

1//894073(039)

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРОЦЕДУРЫ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТЫ

Коллективная монография

Под редакцией С.А. Боголюбова, Т.В. Волковой

Часть 1

RU
science
RU-SCIENCE.COM

Содержание

Авторский коллектив..... 7

ВВЕДЕНИЕ 9

Вступительное слово 10

Артемов Игорь Юрьевич – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва

Научное предисловие к изданию

Разграничение и интеграция эколого-правовых институтов и категорий 12

Боголюбов Сергей Александрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ 17

§ 1. Защита прав и реализация обязанностей в экологической сфере 17

Автор: *Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

§ 2. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при изъятии земельных участков в Российской Федерации 43

Авторы:

Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста;

Рыженков Анатолий Яковлевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста

- § 3. **Экологическая, экономическая и социальная политики как политическая основа защиты экологических прав**54
 Автор: *Русин Сергей Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», г. Москва
- § 4. **Экологические права и интересы будущих поколений: вызов современному праву**75
 Автор: *Краснова Ирина Олеговна* – заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва
- § 5. **Защита прав и реализация экологических обязанностей в сфере промышленной безопасности**.....88
 Автор: *Нигматуллина Эльмира Фаатовна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань
- § 6. **Земельное законодательство как основа защиты прав и законных интересов участников земельных отношений** 105
 Автор: *Сырых Елена Владимировна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва
- § 7. **Правовые механизмы рекультивации земель: вопросы теории и практики** 124
 Автор: *Алексеева Надежда Анатольевна* – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права по учебной и воспитательной работе ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва
- § 8. **Особенности защиты права собственности на природные объекты: управленческий аспект** 143
 Автор: *Елисеев Вячеслав Сергеевич* – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва

§ 9. Современные проблемы законодательного обеспечения землеустройства и кадастров и пути их решения..... 164

Автор: *Литски Станислав Анджеевич* – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

§ 10. Защита правообладателей земельных участков при установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности 185

Авторы:

Власенко Валерий Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

Муравьева Марина Сергеевна – руководитель юридической практики ПАО «Т Плюс», аспирант ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

§ 11. Правовые механизмы защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности..... 204

Автор: *Романова Ольга Александровна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), г. Москва

§ 12. Защита экологических прав в российской империи XIX – начала XX веков 226

Автор: *Ковалева Наталья Витальевна* – доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

**1.1. ОПЫТ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ
В РЕСПУБЛИКЕ КЫРГЫЗСТАН..... 237**

**§ 13. Право каждого на благоприятную окружающую среду
в Кыргызстане..... 237**

Автор: *Мамырбаева Зульфия Анарбековна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан)

**§ 14. Некоторые вопросы юридической ответственности
за нарушения водного законодательства
Кыргызской Республики..... 251**

Автор: *Кадыров Азамат Анварбекович* – доцент Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан)

**§ 15. Правовой механизм защиты прав на рациональное
использование и охрану вод в Кыргызстане..... 268**

Автор: *Оторова Бактыгуль Каныбековна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, член Правления «Ассоциации «Юристы Кыргызстана», член редакционного совета журнала Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, г. Семей (Кыргызстан)

Авторский коллектив

Алексеева Надежда Анатольевна – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права по учебной и воспитательной работе ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 7 гл. 1)

Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста (§ 2 гл. 1)

Артемов Игорь Юрьевич – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва (вступ. слово)

Боголюбов Сергей Александрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва (науч. предисловие; § 1 гл. 1)

Власенко Валерий Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 10 гл. 1)

Елисеев Вячеслав Сергеевич – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва (§ 8 гл. 1)

Кадыров Азамат Анварбекович – доцент Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан) (§ 14 гл. 1.1)

Ковалева Наталья Витальевна – доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва (§ 12 гл. 1)

Краснова Ирина Олеговна – заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва (§ 4 гл. 1)

Липски Станислав Анджеевич – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва (§ 9 гл. 1)

Мамырбаева Зульфия Анарбековна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан) (§ 13 гл. 1.1)

Муравьева Марина Сергеевна – руководитель юридической практики ПАО «Т Плюс», аспирант ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 10 гл. 1)

Нигматуллина Эльмира Фаатовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань (§ 5 гл. 1)

Оторова Бактыгуль Каныбековна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, член Правления «Ассоциации «Юристы Кыргызстана», член редакционного совета журнала Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, г. Семей (Кыргызстан) (§ 15 гл. 1.1)

Романова Ольга Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), г. Москва (§ 11 гл. 1)

Русин Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», г. Москва (§ 3 гл. 1)

Рыженков Анатолий Яковлевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста (§ 2 гл. 1)

Сырых Елена Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 6 гл. 1)

ВВЕДЕНИЕ

Рациональное природопользование, охрана окружающей среды, гарантированная защита экологических прав всех заинтересованных субъектов, реализация правовых мер по предупреждению и пресечению недобросовестной конкуренции в сфере рынка земельных и природных ресурсов, эффективное их использование и вовлечение в гражданский оборот выступают приоритетными направлениями российской правовой политики.

Результативное достижение поставленных целей во многом определяется межотраслевым научно-практическим исследовательским подходом, а равно как влиянием новых вызовов цифровой экономики и технологической революции, так и действенным механизмом правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, в том числе: вариативностью правовых судебных и внесудебных форм урегулирования экологических и земельных споров, адекватно отвечающим реалиям времени; системой способов защиты, позволяющих восстанавливать нарушенные права в области частных и публичных интересов; доступностью судебной и внесудебных форм защиты; гибкостью процессуальной формы, позволяющей оперативно и эффективно рассматривать дела в сфере экологических и земельных правоотношений.

Таким образом, в качестве объекта для данного научного исследования предлагается рассматривать востребованный современной действительностью комплекс проблем, связанных с организацией и функционированием системы правовых форм и процедур разрешения экологических и земельных споров, с учетом позитивного международного и зарубежного опыта, а также применения научной методологии, связанной с экологизацией и цифровизацией экономики и модернизацией законодательства.



Артемяев Игорь Юрьевич – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва. Автор 43 научных статей и изобретений, 7 монографий по вопросам бюджета и экономики.

В условиях глобализации современного общества экологическая безопасность, экологическое благополучие населения равно как эффективная защита прав на землю и другие природные ресурсы выступают в качестве безусловных приоритетов государственной политики, правовое регулирование которых носит комплексный, межотраслевой характер.

Равный доступ к природным ресурсам является важным условием обеспечения эффективности их использования и воспроизводства.

Состояние защищенности экологических и земельных прав граждан определяется целой совокупностью факторов, среди которых существенное значение имеет состояние и качество природных ресурсов. Забота о них – важнейшая задача любого государства, для решения которой существует особый механизм, представленный совокупностью различных методов и средств, среди которых антимонопольная политика занимает одно из главных мест.

Добросовестная конкуренция в сфере природопользования призвана создать все необходимые условия для рационального, научно обоснованного внешнего воздействия на природную среду, активизировать развитие инновационных подходов природопользования в условиях ограниченности природных ресурсов, способствовать поиску новых альтернативных источников энергии и сырья для промышленного производства.

Справедливая и честная конкуренция – это базовое условие для экономического и технологического развития, залог обновления страны и динамичного движения вперед во всех сферах жизни.

Таким образом, изучение правовых механизмов и процедур защиты экологических и земельных прав граждан, представляя собой предмет комплексного, межотраслевого правового регулирования, нуждается в качественном, надежном научном базисе, с привлечением знаний практикующих специалистов, в том числе и в сфере антимонопольного законодательства.

Данная коллективная монография представляет собой результат совместной работы различных научных школ и направлений, объединенных общей целью, заключающейся в выработке оптимального правового инструментария, необходимого для осуществления эффективного управления в рассматриваемой сфере, так же защиты экологических и земельных прав граждан и природных ресурсов России в целом.

Выражаю уверенность, что данное издание найдет живой отклик у научно-практической аудитории, будет интересно и полезно для широкого круга читателей.

С уважением,

И.Ю. АРТЕМЬЕВ
*руководитель ФАС России,
заслуженный экономист
Российской Федерации*

Разграничение и интеграция эколого-правовых институтов и категорий



Боголюбов Сергей Александрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», член его диссертационного совета, профессор Государственного университета по землеустройству, член редколлегий ряда журналов, член Высшего экологического совета при Государственной Думе РФ, г. Москва. Автор более 800 публикаций.

Организация рационального природопользования находится в эпицентре общественных запросов и интересов, привлекая все большее внимание исследователей эколого-правовых институтов, категорий, норм, требований. Отличительными чертами предлагаемой монографии является сосредоточение соображений и размышлений специалистов на вытекающем из использования природных ресурсов праве каждого на благоприятную окружающую среду, на сочетании знаний материальных и процессуальных механизмов, на высококвалифицированном выявлении конкурентных начал, всегда присутствующих в описываемых сферах общественных отношений.

Такое объединение рассматриваемых задач и разграничение способов их решения не встречается часто, поскольку предполагает комплексный, интегрированный научный подход знатоков разного профиля и направлений, приведение разнообразной административной, судебной, арбитражной практики, умелые попытки не ограничиваться законодательными предпосылками, но исходить из анализа того, как они соблюдаются в правовой жизни, в эмпирике, а это весьма немаловажно при наблюдаемом разрыве между тем, что провозглашается, что должно быть и тем, что получается в действительности, на земле.

Авторский коллектив представляется авторитетным, достаточно необычным, включая судебных, антимонопольных профессиональных работников, призванных вершить на деле правосудие, иное справедливое, в соответствии с законом разрешение повседневных споров, антагонистических конфликтов в экологической, иных важнейших отраслях бытия настоящего и будущих поколений, занимающихся одновременно теоретическими изысканиями, и профессоров, доцентов, проектирующих, изучающих законодательство, ход его исполнения, преподающих соответствующие учебные дисциплины. Такой симбиоз интеграции знаний с размежеванием компетенций не может не приносить успех в изложении, обобщении применения национальных и международных правил, соответствующего ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ее доктринальному толкованию, правовым позициям Конституционного Суда РФ.

Общее в методологически выверенных подходах к решению описываемых проблем может быть объяснено требованиями общероссийской законности, экологического правопорядка, многовековыми традициями, менталитетом российских граждан, их нравственным отношением к природе-матушке, близостью к ней, к сельскому, лесному хозяйству большинства населения, преобладанием права государственной собственности на недра, леса, воды, животный мир, земли и связанным с ней доминирующим публичным управлением этими природными ресурсами.

Ознакомление с содержанием текстов представленных статей, алгоритм предлагаемого исследования свидетельствуют об интегрировании поднимаемых в них фундаментальных тем, развитии условий, конкретизации гарантий единого экономического пространства, предпосылках социального правового государства, поддержке свободы экономической деятельности с признанием и защитой равным образом частной, государственной, муниципальной, иных форм собственности, в которых могут находиться природные ресурсы и объекты.

Логике коллективного исследования соответствует освоение правовых институтов, положений об охране права собственности в соответствии со ст. 35 и 36 Конституции РФ, ст. 209 и др. ГК РФ, ст. 63 и др. ЗК РФ о недопустимости принудительного отчуждения имущества для государственных, муниципальных, общественных нужд без решения суда, без предварительного и равноценного возмещения, о свободном владении, пользовании, распоряжении землей, другими природными ресурсами их собственниками, если это не наносит ущерба

окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Нельзя не отметить, что многие из этих конституционных, считающихся кое-кем само собою разумеющимися, проходными постулатов о благополучии и процветании народа получают в предлагаемом издании конкретное наполнение, обретают понимание необходимости перехода от мироздания, от евразийской цивилизации к отстаиванию правовых ценностей в судебных заседаниях, насыщаются процедурными рекомендациями, теоретическими выводами, процессуальными предложениями, превращающими некоторые догмы в действительные регуляторы надлежащего поведения физических и юридических лиц.

В этом контексте заслуживают внимания (как и дальнейшего изучения, диверсификации) судебно-процессуальные и все более рекомендуемые, наращивающие международный, национальный, региональный опыт внесудебные способы защиты прав, обеспечения обязанностей, равенства всех перед законом и судом в земельной, горнодобывающей, водной, лесной, фаунистической, природоохранной сферах.

Тенденции интеграции не исключают разграничения методов правового регулирования рассматриваемых экологических, земельных отношений, заслуживающих повышенного внимания в условиях перманентности технологических, природных катаклизмов, современного уровня экологической культуры и правового сознания большинства россиян, турбулентности зарубежного мира, попыток передела запасов и рынка углеводородов, иных полезных ископаемых, других природных ресурсов.

Серьезные нагрузки испытывает система защиты публичных экологических прав на особо охраняемых природных территориях, где массовое включение заповедников, национальных парков, заказников, памятников, других эталонов природы в особую правовую охрану (которыми страна заслуженно гордится) и столь же массовое несоблюдение их режима вызывают тревогу отечественной и мировой общестственности: наблюдаются самовольные, иные незаконные захваты, захламления наилучших участков природы, отведенных для экологического просветительства, просвещения, туризма при равнодушии, недостаточном эколого-правовом воспитании граждан.

Можно констатировать недоразвитость, попытки реанимации таких правовых институтов как разграничение предметов ведения между федеральным, региональными, муниципальными уровнями, органами публичной власти, общественные слушания по актуальным вопросам

проектирования, осуществления градостроительной деятельности, парламентские, депутатские, прокурорские запросы о складировании, захоронении мусора, твердых бытовых, коммунальных отходов, по фактам выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты загрязняющих веществ.

Болезненной проблемой соблюдения экологических прав остается государственная, общественная экологическая экспертиза, требующая дополнительных, порой значительных, превышающих стоимость самого проекта затрат, становящаяся определенным тормозом хозяйственной и иной деятельности, «кошмарящая» таким путем бизнес, но вбирающая в себя, пытающаяся восполнить, а порой и заменить процветающую на западе общественную оценку воздействия каждого значимого проекта на окружающую природную среду: провозглашаемые цели, принципы благоприятной природной среды тогда чего-нибудь могут стоить, когда снабжаются механизмами обеспечения действия, своей защиты.

Конкуренция в исследуемых областях обуславливается несколькими обстоятельствами и причинами.

Во-первых, определенной противоречивостью в подходах к обороту природных объектов как вещей, недвижимого имущества, объектов права собственности и одновременно к пониманию их как средства производства в сельском, лесном, водном, горном хозяйстве, как основы осуществления хозяйственной, иной деятельности, фундамента всей жизни народов, проживающих на соответствующей территории: дискуссии о первородстве разных подходов к использованию, охране природных ресурсов имеют под собой почву и не прекращаются.

Из этого следует во-вторых: свободное использование имущества для предпринимательской, иной не запрещенной законом экономической деятельности с риском для получения дохода, извлечения прибыли недопущением поступков, направленных на монополизацию и недобросовестную конкуренцию вступает в некое противоречие с соответствующей обязанностью (каждого! – ст. 58 Конституции) обеспечивать права остальных (каждого! – ст. 42 Конституции) на благоприятную окружающую среду.

Наконец, само использование природных объектов вступает в конкуренцию с их охраной, сбережением их диалектического единства в виде окружающей природной среды; можно утешать себя тем, что это две стороны одной медали (как полагал саратовец профессор И.Ф. Панкратов), что они должны не противостоять, а дополнять друг друга: теоретически это обуславливает сочетание природоресурсных и при-

родоохранных законодательных требований, формирование суперотрасли российского права в виде комплексного, интегрированного экологического права и законодательства, позволяющего чл.- корр. РАН О.С. Колбасову (тоже выпускнику Саратовского юридического института) предвидеть создание в будущем только двух грандиозных суперотраслей – 1) регулирующей имущественные, гражданские отношения и 2) регулирующей не менее важные из-за глобального экологического кризиса отношения общества, людей и природы, окружающей среды.

Поиски на основе законов природы (приоритетных) и законов общества (волевых) справедливости в предоставлении и эксплуатации природных ресурсов и объектов соседствуют с фетишизацией природоохранных, других законов и их одновременным игнорированием, а то и пренебрежением, процедурному преодолению чего и посвящается эта имеющая научно-практический характер полезная книга.