 4214; № 52 (ч. 1). Ст. 5572; Ст. 5589; № 52 (ч. 1). Ст. 5602; 2006. № 1. Ст. 8; Ст. 9; № 2. Ст. 171; № 6. Ст. 636; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4627; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5503; (ч. 2). Ст. 5504; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28; № 17. Ст. 1929; № 18. Ст. 2117; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5424; № 46. Ст. 5553

Воздушный кодекс РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (в ред. от 04.12.2007) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483; 2004. № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2005. № 13. Ст. 1078; 2006. № 30. Ст. 3290; Ст. 3291; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; № 27. Ст. 3213; № 45. Ст. 5554; № 49. Ст. 6075; № 50. Ст. 6244; Ст. 6245

ВК РФ — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 19.06.2007) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; № 50. Ст. 5279; 2007. № 26. Ст. 3075

ВК РФ 1995 г. — Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ (в ред. от 31.12.2005). Утратил силу с 1 января 2007 г. в соответствии с Федеральным законом от 03.06.2006 № 73-ФЗ (СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 13.05.2008) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737; Ст. 4746; 2003. № 2. Ст. 167; № 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3233; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 18; Ст. 39; Ст. 43; № 27. Ст. 2722; № 30 (ч. 2). Ст. 3120; 2006. № 2. Ст. 171; № 3. Ст. 282; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2881; № 31 (ч. 1). Ст. 3437; № 45. Ст. 4627; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 39; № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3993; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2253; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; № 34. Ст. 4025; 1997. № 43. Ст. 4903; № 52. Ст. 5930; 1999. № 51. Ст. 6288; 2002. № 48. Ст. 4737; 2003. № 2. Ст. 160; Ст. 167; № 13. Ст. 1179; № 46 (ч. 1). Ст. 4434; № 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15;

Ст. 45; № 13. Ст. 1080; № 19. Ст. 1752; № 19. Ст. 1752; № 30 (ч. 1). Ст. 3100; 2006. № 6. Ст. 636; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 39; № 5. Ст. 558; № 17. Ст. 1929; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3993; Ст. 3999; Ст. 4015; № 44. Ст. 5282; № 45. Ст. 5428; № 49. Ст. 6048; № 50. Ст. 6247; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ (в ред. от 29.04.2008) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; 2004. № 49. Ст. 4855; 2006. № 23. Ст. 2380; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 31. Ст. 3999; № 49. Ст. 6042; 2008. № 18. Ст. 1939; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ (в ред. от 01.12.2007) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1) Ст. 5496; 2007. № 49. Ст. 3079

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 11.06.2008) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 30. Ст. 3101; 2004. № 5. Ст. 403; № 9. Ст. 831; 2004. № 24. Ст. 2335; № 31. Ст. 3230; № 45. Ст. 4377; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 20; № 30. (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 8; № 3. Ст. 337; № 45. Ст. 4738; № 50. Ст. 5303; 2007. № 31. Ст. 4011; № 41. Ст. 4845; № 43. Ст. 5084; № 50. Ст. 6243; 2008. № 24. Ст. 2798

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 190-ФЗ (в ред. от 16.05.2008) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; № 30 (ч. 2). Ст. 3128; 2006. № 1. Ст. 10; Ст. 21; № 23. Ст. 2380; № 31 (ч. 1). Ст. 3442; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 21. Ст. 2455; № 31. ст. 4012; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5553; № 50. Ст. 6237; 2008. № 20. Ст. 2251; Ст. 2260

ЗК РСФСР — Земельный кодекс РСФСР, утвержден Верховным Советом РСФСР постановлением от 25.04.1991 № 1103-1 (в ред. от 24.12.1993). Утратил силу с 30 октября 2001 г. в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ (СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148)

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 13.05.2008) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 41. Ст. 3993; № 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15; Ст. 17; 2005. № 10. Ст. 763; № 30 (ч. 2). Ст. 3122; Ст. 3128; 2006. № 1. Ст. 17; № 17 (ч. 1). Ст. 1782; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2880; Ст. 2881; № 31 (ч. 1). Ст. 3453; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279; Ст. 5282; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 24; № 10. Ст. 1148; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3075; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5553; 2008. № 20. Ст. 2251; Ст. 2253

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 22.07.2008) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; Ст. 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; Ст. 2717; № 46 (ч. 1). Ст. 4434; Ст. 4440; № 50. Ст. 4847; Ст. 4855; № 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. № 19 (ч. 1). Ст. 1838; № 30. Ст. 3095; № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529; Ст. 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; Ст. 13; Ст. 37; Ст. 40; Ст. 45; № 10. Ст. 762; № 13. Ст. 1077; № 17. Ст. 1484; № 19. Ст. 1752; № 25. Ст. 2431; № 27. Ст. 2719; Ст. 2721; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; № 30 (ч. 2). Ст. 3124; Ст. 3131; № 40. Ст. 3986; № 50. Ст. 5247; № 52 (ч. 1). Ст. 5574; Ст. 5596; 2006. № 1. Ст. 4; Ст. 10; № 2. Ст. 172; Ст. 175; № 6. Ст. 636; № 10. Ст. 1067; № 12. Ст. 1234; № 17 (ч. 1). Ст. 1776; № 18. Ст. 1907; Ст. 2066; № 23. Ст. 2380; Ст. 2385; № 28. Ст. 2975; № 30. Ст. 3287; № 31 (ч. 1). Ст. 3420; Ст. 3432; Ст. 3438; Ст. 3452; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4633; Ст. 4634; Ст. 4641; № 50. Ст. 5279; Ст. 5281; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; Ст. 25; Ст. 29; Ст. 33; № 7. Ст. 840; № 15. Ст. 1743; № 16. Ст. 1824; Ст. 1825; № 17.

Ст. 1930; № 20. Ст. 2367; № 21. Ст. 2456; № 26. Ст. 3089; № 30. Ст. 3755; № 31. Ст. 4001; Ст. 4007; Ст. 4008; Ст. 4009; Ст. 4015; № 41. Ст. 4845; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553; № 49. Ст. 6034; № 49. Ст. 6065; № 50. Ст. 6246; 2008. № 10 (ч. 1). Ст. 896; № 18. Ст. 1941; № 20. Ст. 2251; Ст. 2259; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3582; Ст. 3601; Ст. 3604

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (в ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207. № 22. Ст. 2125; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 15. Ст. 1519; № 45. Ст. 4377; 2005. № 52 (ч. 1). Ст. 5581; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 46. Ст. 5557; № 50. Ст. 6246

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (в ред. от 13.05.2008) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2008. № 20. Ст. 2251

ЛК РФ 1997 г. — Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ (в ред. от 24.07.2007) // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25. Признаны утратившими силу разд. I, гл. 4 и 5, ст. 31—37, ч. 1, 3—10 ст. 42, ст. 43—45, разделы III—VI и особенная часть // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 31. Ст. 4014

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 17.05.2007) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; Ст. 3825; 1999. № 14. Ст. 1649; № 28. Ст. 3487; 2000. № 2. Ст. 134; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 18; № 13. Ст. 1147; № 23. Ст. 2289; № 53 (ч. 1). Ст. 5016; Ст. 5026; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 6. Ст. 625; 2003. № 22. Ст. 2066; № 23. Ст. 2174; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2873; № 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3231; № 45. Ст. 4377; 2005. № 27. Ст. 2717; № 45. Ст. 4585; 2006. № 6. Ст. 636; № 31 (ч. 1). Ст. 3436; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28; Ст. 31; 2007. № 18. Ст. 2118; № 22. Ст. 2563; Ст. 2564; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 30.04.2008) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413; Ст. 3421; Ст. 3429; № 49. Ст. 4554; Ст. 4564; № 53 (ч. 1). Ст. 5015; Ст. 5023; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4; № 22. Ст. 2026; № 30. Ст. 3021; Ст. 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; Ст. 5138; 2003. № 1. Ст. 2; Ст. 5; Ст. 6; Ст. 8; Ст. 11; № 19. Ст. 1749; № 21. Ст. 1958; № 22. Ст. 2066; № 23. Ст. 2174; № 26. Ст. 2567; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2874; Ст. 2879; Ст. 2886; № 46 (ч. 1). Ст. 4435; Ст. 4443; Ст. 4444; № 50. Ст. 4849; № 52 (ч. 1). Ст. 5030; Ст. 5038; 2004. № 5. Ст. 1342; № 27. Ст. 2711; Ст. 2713; Ст. 2715; № 30. Ст. 3083; Ст. 3084; Ст. 3088; № 31. Ст. 3219; Ст. 3220; Ст. 3222; Ст. 3231; № 34. Ст. 3517; Ст. 3518; Ст. 3520; Ст. 3522—3525; Ст. 3527; № 35. Ст. 3607; № 41. Ст. 3994; № 45. Ст. 4377; № 49. Ст. 4840; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; Ст. 29—31; Ст. 34; Ст. 38; № 21. Ст. 1918; № 23. Ст. 2201; № 24. Ст. 2312; № 25. Ст. 2427; Ст. 2428; Ст. 2429; № 27. Ст. 2707; Ст. 2710; Ст. 2713; Ст. 2717; № 30 (ч. 1). Ст. 3101; Ст. 3104; Ст. 3112; Ст. 3117; Ст. 3118; № 30 (ч. 2). Ст. 3128; Ст. 3129; Ст. 3130; № 43. Ст. 4350; № 50. Ст. 5246; Ст. 5249; № 52 (ч. 1). Ст. 5581; 2006. № 1. Ст. 12; Ст. 16; № 3. Ст. 280; № 10. Ст. 1065; № 12. Ст. 1233; № 23. Ст. 2380; Ст. 2382; № 27. Ст. 2881; № 30. Ст. 3295; № 31 (ч. 1). Ст. 3433; Ст. 3436; Ст. 3443; Ст. 3450; Ст. 3452; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4627; Ст. 4628; Ст. 4629; Ст. 4630; Ст. 4738; № 47. Ст. 4819; № 50. Ст. 5279; Ст. 5286; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 7; Ст. 20; Ст. 31; Ст. 39; № 13. Ст. 1465; № 21. Ст. 2461; Ст. 2462; Ст. 2463; № 22. Ст. 2563; Ст. 2564; № 23. Ст. 2691; № 31. Ст. 3991; Ст. 4013; № 45. Ст. 5416; Ст. 5417; Ст. 5432; № 46. Ст. 5553; Ст. 5554; Ст. 5557; № 49. Ст. 6045; Ст. 6046; Ст. 6071; № 50. Ст. 6237; Ст. 6245; Ст. 6246; 2008. № 18. Ст. 1942

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 28.02.2008) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; № 30. Ст. 3014;

Ст. 3033; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 18. Ст. 1690; № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 27; № 13. Ст. 1209; № 19. Ст. 1752; 2006. № 27. Ст. 2878; № 41. Ст. 4285; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34; № 17. Ст. 1930; № 30. Ст. 3808; № 41. Ст. 4844; № 43. Ст. 5084; № 49. Ст. 6070; 2008. № 8. Ст. 812

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 22.07.2008) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 22. Ст. 2332; № 26. Ст. 3012; 1999. № 7. Ст. 871; Ст. 873; № 11. Ст. 1255; № 12. Ст. 1407; № 28. Ст. 3489; Ст. 3490; Ст. 3491; 2001. № 11. Ст. 1002; № 13. Ст. 1140; № 26. Ст. 2587; Ст. 2588; № 33 (ч. 1). Ст. 3424; № 47. Ст. 4404; Ст. 4405; № 53 (ч. 1). Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; № 11. Ст. 1021; № 19. Ст. 1793; Ст. 1795; № 26. Ст. 2518; № 30. Ст. 3020; Ст. 3029; № 44. Ст. 4298; 2003. № 11. Ст. 954; № 15. Ст. 1304; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; Ст. 2712; № 28. Ст. 2880; № 50. Ст. 4848; Ст. 4855; 2004. № 30. Ст. 3091; Ст. 3092; Ст. 3096; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Ст. 13; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; № 52 (ч. 1). Ст. 5574; 2006. № 2. Ст. 176; № 31 (ч. 1). Ст. 3452; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 46; № 16. Ст. 1822; Ст. 1826; № 21. Ст. 2456; № 31. Ст. 4000; № 31. Ст. 4008; Ст. 4011; № 45. Ст. 5429; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246; Ст. 6248; 2008. № 7. Ст. 551; № 15. Ст. 1444; № 20. Ст. 2251; № 30 (ч. 1). Ст. 3601

УК РСФСР — Уголовный кодекс РСФСР от 27.10.1960 (в ред. от 30.07.1996) // Ведомости РСФСР. 1960. № 50. Ст. 591. Утратил силу с 1 января 1997 г. в соответствии с Федеральным законом от 13.06.1996 № 64-ФЗ (СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2955)

ФЗ о животном мире — Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (в ред. от 06.12.2007) // 1995. № 17. Ст. 1462; 2003. № 46. (ч. 1). Ст. 4444; 2004. № 45. Ст. 4377; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25; 2006. № 1. Ст. 10; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 17. Ст. 1933; 2007. № 50. Ст. 6246

ФЗ о рыболовстве — Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 06.12.2007) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270; 2006. № 1. Ст. 10; № 23. Ст. 2380; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 23; № 17. Ст. 1933; № 50. Ст. 6246

ФЗ об охране окружающей среды — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25; № 19. Ст. 1752; 2006. № 1. Ст. 10; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; 2008. № 26. Ст. 3012; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3616

2. Официальные издания

БВС РФ — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации

БНА — Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств (СССР, РСФСР, РФ); Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ВВАС РФ — Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
Ведомости (СССР, РСФСР, РФ) — Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР); Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (РСФСР, РФ)

РГ — «Российская газета»

САПП РФ — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СЗ (СССР, РФ) — Собрание законодательства (СССР, РФ)

3. Органы власти

Госгортехнадзор России — Федеральный горный и промышленный надзор России

Госкомрыболовство России — Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Госкомэкологии России — Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Госстандарт России — Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии

Госстрой России — Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (ранее — Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации)

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Минэкономразвития — Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

МНС России — Министерство по налогам и сборам Российской Федерации

МПР России — Министерство природных ресурсов Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росимущество — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Роснедвижимость — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росрегистрация — Федеральная регистрационная служба

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россельхознадзор — Федеральное агентство по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

4. Прочие сокращения

абз. — абзац (-ы)
АОЗТ — акционерное общество закрытого типа
АЭС — атомная энергетическая станция
ВТО — Всемирная торговая организация
га — гектары
гл. — глава (-ы)
ГОСТ — Государственный отраслевой стандарт
ГУП — государственное унитарное предприятие
дис. — диссертация
д-р — доктор
ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним
ЗАО — закрытое акционерное общество
ИПК — индивидуальные передаваемые квоты
ИЧП — индивидуальное частное предприятие
канд. — кандидат
кв. м — квадратные метры
кг — килограммы
куб. м — кубические метры
млн — миллион
ОАО — открытое акционерное общество
ОВОС — оценки воздействия на окружающую среду
ОДУ — общие допустимые уловы
ООН — Организация Объединенных Наций
ООО — общество с ограниченной ответственностью
п. — пункт (-ы)
подп. — подпункт (-ы)
разд. — раздел (-ы)
ред. — редакция
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
руб. — рубли
РФ — Российская Федерация
сб. — сборник
СМИ — средства массовой информации
СНГ — Содружество Независимых Государств
СРП — соглашение о разделе продукции
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)
тыс. — тысячи
ФАС — Федеральный арбитражный суд
ФГУП — федеральное государственное унитарное предприятие
ч. — часть (-и)
юрид. — юридические

ПРЕДИСЛОВИЕ

Научно-практическое пособие «Защита прав на природные ресурсы» представляется весьма актуальным, а тема — носящей не конъюнктурный, а долговременный характер. Решение проблем прав человека становится не данью моде или уступкой оппонентам, но необходимой предпосылкой формирования демократического правового социального государства, провозглашенного в ст. 1 и 7 Конституции РФ.

После 70 лет исключительной, т.е. единственной в своем роде, государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы граждане получили самые разнообразные права на природные объекты. Десятки миллионов семей имеют право частной собственности на земельные участки, развивается частная собственность на пруды и обводненные карьеры, расположенные на земельных участках, находящихся в частной собственности. В собственности физических и юридических лиц могут находиться лесные насаждения, объекты животного мира и т.д.

Земля и другие природные ресурсы, согласно ст. 9 Конституции РФ, являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В России провозглашены равноправные и равным образом защищаемые государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности, в том числе применимые к ряду природных ресурсов.

Человек, его права и свободы согласно ст. 2 гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Это не только не исключает, но предполагает знание и осуществление гражданами защиты своих прав на природные объекты всеми предусмотренными законами способами.

Предусмотренные в российском законодательстве права владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и природными объектами нуждаются в реализации и защите, т.е. в исполнении, соблюдении, использовании и применении. Если законодательным предписаниям в области прав собственности и иных прав на природные ресурсы посвящено немало работ, то проблемы реализации и защиты этих прав нуждаются в дальнейшем изучении, разъяснении и постоянном анализе.

В Конституции РФ содержатся нормы-принципы, на которых должна базироваться правовая жизнь. Среди них ст. 18 Конституции

РФ, устанавливающая что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Для того чтобы эти лозунги не остались декларацией, граждане призваны занимать активную жизненную позицию, знать и уметь защищать свои права на природные ресурсы.

Правовые нормы и акты законодательства лишь открывают, начинают действие правовой системы, которая должна включать такие стадии своего функционирования, как организация исполнения и применения требований актов, надзор и контроль за соблюдением законодательства всеми и повсеместно, юрисдикционную, правоохранительную, правозащитную деятельность.

Целью законодательного регулирования общественных отношений является их упорядочивание, наделение их участников правами и обязанностями, от реализации и защиты которых зависит благополучие общества и государства. Итогом действия (либо бездействия) правовых норм должны стать законность и правопорядок, их соответствующий уровень (порой наблюдается их отсутствие). Современное их состояние, по сложившимся у граждан представлениям, оставляет желать много лучшего.

Поэтому внимание исследователей, знатоков и популяризаторов права следует обращать не только, а в настоящее время не столько на принятые и опубликованные правовые предписания, сколько на их практическую реализацию — механизмы и порядок применения, проблемы и причины неиспользования, трудности соблюдения, недостатки исполнения, способы защиты.

Этому и посвящается настоящая работа. Не все в ней одинаково удалось — в ряде случаев проблемы лишь обозначены, сделаны только первые попытки формулирования ответов на поставленные вопросы, относящиеся к защите прав на природные ресурсы. Не все должным образом регулируется и в законодательстве, сказываются новизна способов защиты, зачастую многоуровневый и разнообразный характер природоресурсных прав, включающих не только права собственности, но и аренды, постоянного, срочного и бессрочного пользования, пожизненного наследуемого владения, сервитута (т.е. пользования чужой вещью — природным объектом в общественных и иных целях, что в настоящее время представляется немаловажным) и др.

Однако инвентаризация порядка защиты права собственности и иных прав физических и юридических лиц на природные ресурсы и природные объекты, причин их торможения и порой неудовлетво-

рительной реализации должна быть начата в интересах российских природопользователей, обеспечения достойной жизни и свободного развития человека, его социальной и правовой защищенности.

Проводя описание порядка реализации и защиты публичных и частных прав собственности и иных вещных прав на природные ресурсы, авторы пытались обобщать причины и последствия трудностей на этом пути, обусловленные внедрением и периодическим реформированием рыночных отношений, перманентным совершенствованием нормативно-правовой базы защиты прав на природные ресурсы, переустройством государственного и муниципального аппарата, низким уровнем правосознания и профессионализма некоторых должностных лиц, правовой культуры граждан.

Вся работа делится на части. В одной — более общей — рассматривается система экономических и правовых механизмов обеспечения права собственности и иных прав на природные ресурсы, в частности природопользование, информационное обеспечение, экологический аудит, экологическое страхование, возможности государства как основного собственника и публичного органа по осуществлению контроля за использованием природных ресурсов, защитой прав на них.

В другой части рассматривается законодательство о праве собственности на землю, особенно сельскохозяйственного назначения, на недра, леса, воды, животный мир и проблемы реализации его требований, защиты прав физических и юридических лиц на природные ресурсы и природные объекты.

Работа носит в основном практический, прикладной, а также эколого-правовой характер, обусловленный тем, что регулирование природопользования охватывается, прежде всего, природоохранным и природоресурсным правом и законодательством — земельным, лесным, водным, законодательством о недрах, о животном мире.

Это не исключает, однако, а предполагает наличие и использование цивилистического подхода, поскольку институт права собственности и иных вещных прав на природные объекты, в том числе применительно к природным ресурсам, является основой гражданского права, ориентированного на регулирование имущественных отношений. Глава 17 ГК РФ целиком посвящена праву собственности и иным вещным правам на землю и иные природные ресурсы.

Конкуренция административно-правовых и частно-правовых методов регулирования и защиты общественных отношений, реализации соответствующих законодательных предписаний является актуальной проблемой современной российской правовой системы,

наглядно проявляющейся в области охраны и рационального использования природных ресурсов.

Законодательный ответ имеется в ст. 129 ГК РФ, согласно которой оборот земли и других природных ресурсов ограничен постольку, поскольку это предусмотрено в законах о земле и других природных ресурсах. В ЗК РФ, ЛК РФ и ВК РФ, ФЗ о животном мире, Законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральном законе от 04.05.1999 № 69-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусматриваются особенности реализации права собственности и иных прав на указанные природные ресурсы и осуществления владения, пользования и распоряжения ими.

Авторы старались дать не только описание и анализ законодательного регулирования указанных и близких к ним общественных отношений, но и представить примеры, дать некоторый эмпирический материал (включающий судебную, арбитражную, административную и иную практику), призванный помочь читателям в защите их природоресурсных прав. Анализируя судебные документы, читателю необходимо обращать внимание на дату их постановления, так как с этого момента некоторые законодательные и нормативные акты, которые упоминаются в них, могли быть изменены, дополнены или утрачены силу в целом или в части.

Хочется надеяться, что издание будет способствовать защите права государственной, муниципальной и частной собственности, реализации прав граждан на природные ресурсы, конституционного права на благоприятную окружающую среду, укреплению правопорядка в этой области, общему повышению правовой культуры граждан и должностных лиц.

Руководитель авторского коллектива —
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
С. А. Боголюбов

1. ЗАЩИТА ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1. Правовые основы защиты прав природопользователей при реализации экономических методов охраны окружающей среды

Понятие и основные методы экономического регулирования охраны окружающей среды

Методы экономического регулирования должны быть направлены на стимулирование экологически безопасного поведения участников общественных отношений.

Обеспечение правомерного, экологически безопасного поведения участников отношений достигается закрепленными в законодательстве правовыми методами, в том числе предписаниями осуществить определенные действия (например, провести рекультивацию земель) или воздержаться от каких-либо действий (например, соблюдать запрет на охоту на определенной территории или в определенные сезоны). Предписания, запреты, дозволения в экологической сфере чаще всего носят административно-правовой характер, за неисполнение таких предписаний наступает юридическая ответственность.

Методы экономического регулирования, если они закреплены в праве, также должны быть выражены на языке нормы и представлять собой те же дозволения, запреты или предписания. Цель нормы, составляющей часть экономического механизма, та же — добиться правомерного поведения участника отношений. Но к юридическим последствиям исполнения или неисполнения такой нормы добавляются последствия экономического характера — благоприятные или неблагоприятные в зависимости от поведения. С точки зрения обеспечения установленного экологического правопорядка, нормы экономического механизма имеют скорее вспомогательный характер. Такие нормы стимулируют правомерное поведение лица путем приобретения или потери им денежных сумм. В то же время, в условиях регулируемых экономических отношений закрепленный в праве экономический механизм может играть и иную более самостоятельную роль.

При сбалансированном подходе и верном закреплении в законодательстве такой механизм может формировать определенную модель экономических отношений, которая через отношения правовые

будет восприниматься и развиваться обществом. Подобное воздействие государственного регулирования на поведение участников общественных отношений имеет известные перспективы. Например, можно продумать механизмы, создающие условия для появления интереса (сначала экономического), а возможно, и привычки к совершению действий, способствующих сохранению благоприятной окружающей среды. Разумеется, планируемый эффект от реализации экономического механизма зависит от большого количества факторов. Среди этих факторов – соответствие закрепленного в праве «набора» элементов экономического механизма общественным отношениям, на которые есть намерение воздействовать. Эффективность воздействия зависит в данном случае от того, насколько достоверны представления законодателя и правоприменителя о реальном состоянии общественных отношений.

Перечень методов экономического регулирования, известных в том числе и праву, достаточно разнообразен. Все они в той или иной мере могут формировать правильное с точки зрения государства поведение в области охраны окружающей среды. Тем не менее определенный перечень методов специально закреплен в гл. IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» ФЗ об охране окружающей среды.

Методы экономического регулирования базируются на нормах Конституции РФ, определяющих основы правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования и экономической деятельности в государстве. При разработке и реализации методов необходимо соблюдать сочетание экологических и экономических принципов. Конституция РФ устанавливает ряд принципиальных положений, определяющих основы включения природных ресурсов в экономический оборот, определяет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции РФ закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Методы государственного экономического регулирования (экономические механизмы) охраны окружающей среды можно условно

классифицировать в зависимости от того, направлены они на улучшение состояния окружающей среды и ее компонентов на долгосрочную перспективу или на текущее поддержание или улучшение состояния окружающей среды.

При установлении и реализации методов экономического регулирования охраны окружающей среды надлежит исходить из того, что экономическая (хозяйственная) деятельность осуществляется в Российской Федерации свободно, на основе равноправия частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. При осуществлении экономической и иных видов деятельности, в том числе связанных с использованием природных ресурсов, нельзя нарушать требования охраны окружающей среды, права и законные интересы (включая экологические) иных лиц.

Следует обратить внимание, что все существующие экономические механизмы могут быть надлежащим образом реализованы только при полноценно функционирующих отношениях собственности, правах, непосредственно с ними связанных, и их производных (аренда, постоянное (бессрочное) пользование земельными участками, сервитут), а также адекватном правовом регулировании данных отношений.

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

- ✓ разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- ✓ разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- ✓ разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- ✓ установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- ✓ установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- ✓ проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- ✓ проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- ✓ предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии,

использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

- ✓ поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- ✓ возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- ✓ иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Как уже говорилось, существенное значение для установленных Федеральным законом методов имеет возможность их правильного юридического истолкования, а значит и последовательной реализации.

Правовое содержание отдельных методов экономического регулирования охраны окружающей среды

С тем чтобы для разработки государственных прогнозов социально-экономического развития использовались данные экологических прогнозов, необходимо четко определить правовое содержание экологического прогноза. Следует заметить, что понятие «экологический прогноз» в праве практически не используется. В то же время, наиболее юридически оформленными являются данные *экологического мониторинга*, в том числе мониторинг состояния отдельных природных объектов (земель, водных объектов, лесов и др.), регулируемых соответственно ЗК РФ, ВК РФ, ЛК РФ. Функция государственного мониторинга заключается в наблюдении, оценке и прогнозе состояния окружающей среды или отдельных ее компонентов. ФЗ об охране окружающей среды (ст. 63) установлено, что информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), используется органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития РФ, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ и мероприятий по охране окружающей среды.

Наиболее обширным по своему содержанию и наименее урегулированным с правовой точки зрения является *метод разработки федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ*. Для того чтобы иметь надлежащее правовое наполнение такая программа должна содержать не только основные направления деятельности, но и перечень обязанностей органов (по этапам исполнения), ответственных за ее реализацию, за неисполнение которых должна наступать юридическая ответственность.

С правовой точки зрения оценка деятельности по разработке и проведению мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде, определенная в качестве метода экономического регулирования, вызывает затруднение, так как в законе не названы субъект, ответственный за проведение таких мероприятий, и их примерный перечень. В связи с этим весьма обширный перечень видов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления может рассматриваться как реализация данного метода.

Рассмотренные методы имеют наиболее существенное значение для реализации государственной экологической политики на долгосрочную перспективу, поскольку имеют комплексный характер и рассчитаны на длительный период. Поэтому их надлежащая правовая реализация тем более важна.

Проведение экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов, а также воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, как методы экономического регулирования, имеют важное значение в условиях развития рыночных отношений, поскольку природные ресурсы могут находиться как в частной, так и в публичной собственности и быть объектами оборота.

Предусмотренный нормами права метод экономической оценки является основанием для расчета платежей за негативное воздействие, установления льгот, осуществления иных мер экономического регулирования в современных экономических условиях.

Однако следует согласиться с тем, что экономическая оценка в данном случае не может отождествляться с оценкой рыночной.

С точки зрения соотношения экологических интересов и интересов развития рыночных отношений перспективны *методы предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, а также поддержки предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования)*, направленные

на охрану окружающей среды. В то же время, поскольку общество в России только начинает осваивать данные виды деятельности, требуется создание определенных, в том числе правовых, условий для их формирования и развития, о чем будет сказано ниже.

Внимания заслуживают некоторые правовые особенности участия в отношении по осуществлению экономического регулирования охраны окружающей среды наиболее значимых субъектов.

Как уже было сказано, экономическое регулирование — это метод государственного управления. Правовые нормы, являющиеся частью экономического регулирования, в большинстве своем являются нормами административно-правовыми. Реализация (исполнение) таких норм имеет несколько основных признаков: в качестве участника отношений всегда выступает уполномоченный орган государственного управления (либо орган местного самоуправления, наделенный соответствующими полномочиями); субъекты соответствующих правовых отношений обязаны соблюдать установленные нормы; за нарушение указанных норм наступает юридическая ответственность — административная, дисциплинарная, иная.

Из приведенного перечня норм, входящих в состав методов экономического регулирования охраны окружающей среды, можно выделить такие, которые направлены на косвенное воздействие на поведение субъектов. Результат от реализации таких норм может наступить только с определенной долей вероятности. Что же до привлечения к юридической ответственности за ненаступление результата, то оно оказывается практически невозможным. В то же время, ответственность за несоблюдение существующих норм в области экономического регулирования отношений все же не может быть исключена. Так, эффективность реализации любого экономического механизма напрямую зависит от общей исполнительской дисциплины включенных в процесс от имени государства органов государственной власти или органов местного самоуправления. Поэтому важным является контроль за реализацией полномочий и привлечение к ответственности должностных лиц и уполномоченных органов, на которых возложены обязанности по исполнению тех или иных действий в рамках реализации экономического механизма.

Такие методы, как взимание платежей за негативное воздействие на окружающую среду, установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, на размещение отходов производства и потребления и на другие виды негативного воздействия на окружающую среду, как и иные методы экономического регулирования, в конечном итоге должны быть направлены на сти-

мулирование уменьшения негативного воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной деятельности, а также на обеспечение финансирования мероприятий по ликвидации последствий загрязнения и улучшению качества окружающей среды.

Исходя из этого расчет размеров конкретных платежей должен стимулировать заинтересованность субъекта хозяйственной деятельности в направлении части полученных от хозяйственной или иной деятельности доходов на цели формирования и развития экологически чистого производства. В то же время, должны быть предусмотрены правовые условия, обеспечивающие расходование денежных средств, поступающих в государственный бюджет в виде указанных платежей, именно на природоохранные цели. При невыполнении этих условий взимание платежей за загрязнение из метода регулирования охраны окружающей среды будет не более чем способом пополнения бюджета соответствующего уровня.

1.2. Защита прав природопользователей при взимании платежей за негативное воздействие на окружающую среду

Правовые основы взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду

В основе взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду находятся нормы ст. 16 ФЗ об охране окружающей среды, согласно которой негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

К видам негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимаются платежи, относятся: выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Этой же статьей ФЗ об охране окружающей среды установлено, что порядком исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством РФ. Кроме того, законом специально установлено, что внесение платы за негативное воздействие не освобождает субъекты хозяйственной

и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

В настоящее время платежи в рассматриваемой сфере определяются и взимаются на основании нескольких нормативных правовых актов.

Одним из таких актов является Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, который был утвержден постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 (в ред. от 14.06.2001)¹. Порядок был разработан и утвержден в развитие норм Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Несмотря на то что Закон РСФСР утратил силу, Порядок продолжает действовать в части, не противоречащей ФЗ об охране окружающей среды. Напомним, что данный Порядок распространяется на юридических лиц РФ (как указано в Порядке – на предприятия, учреждения и организации), а также на иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории РФ, связанные с природопользованием (далее — природопользователи). Порядком предусмотрено взимание платы за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

- ✓ выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- ✓ сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- ✓ размещение отходов;
- ✓ другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

Рассматриваемым нормативным правовым актом установлены два вида базовых нормативов платы:

а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

б) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с

¹ САПП РФ. — 1992. — № 10. — Ст. 726; СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 190; 2001. — № 26. Ст. 2678.

учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения.

Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливаются коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы — природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов.

Дифференцированные ставки платы определяются умножением базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определяется путем умножения соответствующих ставок платы за величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов, уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

В случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная. Плата за загрязнение окружающей природной среды в таких случаях определяется в соответствии с п. 5 Порядка.

Платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их — за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя.