

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

№ 6 • 2019

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-29360 от 23.08.2007. Журнал выходит с 1998 г. Издается 3 раза в полугодие.

Учредитель журнала —
Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Бобылев С.Н., д.э.н., профессор;
Боголюбов С.А., д.ю.н., профессор;
Бринчук М.М., д.ю.н., профессор;
Винтер Г., доктор юриспруденции, профессор (ФРГ);
Волков Г.А., д.ю.н., профессор;
Гриб В.В., д.ю.н., профессор;
Дубовик О.Л., д.ю.н., профессор;
Звягинцев Д.А., к.ю.н.,
Краснова И.О., д.ю.н., профессор;
Круглов В.В., д.ю.н., профессор;
Петрова Т.В., д.ю.н., профессор;
Шестерюк А.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала:

Голиченков А.К., д.ю.н., профессор,
член-корреспондент
Российской академии образования

Заместитель главного редактора журнала:

Волков Г.А.

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, член-корреспондент
Российской академии образования,
заслуженный юрист РФ

Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бобкин А.И., Белый В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Ответственный редактор журнала:

Корж О.Н.

Редакция:

Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

Верстка:

Калинина Е.С.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

Адрес редакции издательства:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.
Тел./факс: (495) 953-91-20, (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Журнал включен в базу данных Российского индекса
научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Подписка по России:

«Объединенный каталог. Пресса России» — инд. 85491

Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы наших журналов размещаются
в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. 6. Общий тираж 2000 экз.

Подписано в печать:

Дата выхода в свет:

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа».

Тел.: (4842) 70-03-37

© ИГ «ЮРИСТ», 2019

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Поздравляем с Новым годом и Рождеством! 3

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Волков Г.А. Конституционные гарантии защиты прав
на земельные участки и другие объекты недвижимости 3

Игнатьева И.А. Объекты экологического права
под особой охраной: актуальность систематизации 12

Лулева Е.В. Правовые гарантии в сфере
рационального природопользования 18

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Забавко Р.А., Рогова Е.В. Квалифицирующие признаки составов
экологических преступлений и их влияние
на судебную-следственную практику 24

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Афанасьев С.Ф. Перспективы использования зарубежного опыта
правового регулирования земельных и экологических отношений
для России в условиях глобализации 28

ОПЫТ НАШИХ ДРУЗЕЙ

Карбалаева С.Б., Токтобаев Б.Т. Проблемы экологической
безопасности в системе национальной безопасности
Кыргызской Республики 33

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Бударина О.В., Сабирова З.Ф. Несогласованность законодательства
Российской Федерации, регламентирующего требования
к промышленным объектам 36

EX OFFICIO

Хаустов Д.В. Обзор нового законодательства 40

КОНФЕРЕНЦИИ, СОВЕЩАНИЯ, СЕМИНАРЫ

XXIII Всероссийская школа молодых ученых-юристов, занимающихся
правовыми проблемами охраны окружающей природной среды,
природопользования и обеспечения экологической безопасности 43

ПЕРСОНАЛИИ

Поздравляем с днем рождения! 45

Сергея Николаевича Русина поздравляем с юбилеем — 60 лет! 45

Ольгу Леонидовну Дубовик поздравляем с юбилеем! 45

Инну Анатольевну Игнатьеву поздравляем с юбилеем! 46

БИБЛИОТЕЧКА ЖУРНАЛА «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО»

Алфавитно-предметный указатель материалов, опубликованных
в 2019 году 47

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки
и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

ECOLOGICAL LAW

No. 6 · 2019

Jurist Publishing Group

RESEARCH PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL.

Registered at the Federal Service for the Monitoring in the Sphere of Mass Communications, Communication and Protection of Cultural Heritage. PI № FC77-29360 of August 23, 2007. Published bimonthly with 6 issues a year.

Founder of the journal Jurist Publishing Group

Editorial Board:

Bobylev S.N., Doctor of Economic Sciences, Professor;
Bogolyubov S.A., LL.D., Professor;
Brinchuk M.M., LL.D., Professor;
Vinter G., LL.D., Professor
(Bundesrepublik Deutschland);
Volkov G.A., LL.D., Professor;
Grib V.V., LL.D., Professor;
Dubovik O.L., LL.D., Professor;
Zvyagincev D.A., PhD (Law);
Krasnova I.O., LL.D., Professor;
Kruglov V.V., LL.D., Professor;
Petrova T.V., LL.D., Professor;
Shesteryuk A.S., LL.D., Professor

Editor in Chief of the journal:

Golichenkov A.K., LL.D., Professor,
Corresponding Member
of the Russian Academy of Education

Deputy Editor in Chief of the journal:

Volkov G.A.

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

Grib V.V., LL.D., Professor, Honored lawyer of the RF,
Corresponding Member of the Russian Academy
of Education

Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov E.N.,
Platonova O.F., Trunchevskij Yu.V.

Executive Editor of the journal:

Korzh O.N.

Editorial Office:

Lapteva E.A., Solovyova D.V.

Layout:

Kalinina E.S.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

Editorial Subscription Centre:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

Editorial Office Address:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.
Tel./fax: (495) 953-91-20, (495) 953-91-08.
Email: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

Journal is included in the database
of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

Subscription in Russia:

Unified Catalogue. Russian post — 85491

For the attention of our authors!

Some materials of our journals shall be placed
in ConsultantPlus reference legal system.

Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet 6.

Circulation 2000 copies.

Passed for printing:

Date of publication:

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Tel.: (4842) 70-03-37

EDITORIAL

Happy New Year and Merry Christmas!3

ISSUES OF THE ENVIRONMENTAL LAW THEORY

Volkov G.A. Constitutional Guarantees of Protection of Rights
to Land Plots and Other Real Estate Objects3

Ignatyeva I.A. Objects of Environmental Law
under Special Protection: Systematization Relevancy.....12

Luneva E.V. Legal Guarantees in Rational Use
of Natural Resources18

ENVIRONMENTAL LAW APPLICATION ISSUES

Zabavko R.A., Rogova E.V. Qualifying Attributes of Constituent
Elements of Environmental Crimes and Their Influence
on the Judicial Investigative Practice24

FOREIGN EXPERIENCE

Afanasyev S.F. Prospects of Use of Foreign Experience
of Legal Regulation of Land and Environmental Relations
for Russia in Conditions of Globalization.....28

OUR FRIENDS' EXPERIENCE

Karabalaeva S.B., Toktobaev B.T. Environmental Security Issues
in the National Security System of the Kyrgyz Republic33

OPINION

Budarina O.V., Sabirova Z.F. Inconsistence of Laws of the Russian
Federation Regulating Requirements for Industrial Objects 36

EX OFFICIO

Khaustov D.V. Review of New Laws and the Judicial Practice40

CONFERENCES, MEETINGS, SEMINARS

The XXIII All-Russian School of Young Legal Scientists Engaged
in Legal Issues of Environmental Protection, Use of Natural
Resources and Ensuring Environmental Security43

PERSONALIA

Birthday Congratulations!45

Congratulations to Sergey N. Rusin on the 60th anniversary!45

Congratulations to Olga L. Dubovik on her anniversary!45

Congratulations to Inna A. Ignatyeva on her anniversary!46

LIBRARY OF THE ENVIRONMENTAL LAW JOURNAL

An alphabetical subject index of files published in 2019.....47

Recommended by the Higher Attestation Commission under the Ministry
of Science and Higher Education of the RF for publication
main results of theses for degree of doctor and candidate of sciences.

© JURIST PUBLISHING GROUP,
2019

Правовые гарантии в сфере рационального природопользования

Лулева Елена Викторовна,
доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса
Казанского (Приволжского) федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент
vilisa_vilisa@mail.ru

В статье рассмотрены основные подходы к гарантированию экологических и иных связанных с ними прав (нормы-гарантии, гарантии прав, правовые гарантии, гарантии-принципы, юридические гарантии, «гарантии гарантиям»). Показано разнообразие правовых гарантий реализации таких прав. Выявлено, что система правовых гарантий в сфере рационального природопользования включает как все правовые средства обеспечения неистощительного природопользования (общие правовые гарантии), так и правовые средства обеспечения повышения устойчивости экологических систем (специальные правовые гарантии). Сформулировано понятие специальных правовых гарантий в сфере рационального природопользования. Проведена классификация правовых гарантий в сфере рационального природопользования в зависимости от: направленности прав, обязанностей и требований на степень эффективности природопользования; функционального назначения обеспечительного правового средства; мотивации поведения природопользователя; элемента структуры прав природопользователя; стадии развития природоресурсного правоотношения. Доказана иерархическая структура системы правовых гарантий в заявленной области.

Ключевые слова: экологические права, рациональное природопользование, неистощительное природопользование, правовые гарантии, обеспечительные правовые средства.

Legal Guarantees in Rational Use of Natural Resources

Luneva Elena V.,
Senior Lecturer of the Department of Environmental, Labor Law and Civil Procedure
of the Kazan (Volga Region) Federal University, PhD (Law)
Associate Professor

The article discusses the main approaches to guaranteeing environmental and other related rights (norms-guarantees, guarantees of rights, legal guarantees, guarantees-principles, legal guarantees, 'guarantees guarantees'). A variety of legal guarantees for the implementation of such rights is shown. It was revealed that the system of legal guarantees in the field of environmental management includes both all legal means to ensure sustainable environmental management (general legal guarantees) and legal means to ensure the sustainability of ecological systems (special legal guarantees). The concept of special legal guarantees in the field of environmental management is formulated. The classification of legal guarantees in the field of environmental management is carried out depending on: the focus of rights, obligations and requirements on the degree of environmental management efficiency; functional purpose of a security legal instrument; motivation of nature user behavior; an element of the structure of environmental rights; stages of development of natural resource relations. The hierarchical structure of the legal guarantee system in the claimed area is proved.

Keywords: environmental rights, rational environmental management, sustainable environmental management, legal guarantees, security legal means.

Конституция Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) гарантирует права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 17). К таким правам и свободам отнесены в том числе экологические и иные связанные с ними права: право частной собственности на землю, пределы осуществления права собственности на землю и иные природные ресурсы (ст. 36); право

на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение экологического ущерба (ст. 42); право на исполнение обязанностей всех других лиц сохранять природу и бережно относиться к ее богатствам (ст. 58). Указанная система прав базируется на ст. 9 Конституции РФ, устанавливающей правило об использовании и охране природных ресурсов в России как основе жизни и деятельности ее народов, а также многообразие форм собственности на природные ресурсы.

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 12 декабря.

* Работа выполнена при финансовой поддержке Казанского (Приволжского) федерального университета.

Диспозиции обозначенных конституционно-правовых норм не содержат глагола «гарантируется», однако это не умаляет необходимости обеспечивать их реализацию специальными правовыми средствами. Системное применение норм ст. 9, 36, 42 и 58 во взаимосвязи со ст. 17 Конституции РФ позволяет утверждать о конституционной гарантированности рассматриваемых прав. Она признается конституционно-судебным истолкованием соответствующих нормативных положений. Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) приходит к выводу о гарантированности государством соблюдения принципов и норм, закрепленных в ст. 9², 36³, 42⁴, 58⁵ Конституции РФ.

Конституционное гарантирование экологических и иных связанных с ними прав охватывает и сферу рационального природопользования. В постановлении КС РФ от 25 октября 2016 г. № 21-П⁶ указывается на возрастание необходимости рационального использования природных ресурсов в интересах Российской Федерации и ее субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду. В определении КС РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О⁷ обращено внимание на обязанность законодателя создать эффективный правовой механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды при реализации права, гарантированного ст. 42 Конституции РФ.

Связь рационального природопользования с конституционным гарантированием экологических и иных сопряженных с ними прав признается и в эколого-правовой науке. С.А. Боголюбов пишет о том, что «охрана окружающей среды, организация рационального природопользования, объединяемые понятием «экология», предусматриваются в ст. 9, 36, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 58, п. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71, п. «в» — «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ»⁸. Он же указывает на неполноту реализации экологических положений Конституции РФ, что требует наращивания усилий по их соблюдению, исполнению и применению, в том числе и при организации рационального природопользования⁹.

Таким образом, толкование КС РФ положений Конституции РФ и постулаты эколого-правовой нау-

ки подтверждают конституционную обеспеченность государством прав в сфере рационального природопользования. Учитывая стратегическую значимость рационального природопользования для социально-экономического развития России, проблематика гарантирования соответствующих прав, охраняемых законом интересов, исполнения юридических обязанностей представляется актуальной и востребованной.

1. Общие положения о правовых гарантиях в сфере рационального природопользования

В эколого-правовой науке давно обсуждаются вопросы гарантирования реализации экологических и иных связанных с ними прав. Среди всех подходов к такому гарантированию можно выделить следующие правовые категории: (1) нормы-гарантии; (2) гарантии прав; (3) правовые гарантии; (4) гарантии-принципы, (5) юридические гарантии; (6) «гарантии гарантиям». Последовательность расположения правовых категорий обусловлена планомерным переходом от общего к частному, за исключением «гарантий гарантиям», которые представляют генерализацию всех ранее приведенных подходов. Правовые категории по гарантированию экологических и иных связанных с ними прав похожи, однако имеются и отличия.

1. Нормы-гарантии. Учение о них как об элементе эколого-правового механизма было разработано В.В. Петровым. Под нормами-гарантиями ученый понимал нормы, устанавливающие гарантии выполнения природоохранительных норм и осуществляющие функцию создания условий, при которых достигается оптимальный уровень внедрения экологических требований в регулирование хозяйственной деятельности и их реализация в правоотношении¹⁰. Нормы-гарантии представлены экономическими, санитарно-гигиеническими, организационно-контрольными, юридическими, культурно-просветительскими нормами¹¹. Следовательно, в рамках эколого-правового механизма нормы-гарантии обеспечивают выполнение природоохранительных правил и экологических требований. Нормы-гарантии могут быть как правовыми, так и неправовыми (социальные нормы-гарантии, не закрепленные в нормативных правовых актах).

2. Гарантии прав. В земельно-правовой науке гарантиями прав по аналогии с нормами-гарантиями принято считать все социально-экономические, политические, духовно-психологические (нравственные), культурно-просветительские, организационно-технические и юридические условия и средства, призванные обеспечивать установленное законом функционирование того или иного правового института¹². В чем же состоят отличия норм-гарантий от гарантий прав, если и те и другие выходят за пределы правовой материи? Дело в том, что норма-гарантия сама оказывает обеспечительное воздействие как «элементарная частица», а гарантия прав — только при системном

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2003 г. № 403-О // ВКС РФ. 2004. № 1.

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 12-П // ВКС РФ. 2014. № 4; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2017 г. № 1944-О // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О // ВКС РФ. 2011. № 2; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 476-О-П // ВКС РФ. 2009. № 6.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // ВКС РФ. 2011. № 2.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 г. № 21-П // ВКС РФ. 2017. № 1.

⁷ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О // ВКС РФ. 2011. № 2.

⁸ Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 17.

⁹ См.: Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 4. С. 4, 13.

¹⁰ См.: Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. С. 54, 55.

¹¹ См.: Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: БЕК, 1995. С. 164 (схема).

¹² См.: Волков Г.А. Гарантии прав на земельные участки в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд // Законодательство. 2015. № 12. С. 10–22.

взаимодействии двух и более норм, норм-гарантий, устанавливающих обеспечительное средство.

3. Правовые гарантии. В юридической литературе «правовая гарантия» определяется через разные термины: «правовое (юридическое) средство», «норма права», «нормативное установление», «правовой способ», «способ», «условие», «прием», «деятельность» и т.п., а также различные их сочетания¹³. Объединяет указанное многообразие определяющих слов и словосочетаний их направленность на обеспечение фактической реализации конкретных прав с помощью правовых норм. Правовые гарантии — это гарантии прав, закрепленные нормами права (точнее, их системой), включая правовые нормы-гарантии.

В теории права под правовыми гарантиями понимаются «правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний»¹⁴. Получается, что правовые гарантии, являясь разновидностью правовых средств, создают условия, необходимые для осуществления прав, надлежащего исполнения обязанностей и эффективного выполнения требований в конкретной области человеческой жизни или деятельности.

В зависимости от характера функционирования системы правовых норм-гарантий в эколого-правовом механизме выделяются две составляющие: (1) экологизация законодательства; (2) перевод экологизированных норм в реальное правоотношение¹⁵. В выполнении указанных функций участвуют правовые нормы разных отраслей законодательства¹⁶. Они закрепляют следующие виды гарантий исполнения природоохранительного предписания: материальные, организационные, юридические, идеологические¹⁷.

4. Гарантии-принципы. Отдельно среди правовых гарантий следует выделять гарантии-принципы. Гарантии-принципы содержатся в нормах-принципах, оказывающих обеспечительное воздействие на фактическое осуществление прав и исполнение юридических обязанностей. Г.А. Волков реализацию принципов земельного права рассматривает в качестве способа обеспечения гарантий прав на земельные участки при их предоставлении или использовании для проведения работ, связанных с использованием недр¹⁸. Реализация принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов также названа в юридической науке одной из гарантий признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения) перехода или прекращения прав на недвижимое имущество¹⁹.

Полагаем, что правовое гарантирование в сфере рационального природопользования должно основываться на следующих гарантиях-принципах: улучшение состояния и качества природной среды, повышение устойчивости экосистем, их воспроизводство и восстановление, ресурсосбережение.

5. Юридические гарантии. «Правовые гарантии» шире по содержанию, чем «юридические гарантии». Юридические гарантии — это установление прав и обязанностей природопользователей, ответственности за их невыполнение²⁰. Правовые же гарантии охватывают еще и правовую организацию деятельности органов управления, надзора и контроля, систему нормативно-правовых положений об экологическом планировании, воспитании экологического правосознания, последовательности действий (юридические процедуры) и другие элементы правового механизма гарантирования экологических и иных связанных с ними прав, подробно о которых изложено в п. II–IV настоящей статьи.

Обратим внимание на то, что в развитие идей В.В. Петрова отдельно выделяются экономические гарантии²¹ (экологическая экспертиза)²², организационные²³ или институциональные²⁴ гарантии (деятельность публичных органов, их должностных лиц, общественных организаций), идеологические гарантии (экологическое воспитание, образование и культура)²⁵ реализации экологических и иных связанных с ними прав. Представители обозначенного подхода рассматривают указанные гарантии отдельно от юридических гарантий, однако признают, что все они устанавливаются правовыми нормами. Например, Л.С. Нижник приходит к выводу о том, что эффективность организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду достигается через закрепленные в законодательстве средства²⁶.

6. «Гарантии гарантиям». В.В. Петров выделял «гарантии гарантиям», когда гарантии «сами в своем исполнении нуждаются в соответствующих средствах обеспечения, «подстраховке»²⁷. Например, правовые гарантии правил об аукционах и конкурсах (определение участников торгов, основания для отказа в проведении торгов и признания их несостоявшимися, реестр недобросовестных участников торгов и др.) обеспечивают равный доступ к природным ресурсам, нормы о котором сами играют роль правовых гарантий в сфере рационального природопользования, включая возможность выбора наиболее эффективно-

жимое имущество // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2002. № 5. С. 90, 93.

²⁰ См.: Петров В.В. Указ. соч. С. 40.

²¹ См.: Морозова М.В. Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 13, 14.

²² См.: Нижник Л.С. Организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 31.

²³ См.: Там же. С. 45, 63 и далее по тексту; Морозова М.В. Указ. соч. С. 7, 11.

²⁴ См.: Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9, 16–18.

²⁵ См.: Морозова М.В. Указ. соч. С. 8, 13, 15–17.

²⁶ См.: Нижник Л.С. Указ. соч. С. 64.

²⁷ Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов. С. 170.

¹³ См.: Ксенофонтова Д.С. Правовые гарантии в сфере алиментирования : монография. М. : Статут, 2018. С. 29.

¹⁴ Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 9.

¹⁵ См.: Петров В.В. Экология и право. С. 55.

¹⁶ См.: Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР : учебник. М. : Юрид. лит., 1984. С. 39.

¹⁷ См.: Там же. С. 39–40.

¹⁸ См.: Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр // Lex Russica. 2016. № 6. С. 203, 204.

¹⁹ См.: Волков Г.А., Копейкин А.Б., Косарева Н.Б. Совершенствование системы гарантирования права собственности на недви-

го природопользователя на конкурсах по предоставлению прав на природные ресурсы.

В то же время система правовых гарантий в сфере рационального природопользования является частью другой еще более крупной системы — системы правовых гарантий права на благоприятную окружающую среду. Рациональное природопользование как часть охраны окружающей среды обеспечивает право на благоприятную окружающую среду. Другими словами, правила о рациональном природопользовании — это «гарантии гарантиям» права на благоприятную окружающую среду.

II. Законодательство и судебная практика о правовых гарантиях в сфере рационального природопользования

В законодательстве встречаются два способа закрепления правовых гарантий экологических и иных связанных с ними прав, включая права в сфере рационального природопользования. В одних случаях используется прямое указание на гарантии, а в других — опосредованное, без использования слов, содержащих корень «гарант».

Прямое законодательное указание на гарантирование экологических и иных связанных с ними прав. К таким гарантиям следует относить правила об экологическом нормировании, экологической экспертизе и др. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды»²⁸ в качестве цели экологического нормирования обозначено осуществление **гарантирующего**²⁹ сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (п. 1 ст. 19). В преамбуле к Федеральному закону «Об экологической экспертизе»³⁰ указано, что этот нормативный правовой акт направлен на **реализацию** конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. В абзаце 3 ст. 28 Федерального закона «О животном мире»³¹ при осуществлении производственных процессов, эксплуатации транспортных средств и линий связи и электропередачи предусматривается обязательное проведение мер, **гарантирующих** предотвращение заболеваний, гибели объектов животного мира и ухудшения среды их обитания.

Опосредованное законодательное закрепление гарантий экологических и иных связанных с ними прав. В рассматриваемом случае гарантированность исследуемых прав тем или иным эколого-правовым институтом или субинститутом следует из контекста нормативных правовых актов. Так, правила об ответственности за экологические правонарушения не содержат прямого указания на обеспечение реализации экологических и иных связанных с ними прав, однако это не исключает, а системное толкование соответствующих норм подтверждает выполнение ими гарантирующей функции.

²⁸ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁹ Здесь и далее выделено нами. — Е.Л.

³⁰ См.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³¹ См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

В правоприменительной деятельности судов обращается внимание на гарантированность законодательством экологических и иных связанных с ними прав в основном с позиции применения мер юридической ответственности. В пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации³² (далее — ВС РФ) разъяснено, что «...**гарантированное** ст. 42 Конституции РФ право... а также реализация положений, предусмотренных ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58 Конституции РФ, обеспечивается в том числе путем **правильного применения законодательства об ответственности** за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». ВС РФ, отказывая в удовлетворении требования об отмене актов о привлечении к **административной ответственности** за выбросы вредных веществ без соответствующего разрешения, указал, что «хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться, в частности, на основе принципов соблюдения **гарантированного** Конституцией РФ **права каждого на благоприятную окружающую среду**...»³³.

Роль обеспечительного средства реализации права на благоприятную окружающую среду могут играть и некоторые процедурные особенности прекращения права пользования природными ресурсами при нарушении условий их использования. Так, КС РФ признает, что права пользователей недр **гарантируются** порядком их прекращения, поскольку в определенных законодателем случаях данное право **не прекращается автоматически сразу же после выявления соответствующего нарушения**³⁴. Речь идет об абз. 4 ст. 21 Закона Российской Федерации «О недрах»³⁵, согласно которому в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии решение о прекращении права пользования недрами может быть принято лишь по истечении трех месяцев со дня получения им письменного уведомления о допущенных нарушениях и при условии, что недропользователь в указанный срок их не устранил. В последующем приведенная позиция КС РФ стала воспроизводиться в решениях иных судов³⁶.

III. Доктринальные подходы к правовым гарантиям

в сфере рационального природопользования

В юридической науке встречаются узкий и широкий подходы к системе правовых гарантий экологических и иных связанными с ними прав. При этом у широкого подхода сторонников намного больше.

³² См.: Постановление Пленума Верховного Суда от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // БВС РФ. 2012. № 12.

³³ См.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2017 г. № 81-АД17-22 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 марта 2017 г. № 565-О // ВКС РФ. 2017. № 4.

³⁵ См.: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³⁶ См., например: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 июля 2017 г. по делу № А07-22510/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

Узкий подход к системе правовых гарантий экологических и иных связанных с ними прав основывается исключительно на ограничивающих правовых средствах. Так, под конституционно-правовыми гарантиями прав на благоприятную окружающую среду М.В. Морозова предлагает понимать только средства «ограничения деятельности государства, органов государственной власти, субъектов экономической деятельности, граждан, направленной на ухудшение состояния окружающей среды»³⁷. Однако приведенное понимание правовых гарантий не учитывает позитивных действий природопользователей, связанных с поддержанием экологического благополучия и повышением качественных характеристик природных объектов и ресурсов.

Широкий подход к системе исследуемых правовых гарантий помимо ограничений признает и другие многочисленные обеспечительные средства правового воздействия. К гарантиям реализации права на благоприятную окружающую среду Л.С. Нижник причисляет правовые средства осуществления непосредственно субъектом своего права, исполнения корреспондирующих обязанностей других лиц и наличие защиты права при его нарушении³⁸. Такими правовыми средствами являются: «право граждан на пользование ресурсами природы, право на участие в мероприятиях государства экологической направленности и право на обсуждение вопросов, касающихся благоприятной окружающей среды, право на обращение в публичные органы и в органы местного самоуправления»³⁹, право на достоверные информационные сведения об экологической обстановке, право на возмещение экологического ущерба⁴⁰. К экономико-правовым гарантиям реализации права на благоприятную окружающую среду она относит нормы о плате за негативное воздействие на окружающую среду, государственной поддержке деятельности в целях охраны окружающей среды, экологическом страховании⁴¹.

Важным правовым средством обеспечения экологических и иных связанных с ними прав являются правила об экологическом планировании. М.М. Бринчук показывает значимость экологического планирования для выполнения требований экологического законодательства, включая рациональное природопользование⁴². Признавая за мерами о планировании гарантию реализации экологических прав, В.В. Круглов приходит к выводу о необходимости восстановления в законодательстве норм о его обязательности для любых промышленных предприятий⁴³.

Кроме того, В.В. Круглов в качестве гарантий экологических прав называет и иные структурные подразделения экологического и иного отраслевого законодательства. К ним он относит меры по финанси-

рованию, экономическому стимулированию, развитию договорных отношений, плате за пользование природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду; экологическому страхованию, проведению экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов; предоставлению налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использованию вторичных ресурсов и переработке отходов, при осуществлении эффективных мер по охране окружающей среды, поддержке предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды⁴⁴.

Значимой правовой гарантией исследуемых прав, которой, к сожалению, уделяется мало внимания со стороны государства, являются нормы о формировании экологического правосознания. За воспитанием экологического правосознания уже давно признается гарантирующая функция в отношении прав в области охраны окружающей среды, включая рациональное природопользование⁴⁵. Действительно, экологическое правосознание позволяет обществу понять ценность экологического законодательства и, как следствие, осознанно соблюдать предусмотренные им природоохранные требования.

Приведенные доктринальные взгляды, положения законодательства и судебная практика свидетельствуют о разнообразии правовых гарантий экологических и иных связанных с ними прав, которые представлены как ограничивающими, так и стимулирующими, как регулятивными, так и охранительными, как материальными, так и процедурными правовыми средствами. Указанные гарантии, имея общую направленность на обеспечение реализации соответствующих прав, тем не менее, выполняют самостоятельные локальные функции. Правовые гарантии в сфере охраны окружающей среды, включая рациональное природопользование, представлены ограничениями, стимулами, правилами об экологическом нормировании, экологической экспертизе, экологическом планировании, мерами защиты, государственного экологического надзора, муниципального, производственного и общественного контроля в области охраны окружающей среды, юридической ответственности, правилами об организации и развитии воспитания экологического правосознания, особыми юридическими процедурами и др., но только имеющими цель обеспечивать предоставленные законом права и соответственно выполнение корреспондирующих им обязанностей и требований как по экологически безопасному природопользованию (неистощительное природопользование), так и по повышению устойчивости экосистем (рациональное природопользование).

IV. Правовые гарантии обеспечения рационального природопользования при осуществлении прав и исполнении обязанностей

Уровень гарантированности осуществления прав, исполнения обязанностей и выполнения требований

³⁷ Морозова М.В. Указ. соч. С. 7.

³⁸ См.: Нижник Л.С. Указ. соч. С. 27.

³⁹ Там же. С. 24.

⁴⁰ См.: Там же. С. 43–45.

⁴¹ См.: Там же. С. 11, 35, 145, 147.

⁴² См.: Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3. С. 6.

⁴³ См.: Круглов В.В. Концепция эколого-правового механизма В.В. Петрова как теоретическая основа правовой охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право. 2009. № 2/3 (Специальный выпуск). С. 47–51.

⁴⁴ См.: Там же.

⁴⁵ См.: Петров В.В. Указ. соч. С. 40.

по рациональному природопользованию должен быть намного выше, чем их гарантированность при неистощительном природопользовании. Во-первых, достичь рационального природопользования сложнее, нежели неистощительного природопользования, а, во-вторых, все правовые гарантии в области неистощительного природопользования входят в систему правовых гарантий в сфере рационального природопользования. Только после обеспечения экологически безопасной деятельности природопользователей возможно перейти к следующему этапу — рациональному природопользованию. Значит, система правовых гарантий в сфере рационального природопользования включает как все правовые средства обеспечения осуществления, охраны и защиты прав, исполнения обязанностей и выполнения требований по неистощительному природопользованию (общие правовые гарантии), так и правовые средства обеспечения осуществления, охраны и защиты прав, исполнения обязанностей и выполнения требований по повышению устойчивости экосистем (специальные правовые гарантии).

Основываясь на приведенных выше научных разработках, представляется, что под специальными правовыми гарантиями в сфере рационального природопользования следует понимать правовые средства, которые, обеспечивая осуществление, охрану и защиту субъективных прав природопользователей, направленных на повышение устойчивости экосистем, и корреспондирующих им юридических обязанностей иных лиц, а также выполнение требований, способствуют достижению цели максимально эффективной эксплуатации природных ресурсов и объектов.

В сфере рационального природопользования к специальным правовым гарантиям следует относить уже существующие и предлагаемые гарантии возникновения и осуществления прав на природные ресурсы (четкая юридическая процедура предоставления природных ресурсов, включая использование «традиционных» и электронных торгов; преимущественное право доступа к природным ресурсам наиболее эффективного природопользователя; специальные и дополнительные права, включая предоставление налоговых льгот по различным способам рационального природопользования; закрытый перечень оснований прекращения прав на природные ресурсы, которые используются для повышения устойчивости экосистем; конкретизация специальных и дополнительных прав; пределы их осуществления и др.), а также защиту прав на природные ресурсы (меры защиты прав на предоставленные природные ресурсы, возведенные на них объекты, направленные на увеличение качественных характеристик природной среды и др.).

Специальными правовыми гарантиями исполнения обязанностей природопользователей в сфере рационального природопользования являются досрочное прекращение прав на природные ресурсы, договорная неустойка за невыполнение или ненадлежащее выполнение мероприятий по повышению устойчивости экосистем и др.

Специальные правовые гарантии выполнения требований по улучшению природной среды и экологической ситуации представлены правилами об экологи-

ческом правосознании в части внедрения способов и методов рационального природопользования в хозяйственную деятельность, мерами надзора и контроля в сферах природопользования, связанных с восстановлением, воспроизводством и улучшением качества природной среды, юридической ответственностью и др.

В целях формирования комплексного представления о правовых гарантиях в сфере рационального природопользования их **классификацию** следует осуществлять в зависимости от:

1) направленности прав, обязанностей и требований на степень эффективности природопользования (общие и специальные правовые гарантии);

2) функционального назначения обеспечительного правового средства (регулятивные и охранительные правовые гарантии; материальные и процедурные правовые гарантии);

3) мотивации поведения природопользователя (правопобуждающие и правоограничивающие гарантии);

4) элемента структуры прав природопользователя (гарантии права на собственные положительные действия; гарантии права на исполнение юридической обязанности и выполнение требований; гарантии права на его защиту);

5) стадии развития природоресурсного правоотношения (гарантии возникновения права пользования природными ресурсами; гарантии прав на уже предоставленные природные ресурсы; гарантии, связанные с прекращением прав на природные ресурсы).

К гарантиям возникновения права пользования природными ресурсами относятся гарантии права равного доступа к природным объектам в рамках как общего, так и специального природопользования. Гарантии прав на уже предоставленные природные ресурсы представлены правовыми средствами обеспечения прав, исполнения обязанностей и выполнения требований по повышению качества природных объектов и ресурсов. Охрана, защита прав на природные ресурсы при их изъятии, резервировании, специальные процедуры прекращения прав на некоторые виды природных ресурсов (приведенный в п. II настоящей статьи пример с участками недр) и др. образуют гарантии, связанные с прекращением прав на природные ресурсы.

Таким образом, система правовых гарантий в сфере рационального природопользования имеет иерархическую структуру, состоящую из разноотраслевых правовых средств, которые, группируясь по функциональному назначению, формируют ее взаимосвязанные элементы. Первый уровень структуры системы правовых гарантий в сфере рационального природопользования представлен (1) регулятивными правовыми средствами по повышению устойчивости экосистем; (2) охранительными правовыми средствами прав природопользователей. Второй уровень включает (1) общие и специальные правовые средства возникновения и осуществления прав природопользователей; (2) общие и специальные меры стимулирования; (3) общие и специальные правовые ограничения; (4) общие и специальные правовые средства исполнения обязанностей природопользователей (регулятивные правовые средства); (5) меры государственного экологического надзора, муниципального экологи-

ческого контроля, меры производственного и общественного контроля в области охраны окружающей среды; (6) меры юридической ответственности природопользователей; (7) меры защиты прав природопользователей (охранительные правовые средства).

Литература

1. Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 16–25.
2. Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации / С.А. Боголюбов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 4. С. 4–16.
3. Бринчук М.М. Планирование как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы / М.М. Бринчук // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 3 (29). С. 5–17.
4. Волков Г.А. Гарантии прав на земельные участки в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд / Г.А. Волков // Законодательство. 2015. № 12. С. 10–22.
5. Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр / Г.А. Волков // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 6 (115). С. 203–211.
6. Волков Г.А. Совершенствование системы гарантирования права собственности на недвижимое имущество / Г.А. Волков, А.Б. Копейкин, Н.Б. Косарева // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2002. № 5. С. 86–96.
7. Круглов В.В. Концепция эколого-правового механизма В.В. Петрова как теоретическая основа правовой охраны окружающей среды в промышленности / В.В. Круглов // Экологическое право. 2009. № 2–3. С. 47–51.
8. Ксенофонтова Д.С. Правовые гарантии в сфере алиментирования: монография / Д.С. Ксенофонтова. Москва: Статут, 2018. 205 с.
9. Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.В. Лошкарев. Краснодар, 2009. 25 с.
10. Морозова М.В. Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России: автореферат диссертации кандидата юридических наук / М.В. Морозова. Саратов, 2007. 22 с.
11. Нижник Л.С. Организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду: диссертация кандидата юридических наук / Л.С. Нижник. Москва, 2019. 166 с.
12. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник / В.В. Петров. Москва: Юридическая литература, 1984. 384 с.
13. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. Москва: БЕК, 1995. 557 с.
14. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. Москва: Юридическая литература, 1981. 224 с.
15. Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав: автореферат диссертации кандидата юридических наук / И.С. Чалых. Белгород, 2010. 22 с.

Квалифицирующие признаки составов экологических преступлений и их влияние на судебную-следственную практику

Забавко Роман Алексеевич,
доцент кафедры уголовного права Юридического института
Иркутского государственного университета, кандидат юридических наук
zra1985@gmail.com

Рогова Евгения Викторовна,
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин
Иркутского института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент
rev-80@yandex.ru

Систематизированы и проанализированы квалифицирующие признаки составов экологических преступлений, выявлены наиболее проблемные аспекты их применения в практической деятельности, предложены меры по совершенствованию правового регулирования и реализации норм в правоприменительной деятельности. Установлены специфические приемы описания признаков составов экологических преступлений, посредством которых дифференцирована уголовная ответственность.

Ключевые слова: экологические преступления, уголовная ответственность, дифференциация ответственности, правоприменительная практика, окружающая среда.