

Ор67.51
П21
А-378198-кр

Е.В. Мищенко, Т.В. Летута,
Е.В. Ерохина, И.З. Шагивалсеева

Предупреждение причинения вреда
окружающей среде
в юридической науке и региональной практике:
межотраслевой подход

МОНОГРАФИЯ



Оренбург 2019

орбх.51
1771

Е.В. Мищенко, Т.В. Летута,
Е.В. Ерохина, И.З. Шагивалеева

орбх.511.6

68.407

+ор28.08

+ор42.92 (ОГЧ)

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
ЭКЗЕМПЛЯР

а-378198

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ
НАУКЕ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ:
МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ПОДХОД**

Монография

Государственное бюджетное
учреждение культуры
«Оренбургская областная универсальная
научная библиотека им. Н.К. Крупской»

✓
Оренбург – 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Охрана окружающей среды и предупреждение причинения вреда окружающей среде. Экологическая безопасность как элемент системы охраны окружающей среды	12
1.1 Охрана окружающей среды: понятие, основные элементы. Понятие экологической безопасности.....	12
1.2 Предупреждение причинения вреда окружающей среде: общие положения.....	33
2. Регулирование вопросов предупреждения причинения вреда окружающей среде в отдельных отраслях права.....	44
2.1 Гражданско-правовые средства, способы предупреждения причинения вреда окружающей среде.....	44
2.2 Административное приостановление деятельности как предупреждение причинения вреда.....	62
2.3 Предупреждение причинения вреда окружающей среде: уголовно-правовой и процессуальный аспекты.....	70
3. Эколого-правовое образование как фактор предупреждения причинения вреда окружающей среде.....	83
3.1 Понятие и источники эколого-правового образования, обучения, воспитания.....	83
3.2 Родители как первичные субъекты эколого-правового воспитания. Методические рекомендации по воспитанию экологической грамотности несовершеннолетних	91
3.3 Модель эколого-правового образования в средних образовательных учреждениях.....	113
Заключение.....	133
Список использованных источников.....	141

ВВЕДЕНИЕ

В статьях 34, 56 Федерального закона от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее по тексту – Закон об охране окружающей среды) содержится правило о том, что при нарушении требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности последняя может ограничиваться, приостанавливаться, прекращаться¹. Значимость данных превентивных мер принуждения отмечается в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», где указывается, что возложение обязанности по приостановлению, ограничению и прекращению деятельности является одним из важнейших средств охраны окружающей среды и обеспечения конституционного права граждан на её благоприятное состояние². Приостановление и прекращение, запрет как санкции за правонарушения предусмотрены в статье 1065 Гражданского кодекса Российской Федерации³, административное приостановление – в статьях 3.12, 6.3, 8.2, 8.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴. Как приостановление, так и запрет, и прекращение являются наиболее «строгими мерами» принуждения, поскольку лишают нарушителя возможности ведения дальнейшей деятельности и, соответственно, получения прибыли или достижения иных результатов. В то же время они носят ярко выраженный превентивный характер, фактически блокируя увеличение негативных последствий от правонарушения, либо предотвращая такие последствия. Именно поэтому рассматриваемые меры объединяются в межотраслевой комплексный институт предупреждения причинения вреда, охватывающий нормы экологического, гражданского, семейного и административного права, направленный на предотвращение и пресечение правонарушения, на минимизацию его негативных последствий.

Актуальность монографического исследования объясняется несколькими факторами.

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/

² Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Российская газета. 11 декабря 2017. № 280 (7446). URL: <https://rg.ru/2017/12/11/okruzsred-dok.html>

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 № 14-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

Во-первых, проблемы предупреждения вреда окружающей среде исключительно редко рассматриваются в контексте межотраслевого подхода (с учётом норм экологического, гражданского, административного, семейного, уголовного права и уголовного процесса). До настоящего времени не выработано теоретический основы предупреждения причинения вреда окружающей среде, предотвращения негативных последствий, профилактических мероприятий в различных отраслях права. Экологическое право, не имея собственных механизмов принуждения, использует бланкетные нормы, отсылающие к законодательству других отраслей права. В случаях применения положений Закона об охране окружающей среды о предупреждении причинения вреда окружающей среде нормы гражданского, административного, уголовного права должны образовывать единое правовое пространство, действовать взаимосогласованно с нормами экологического права, а не разрозненно. Так же и в случаях пробельности или противоречивости норм отдельных отраслей права применение положений Закона об охране окружающей среды о предупреждении причинения вреда окружающей среде не будет эффективным. Следовательно, проблемы применения и распространения рассматриваемого института необходимо выявлять и решать путём системного анализа законодательства различных отраслей права.

Предупреждению причинения вреда посвящены труды *цивилистов*: Е.А. Антоновой¹, Е. А. Гусевой²; *учёных-экологов*: М.И. Васильевой,³ О.Ю. Ганюхиной, Д.А. Агапова.⁴ Комплексному межотраслевому подходу к предупреждению причинения вреда окружающей среде было уделено внимание лишь в работах Т.А. Сироткиной,⁵ В.В. Сосновского⁶ и Д.А. Туманова.⁷

¹ Антонова Е.А. Правовая сущность предупреждения причинения вреда // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 2. С. 89 – 100.

² Гусева Е.А. Предупреждение причинения вреда вследствие деятельности, представляющей повышенную опасность для окружающих по гражданскому праву России: дис. канд. юрид. наук, М. 2014 г.

³ Васильева М.И. Судебная защита экологических прав (правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда). М.: Центр экологической политики России. Москва, 1996. – 217 с.

⁴ Ганюхина О.Ю., Агапов Д.А. К вопросу о содержании, предотвращении и возмещении экологического вреда (на примере Саратовской области) // Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, –2017. – 240 с. С.8–11.

⁵ Сироткина Т.А. Приостановление деятельности как один из механизмов обеспечения соблюдения природоохранных требований // Судья. 2017. № 9. С.27–31.

⁶ Сосновский В.В. Требования об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 2. С.253–259.

⁷ Туманов Д.А. О праве граждан на обращение в суд с иском о предупреждении и пресечении причинения вреда окружающей среде // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 9. С. 57–62.

В уголовном праве уделяется большое внимание особенностям применения ответственности в экологической сфере в работах Э.Н. Жевлакова¹, Н.А. Лопашенко², И.В. Попова³. В уголовном процессе вопросам расследования и предупреждения экологических преступлений посвящены работы отдельных учёных. Особо следует выделить труды П.П. Згонникова⁴, И.А. Савиченко⁵, Н. И. Кузнецовой, М. В. Шкеле⁶.

Вопросам профилактики и воспитания несовершеннолетних, их правам и обязанностям в контексте взаимодействия семейного и экологического права также уделяется недостаточное внимание. Из работ в данном направлении следует выделить исследование И.Ф. Габидуллина⁷, а также Е.А. Капитоновой⁸.

Труды указанных авторов легли в основу формирования межотраслевого подхода по теме исследования.

Во-вторых, актуальность настоящей монографии вызвана объективной потребностью учёта особенностей культурного и экономического развития регионов России в вопросах формирования практики применения института предупреждения причинения вреда окружающей среде.

Экологические правоотношения регламентируются не только федеральным, но и региональным законодательством в силу того, что жизнедеятельность человека носит конкретный, местный характер, привязана к соответствующей территории проживания, укладу жизни и трудовой деятельности населения. Это обуславливает необходимость учета местных

¹ Жевлаков Э.Н. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. 2014. № 1. С.26–31.

² Лопашенко Н.А. Экологические преступления: уголовно-правовой анализ. М.: Юрлитинформ. 2017. - 528с.

³ Попов И.В. Преступления против природной среды: теоретические основы и практика применения норм главы 26 УК РФ. М.: Юрлитинформ. 2015. – 336с.

⁴ Згонников П.П. Возмещение экологического вреда и его предупреждение в уголовном процессе: теоретические и правовые основы: диссертация канд. юрид. наук. Волгоград. 2000. 216 с.

⁵ Савиченко И.А. Проблемы возбуждения уголовных дел по экологическим преступлениям // Сибирский юридический вестник. 2004. № 3.

⁶ Кузнецова Н.И., Шкеле М. В. Общесоциальные меры предупреждения экологической преступности // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4(50). С.87–90.

⁷ Габидуллин И.Ф. Предупреждение причинения вреда окружающей среде как фактор воспитания гражданственности молодёжи // Вестник Башкирского университета. 2013. Т. 18. № 4. С. 1287–1290.

⁸ Капитонова Е.А. Несовершеннолетний как субъект обязанностей в сфере охраны окружающей природной среды // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1. С.4–6.

природных факторов при регулировании водных, земельных и иных природоресурсных отношений¹.

Целесообразность учета региональной специфики подчеркивается и в сохранившем свою силу пункте 1 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», где указано, что при рассмотрении дел об экологических правонарушениях судам следует руководствоваться также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования².

Соответственно вопросы реализации положений гражданского, административного, других отраслей права в каждом конкретном регионе России могут опираться не только на федеральное законодательство, но и на законодательство субъекта Российской Федерации и приобретать свои особенности, учитывая специфику историко-экономического развития региона.

О целесообразности акцентирования внимания на интересах конкретного региона страны обращают внимание и зарубежные исследователи³. Так, Maria Bondes и Thomas Johnson, проанализировав развитие и разрешение экологического конфликта отдельного населённого пункта, связанного с размещением завода по сжиганию мусора, обратили внимание на специфику реализации прав на благоприятную окружающую среду в регионах и продемонстрировали эффективные способы взаимодействия субъектов экологических отношений разных уровней (общегосударственного и местного). Указанные авторы заметили, что зачастую экономические и социальные интересы общегосударственного плана могут идти вразрез с интересами конкретного региона, что явно прослеживается именно в отношении охраны окружающей среды конкретной провинции. Размещение градообразующих предприятий, мусоросжигательных заводов, иных производственных объектов,

¹ Боголюбов Черные дыры в Российском законодательстве. 2002/4 С. 98. <http://www.k-press.ru/bh/2002/4/bogolubov/bogolubov.asp>

² Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. – № 5924. – 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/10/31/postanovlenie-dok.html> (дата обращения 08.11.2017 г.)

³ Maria Bondes, Thomas Johnson. Beyond Localized Environmental Contention: Horizontal and Vertical Diffusion in a Chinese Anti-Incinerator Campaign // Journal of Contemporary China. 2017. Volume 26. Issue 106. Pages 504–520.

безусловно, оказывает положительное влияние на динамику развития государства, однако конституционные права граждан конкретного региона такими действиями могут ущемляться. И эффективность защиты прав жителей зависит не только от степени вовлеченности в этот процесс активистов правозащитных общественных организаций общегосударственного уровня, но и от готовности населения к оперативному реагированию на противозаконные действия предпринимателей, государственных и местных органов власти, от избранных мер охраны. Поэтому тематика предупреждения причинения вреда окружающей среде на уровне конкретного региона обретает особый смысл. Анализ правоприменительной практики конкретного региона позволит выявить наличие либо отсутствие единообразия по отдельным вопросам правоприменения, выявить причины эффективности либо неэффективности использования рассматриваемого института.

В качестве предмета исследования были отобраны материалы правоприменительной практики и нормативные акты по вопросам охраны окружающей среды Оренбургской области, поскольку данный регион занимает одно из последних мест в рейтинге регионов России по экологическому благополучию¹. Особенно неблагоприятной остается ситуация с антропогенным воздействием на атмосферный воздух в силу активного развития топливной промышленности за счет множества месторождений нефти и газа, машиностроения и металлургии. Антициклональный тип погоды определяет пониженную способность ландшафтов к самоочищению, что усугубляет экологические проблемы, связанные с деятельностью крупных предприятий добывающей промышленности, металлургических производств, предприятий строительной индустрии². Как справедливо отмечается в работах современных исследователей, именно при загрязнении атмосферного воздуха на практике возникает острая потребность в приостановлении противоправных действий нарушителей³. Поэтому вопросы использования норм о предупреждении причинения вреда для Оренбургской области имеют не только теоретическое, но и особое практическое значение. Согласно статистическим данным, предоставленным прокуратурой

¹ Экологический рейтинг регионов. Режим доступа: <http://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskii-reyting-subektov-rf?tid=351>

² Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года. Приложение к постановлению Правительства области от 20.08.2010 № 551-пп. С. 3 URL: <http://www.orenburg-gov.ru/strateg/2030/>

³ Ерузалимова К.С. О совершенствовании правового регулирования деятельности по охране атмосферного воздуха в Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2017.

Оренбургской области, количество выявленных нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования за последние шесть лет не имеет тенденции к уменьшению (за исключением 2014 года), а за последние два года, наоборот, явно увеличивается (Таблица № 1). Количество обращений в органы прокуратуры (по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов) по факту нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования также не свидетельствует об их явном уменьшении. Исключение составляет лишь 2018 год, где наблюдается снижение числа обращений (Таблица № 2). Соответственно, вопросы оптимальности охраны прав граждан на благоприятную окружающую среду для данного региона действительно имеют актуальный характер.

Таблица 1. – Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в области охраны окружающей среды и природопользования

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Выявлено нарушений законов	8209	4109	4432	4412	5307	5901

Таблица 2. – Количество обращений (всего по Оренбургской области) по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, разрешённых прокуратурой Оренбургской области

	2014	2015	2016	2017	2018
Разрешено обращений на нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	180	215	264	265	213
Разрешено обращений на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц	22	11	19	35	24

Исходя из информации о выполнении надзорных мероприятий Министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, размещённой на официальном сайте министерства, количество контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых данным органом, а также количество возбуждённых и рассмотренных дел об административных правонарушениях, начиная с 2015 по 2018 год, уменьшается¹. В совокупности рассмотрения дел об административных правонарушениях за нарушение природоохранного законодательства Российской Федерации вынесено

¹ Информация о выполнении надзорных мероприятий. URL: <http://mpr.orb.ru/ecology/132/>

постановлений за указанный период из года в год на меньшую сумму. В то же время количество обращений граждан по вопросам загрязнения атмосферного воздуха, нарушения водного законодательства, несанкционированного размещения отходов производства и потребления, а также нарушения законодательства РФ о недрах из года в год имеет явную тенденцию к увеличению (Таблица № 3).

Таблица 3. – Информация об осуществлении Министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области государственного экологического надзора

Годы	Количество контрольно-надзорных мероприятий	Возбуждено и рассмотрено дел об административных правонарушениях	Вынесено постановлений на общую сумму	Количество рассмотренных обращений граждан
2015	911	1002	8 млн. 098 тыс. рублей	172
2016	1118	840	4 млн. 323 тыс. рублей	более 200
2017	948	742	4 млн. 919 тыс. рублей	более 250
2018	891	685	3 млн. 429 тыс. рублей	более 300

Приведённые данные позволяют выявить наличие значительного количества обращений населения области на фоне уменьшающихся фактов фиксации экологических правонарушений и уменьшения размеров взыскиваемых штрафов за экологические правонарушения. Соответственно, административные механизмы контроля и надзора в целом, а также штрафные санкции, применяемые к нарушителям, не способны удовлетворить потребности граждан в защите права на благоприятную окружающую среду. Поиск иных средств и способов для охраны экологических прав населения Оренбургской области должен являться приоритетным направлением по сравнению с плановыми проверками, рейдовыми осмотрами и штрафными санкциями.

Целью настоящего монографического исследования является разработка фундаментального межотраслевого подхода к теоретическому определению и практическому применению института предупреждения причинения вреда окружающей среде на примере Оренбургской области.

Задачи:

- Концептуальный анализ положений российского законодательства, прямо или косвенно регулирующих рассматриваемую область, определение пробельности и/или коллизии в правовом регулировании. Оценка существующей взаимосвязи и взаимодействия экологического, гражданского

права, уголовного права и процесса, а также семейного права по рассматриваемой тематике.

- Обобщение теоретических взглядов исследователей относительно вариантов развития рассматриваемого института. Построение целостного видения вариантов, способов и механизмов реализации предупреждения причинения вреда окружающей среде.

- Систематизация сведений по проблемам применения рассматриваемого института.

- Оценка оптимальности существующей конструкции деликтных обязательств в гражданском праве с точки зрения их применимости и достаточности для правового регулирования отношений в исследуемой сфере.

- Разработка модели эколого-правового образования в средних образовательных учреждениях, методических рекомендаций по воспитанию экологической грамотности несовершеннолетних.

При проведении исследования использовались такие *методы* как метод системного анализа, синтеза, исторический и сравнительный. Также ряд задач исследования выполнялся с применением метода обобщения при изучении и толковании материалов судебной практики, доктринальных источников.

Конец ознакомительного фрагмента

Уважаемый читатель!

Размещение полного текста данного произведения невозможно в связи с ограничениями по IV части ГК РФ.

Эту книгу Вы можете почитать в Оренбургской областной универсальной научной библиотеке им. Н.К. Крупской по адресу: г. Оренбург, ул. Советская, 20; тел. для справок: (3532) 77-92-66