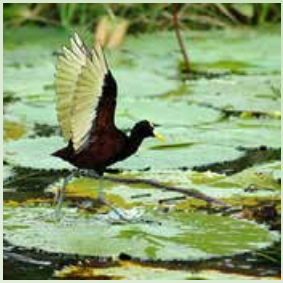
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

Международная научно-практическая конференция

«Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права»
(Москва, 19 июня 2018 года)



Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

«Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права»

(Москва, 19 июня 2018 года)

Москва
2018 г.

УДК 349.6, 349.41, 349.42
ББК 67.407.

Ответственные редакторы:
В.В. Устюкова, доктор юридических наук, профессор;
Т.В. Редникова, кандидат юридических наук;
О.А. Самончик, кандидат юридических наук;
Ю.А. Каспрова, кандидат юридических наук.

Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): [сборник] / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. – М.: ИГП РАН, 2018. – 546 с.

ISBN 978-5-8339-0172-4

В сборник включены тезисы докладов ведущих ученых и специалистов в области экологического, земельного и аграрного права. Рассмотрены проблемы права собственности на природные ресурсы, соотношение инструментов гражданского, земельного и экологического права, дана оценка состоянию и особенностям развития и совершенствования экологического, земельного и аграрного законодательства в России, Беларуси и КНР; различным факторам, определяющим государственную экологическую и земельную политику, в том числе в области освоения дальневосточных территорий РФ, ее Арктической зоны, развития экотуризма, строительства и др.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов высших учебных заведений юридического профиля, практикующих юристов, представителей бизнеса, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами экологического, земельного и аграрного права.

ISBN 978-5-8339-0172-4

УДК 349.6 + 349.41+349.42
ББК 67.407.

© Институт государства и права РАН, 2018

Авторы

СЕКЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Бринчук Михаил Михайлович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, заслуженный деятель науки РФ.

Волков Геннадий Александрович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Макарова Тамара Ивановна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Дубовик Ольга Леонидовна – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Игнатьева Инна Анатольевна – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова.

Васильева Мария Ивановна – доктор юридических наук, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Агафонов Вячеслав Борисович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации).

Лизгаро Виктория Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Русин Сергей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Сиваков Дмитрий Олегович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Хлуденева Наталья Игоревна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Чолтян Людмила Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Белгородского университета кооперации, экономики и права.

Лунева Елена Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

Пономарев Михаил Вячеславович – научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Куделькин Николай Сергеевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Редникова Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Иванова Светлана Витальевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и трудового права Оренбургского государственного аграрного университета.

Горохов Дмитрий Борисович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Кодолова Алена Владимировна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН.

Будникова Юлия Евгеньевна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора предпринимательского права Института государства и права РАН.

Каспрова Юлия Александровна – кандидат юридических наук, младший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Ивакин Виктор Иванович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и природоресурсного права Юридического института Российского университета транспорта.

Марьин Евгений Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Добрецов Денис Григорьевич – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации.

Харьков Владимир Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и земельного права Тульского государственного университета.

Оленина Татьяна Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; доцент кафедры административного и финансового права Петрозаводского государственного университета.

Алексеева Надежда Анатольевна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия.

Лизикова Марина Сергеевна – кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора предпринимательского права Института государства и права РАН.

Шахрай Ирина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Самусенко Лидия Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Мухлынина Мария Михайловна – кандидат юридических наук, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Академии гражданской защиты Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Садовская Оксана Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской финансовой юридической академии.

Спиридонов Денис Вадимович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Каюшникова Юлия Евгеньевна – ассистент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации).

Федорова Наталья Сергеевна – ассистент кафедры «Экономическая теория и менеджмент» Российского университета транспорта, аспирант отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Анисифоров Тим Сергеевич – младший научный сотрудник лаборатории правовых исследований Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии.

Нижник Лада Сергеевна – ассистент кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству.

Окулич Наталья Вячеславовна – лаборант-исследователь сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Ма Синь – аспирант сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН.

Сибирякова Дарья Викторовна – магистрант МГУ имени М.В. Ломоносова.

СЕКЦИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Липски Станислав Анджеевич – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.

Злотникова Тамара Владимировна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, заслуженный эколог РФ, академик РЭА.

Землякова Галина Леонидовна – доктор юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН.

Мельников Николай Николаевич – доктор юридических наук, старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН.

Нарышева Наталья Германовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова.

Ельникова Елена Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Чикильдина Анна Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации).

Балашов Евгений Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и экологического права Института права Башкирского государственного университета.

Сырых Елена Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия,

Чмыхало Елена Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии.

Пашова Маргарита Сергеевна – кандидат юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Ведышева Наталия Олеговна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Аверина Кристина Николаевна – кандидат юридических наук, и.о. заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Коми республиканской академии государственной службы и управления.

Жуков Алексей Владимирович – кандидат юридических наук, начальник отдела внутреннего аудита ООО «Салют».

Корнилова Ульяна Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право» Орловского государственного университета им. И.С. Тургенева.

Биткова Людмила Алексеевна – кандидат юридических наук, заведующая кафедрой правоведения Российского Государственного Аграрного Университета МСХА – им. К.А. Тимирязева.

Самончик Ольга Анатольевна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН.

Михольская Виктория Валентиновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Андоленко Светлана Степановна – кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры геодезии геодезического факультета Московского государственного университета геодезии и картографии.

Чернов Александр Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедры общепрофессиональных и специальных наук Белорусской государственной сельскохозяйственной академии.

Тютюник Аэлита Сергеевна – кандидат юридических наук, консультант управления договорной работы Департамента Закупок Банка России.

Машкова Татьяна Юрьевна – старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Шугаев Алексей Юрьевич – преподаватель кафедры правоведения Российского Государственного Аграрного Университета МСХА – им. К.А. Тимирязева.

Идаятов Герман Физамедович – преподаватель кафедры правоведения Российского Государственного Аграрного Университета МСХА – им. К.А. Тимирязева, адвокат адвокатской Палаты Московской области.

Крашенинников Сергей Викторович – доцент кафедры защиты в чрезвычайных ситуациях Российского Государственного Аграрного Университета МСХА – им. К.А. Тимирязева.

Логунова Марина Викторовна – аспирант кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Серегина Татьяна Сергеевна – аспирант Института государства и права РАН, адвокат Филиала № 49 Некоммерческой организации Московской областной коллегии адвокатов.

Джабаилдаева Гульнара Токсанбаевна – аспирант кафедры экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Сурикова Анастасия Маруановна – аспирант, преподаватель кафедры правоведения Российского Государственного Аграрного Университета МСХА – им. К.А. Тимирязева.

СЕКЦИЯ АГРАРНОГО ПРАВА

Устюкова Валентина Владимировна – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН.

Кузьмич Ирина Петровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и аграрного права Юридического факультета Белорусского государственного университета.

Воронина Наталья Павловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

Крашенинников Сергей Владимирович – кандидат юридических наук, заведующий лабораторией правовых исследований Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии.

Владимиров Игорь Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового и экологического права Института права Башкирского государственного университета.

Попова Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Юридического факультета Балтийского федерального университета им. И. Канта.

Иксанов Радмир Аузагиевич – старший преподаватель Башкирского государственного аграрного университета.

Содержание

Авторы 5

СЕКЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Бринчук М.М. Экологическое право:
достижения и угрозы развитию 14

Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования
экологических отношений 24

Макарова Т.И., Лизгаро В.Е.
О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь
об охране окружающей среды 31

Дубовик О.Л. Кризис идей и концепций в современном
экологическом праве 41

Игнатьева И.А. Производство органической продукции:
нормативно-техническое или законодательное регулирование? 49

Васильева М.И. Экологический туризм: от термина – к понятию 59

Агафонов В.Б. Перспективы совершенствования
законодательства в сфере предоставления права пользования участками
недр Арктической зоны Российской Федерации 69

Анисимов А.П. О месте воздушного права в системе
российского права 74

Русин С.Н. Влияние экологической политики на развитие
права и законодательства 84

Сиваков Д.О. Развитие водного права: позитивный сценарий 89

Хлуденева Н.И. Дефекты законодательного регулирования
возмещения вреда, причиненного окружающей среде 98

Чолтян Л.Н. Регулирование охраны атмосферного воздуха 104

Лунева Е.В. Междисциплинарный подход
к эколого-правовому исследованию рационального природопользования 110

Пономарев М.В. Проблемы защиты права
на благоприятную окружающую среду в условиях модернизации
инфраструктуры объектов по обращению с отходами 114

Куделькин Н.С. Правовая охрана морской среды:
проблема интродукции чужеродных видов 127

Редникова Т.В. Биологическое разнообразие:
объекты правовой охраны 132

Иванова С.В. Правовые проблемы реализации Концепции
устойчивого использования объектов животного мира в Российской Федерации 137

Горохов Д.Б. Пробел в правовом регулировании отношений по содержанию, использованию и охране животных и способы его устранения 147

Кодолова А.В. Тенденции развития законодательства государств – участников СНГ о возмещенииэкологического вреда..... 155

Будникова Ю.Е. Предпринимательско-правовые тенденции развития рыболовства в России..... 167

Каспрова Ю.А. Зоны затопления и подтопления: основы правового режима..... 174

Ивакин В.И. Основания выделения эколого-правовой ответственности как новой категории юриспруденции 180

Марьин Е.В. Правовое обеспечение федеральных целевых экологических программ..... 189

Добрецов Д.Г. Органы прокуратуры в системе обеспечения охраны окружающей среды в Российской Федерации 192

Харьков В.Н. Правовые проблемы охраны почв в Российской Федерации..... 203

Оленина Т.Ю. Особенности устойчивого управления лесами в Канаде 213

Алексеева Н.А. Накопленный экологический вред. Некоторые аспекты мирового опыта и Российской Федерации 218

Лизикова М.С. Международно-правовой режим реагирования в случае ядерных аварий 227

Шахрай И.С. Содержание и особенности административно-правового принуждения в сфере экологических отношений 232

Самусенко Л.А. О порядке возмещения вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по законодательству Республики Беларусь..... 243

Мухлынина М.М. Экологическая безопасность в Российской Федерации и органы, призванные ее обеспечивать 247

Садовская О.В. Тенденции законодательства о курортах 250

Спиридонов Д.В. К вопросу о мусорных полигонах и оценке воздействия на окружающую среду (на примере Московской области)..... 255

Каюшникова Ю.Е. Отдельные аспекты компенсации причиненного экологическим правонарушением вреда имуществу граждан 264

Федорова Н.С. Совершенствование механизма правового регулирования использования водных биоресурсов 269

Анисифоров Т.С. Правовое регулирование геномных исследований 276

Нижник Л.С. Эффективная реализация права
на благоприятную окружающую среду как современное
направление развития экологического права 278

Окулич Н.В. Коренные малочисленные народы
и промышленное освоение Севера: экологические конфликты 282

Ма Синь Предупреждение экологического вреда –
важное направление развития права 292

Сибирякова Д.В. Комплексное освоение территорий
как эффективный правовой инструмент устойчивого развития 302

СЕКЦИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Липски С.А. Некоторые особенности текущего этапа
в развитии земельного законодательства 311

Злотникова Т.В., Машкова Т.Ю.
Современные правовые механизмы освоения дальневосточных территорий 321

Землякова Г.Л. Тенденции развития кадастрового
законодательства 328

Мельников Н.Н. К вопросу о некоторых
особенностях частей земельных участков 341

Нарышева Н.Г. Публичные интересы в сфере
использования и охраны земель 345

Ельникова Е.В. Особенности правового регулирования
ипотеки земельных участков 355

Чикильдина А.Ю. Правовые аспекты эффективного
использования земель сельскохозяйственного назначения 365

Балашов Евгений Владимирович Ограничение прав участников
общей долевой собственностина земли сельскохозяйственного назначения 370

Сырых Е.В. Роль судебной практики в развитии
земельного права 375

Чмыхало Е.Ю. О регулировании земельных отношений
нормативными правовыми актами субъектов Федерации
и органов местного самоуправления 384

Пашова М.С. Изменение законодательства
о землях сельскохозяйственного назначения 395

Аверина К.Н. Проблемы реализации отдельных
полномочий органов местного самоуправления в сфере землепользования 401

Жуков А.В. Защита прав юридических лиц
на земельные участки 408

Корнилова У.В. Соотношение ограничения
оборотоспособностиземельных участков и ограничения прав на землю 414

Биткова Л.А. О некоторых вопросах земельного надзора 419

Самончик О.А. Правовые проблемы сохранения земель в контексте устойчивого развития сельских территорий 426

Андоленко С.С., Михольская В.В. К вопросу использования придомовых территорий многоквартирных жилых домов 433

Чернов А.В. Некоторые организационно-правовые аспекты развития и государственной поддержки крестьянских фермерских хозяйств в Республике Беларусь 442

Тютюник А.С. Охрана земли в принципах земельного права: современные тенденции развития 452

Шугаев А.Ю. К вопросу о государственной земельной политике в России 457

Идаятов Г.Ф. Возникновение и разрешение споров по границам земельных участков 460

Крашенинников С.В. О регулировании общественных отношений в сфере оборота радиоактивно загрязненных земель 468

Логунова М.В. Проблемы отнесения земельных участков к ограниченным в обороте 477

Серегина Т.С. Садовые и огородные земельные участки: реформа законодательства 2017–2019 гг. 485

Джабаилдаева Гульнара Токсанбаевна Становление и развитие законодательства Республики Казахстан об охране земель 489

Сурикова А.М. Подходы к содержанию правовой защиты земель историко-культурного назначения 499

СЕКЦИЯ АГРАРНОГО ПРАВА

Устюкова В.В. Аграрное право: перспективы развития науки 502

Кузьмич И.П. Влияние права ЕАЭС на развитие аграрного законодательства Республики Беларусь 508

Воронина Н.П. Правовое регулирование сельскохозяйственной кооперации: современные тенденции 516

Крашенинников С.В. Вопросы нормативного закрепления фитопатологической экспертизы 523

Владимиров И.А. Развитие института правового регулирования аграрного предпринимательства 526

Попова О.В. Цифровая деревня 534

Иксанов Р.А. Правовая защита сельскохозяйственных товаропроизводителей в современных условиях 539

Бринчук Михаил Михайлович
brinchuk@gmail.com

*Экологическое право: достижения и угрозы развитию**

Говорить о современных тенденциях развития экологического права – непростая задача. Это объясняется, в частности, отсутствием особых достижений в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды как главной цели и задачи экологического и природоресурсного права. Для современной России характерно наличие множества экологических проблем, что является существенной характеристикой состояния названных отраслей[1].

В аспекте оценки экологической безопасности эти основные проблемы были обозначены Президентом РФ в недавнем Указе от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»[2]: состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15% территории страны), оценивается как неблагополучное по экологическим параметрам; окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74% населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн человек, что составляет 17% городского населения страны;

* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

[1] На многие проблемы, как и трудности развития, экологического права обращалось внимание в современной науке России. См., в частности: *Бринчук М.М.* Трудные времена экологического права (URL: http://igpran.ru/public/publiconsite/ (дата обращения: 12.07.2018)); *Бринчук М.М.* Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56–66.

[2] СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

19% сточных вод сбрасывается в водные объекты без очистки, 70% – недостаточно очищенными и только 11% – очищенными до установленных нормативов допустимых сбросов. Сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод является причиной загрязнения поверхностных и подземных вод, накопления в донных отложениях загрязняющих веществ, деградации водных экосистем. Это приводит к тому, что от 30 до 40% населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно).

Решение названных и всех других проблем – ближайшая задача экологического и природоресурсного права.

1. В качестве элемента тенденций развития экологического и природоресуного права можно выделить все новое в экологическом законодательстве РФ в период с 1991 г., которое создавалось практически заново. В целом современный период экологического законотворчества, в сравнении с предшествующим, характеризуется рядом существенных достоинств. К основным достоинствам относятся:

• формирование системы законодательства: об окружающей среде; о природных комплексах; о природных объектах. В предшествующий период такое законодательство развивалось преимущественно применительно к отдельным природным объектам. На современном этапе более сбалансированно реализуются интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию экологических отношений, что служит фактором прогрессивного, научно более обоснованного развития экологического права;

• значительное увеличение в нормативно-правовом массиве удельного веса законов. Ранее в правовом регулировании преобладали подзаконные акты – правительственные и ведомственные акты. Тенденция к преимущественно законодательному регулированию отношений в сфере взаимодействия общества и природы служит фактором эффективной реализации конституционного принципа разделения властей и построения в России правового государства;

• признание и широкое законодательное, в том числе конституционное, установление экологических прав человека. В определенной мере созданы механизмы, направленные на реализацию

этих прав, обеспечение их соблюдения и защиты. Признание прав и создание механизмов их соблюдения и защиты служат фактором последовательного построения в России демократического, правового и социального государства;

• усовершенствование механизма правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Получили развитие правовые меры, направленные на предупреждение экологического и экогенного вреда, – по экологическому нормированию, оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, лицензированию, декларированию безопасности промышленных объектов, контролю. Одновременно законодательно более урегулировано применение юридической ответственности, прежде всего административной и уголовной, за экологические правонарушения и преступления.

Весьма значимой характеристикой современного состояния экологического права является экологизация иного законодательства. Охрана окружающей среды и восстановление ее благоприятного состояния достигается не только на основе экологического законодательства, но и путем оптимального регулирования экологических отношений, т.е. отношений в сфере взаимодействия общества и природы, хозяйственным (предпринимательским), гражданским, административным, уголовным законодательством, законодательством о промышленной безопасности и иными отраслями российского законодательства. Экологические требования были предусмотрены во многих федеральных законах: «Об использовании атомной энергии», «О защите прав потребителей», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях и иных актах законодательства.

Общее правило, касающееся экологизации административного, уголовного, хозяйственного (предпринимательского), и иного законодательства, регулирующего общественные экологические отношения, затрагивающие экологические права и интересы общества, заключается в следующем. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. При этом Конституция РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Из данного

конституционного положения следует вывод, что в процессе развития и совершенствования каждой отрасли российского законодательства должны предусматриваться характерные для каждой из них правовые меры по охране окружающей среды, обеспечению рационального природопользования, исходя, в частности, из необходимости и возможности обеспечения экологических прав граждан, прежде всего права каждого на благоприятную окружающую среду.

Совершенствование механизма правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды как отмеченное достоинство носит относительный характер. В целом эколого-правовой механизм, даже судя по экологическим проблемам в Указе Президента РФ, далеко не совершенен и не эффективен. Плохо то, что государство, осуществив в 1990-е гг. совершенствование, позже стало постепенно выхолащивать полезные, прогрессивные нормы из экологического законодательства посредством, в частности, «экологизации» других отраслей.

Одним из примеров «антиэкологичной» экологизации законодательства является Градостроительный кодекс РФ (в ред. от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ[3]). Ряд видов проектных материалов, в частности, технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов РФ, которые в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[4], которые являлись объектами обязательной государственной экологической экспертизы, Государственной Думой РФ был исключен из сферы действия законодательства об экологической экспертизе.

Они оказались в сфере действия ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, регулирующей проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Предметом государственной экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям,

[3] СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498.
[4] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов (п. 5). Подобный формат установления соответствия экологическим требованиям совершенно не отвечает научным эколого-правовым представлениям об этом.

В данном случае угроза экологическому благополучию проявляется в том, что в условиях весьма неудовлетворительного правопорядка, который был выражен в называемом выше Указе Президента РФ о стратегии экологической безопасности, с одной стороны, проекты предприятий – самого распространенного источника разнообразных вредных воздействий на природу. И с этой точки зрения в эколого-экспертном отношении их проекты нуждаются в особом, эколого-правовом исследовании. С другой – за долгие годы сложилась практика всесторонней экологической оценки профессионального сообщества в рамках специального государственного органа – Департамента государственной экологической экспертизы.

Очевидны цели, которые предполагалось достигнуть передачей данного объекта в систему государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, преимущественно экономические, в ущерб экологическим.

Этот частный пример «деэкологизации», негативно сказывающийся на состоянии экологического и природоресурсного права, наряду с общим недостаточно высоким уровнем его эффективности, не может не внушать тревогу по поводу его возможности сохранять или восстанавливать экологическое благополучие.

Помимо высказанных оценок, существенной угрозой экологическому и природоресурсному праву можно видеть настойчивые претензии гражданского права на самостоятельное регулирование отношений в экологической сфере, не только за счет возможной его экологизации.

2. Претензию гражданского права на самостоятельное регулирование природоресурсных отношений можно оценивать как тенденцию развития и гражданского, и природоресурсного права. Эта претензия, оцениваемая в самой цивилистической доктрине как «широкомасштабная интервенция в природоресурсные отрасли»[5],

[5] См.: *Толстой Ю.К.* О концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.

касается существенного для наших отраслей предмета – собственности на природные объекты.

Вначале все как будто понималось правильно. «Ничего иного, кроме конструкции исключительного права собственности государства, рассматриваемого в качестве единственно возможной правовой формы реализации экономических отношений земельной собственности, найти не удастся»[6], – писал Е.А. Суханов по поводу земли при исследовании общих вопросов права собственности в работе, опубликованной в 1991 г.

Но уже спустя короткое время, в середине 1990-х гг., по утверждению профессора В.А. Дозорцева, «земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, и основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать. Оно должно быть квалифицировано как комплексная отрасль законодательства. Это влечет за собой многочисленные практические последствия и, прежде всего, распространение на имущественные земельные отношения норм общей части гражданского права, отнесение регулирования этих отношений к компетенции федерации и т.п.»[7]. Утверждалось так, как будто земельное право уже перестало существовать.

И через короткое время самим Е.А. Сухановым было заявлено: «Скоро гражданское право поглотит земельное…». Это произошло во время публичной дискуссии при защите докторской диссертации И.А. Игнатьевой (2007 г.). Между официальными оппонентами, работниками науки экологического и природоресурсного права, встал вопрос о соотношении экологического и природоресурсного права. По этому важному для наших отраслей теоретическому вопросу автор данной статьи, участник той дискуссии, тогда высказал позицию: в той мере, в какой земля и другие природные объекты являются органичной

---

[6] *Суханов Е.А.* Лекции о праве собственности. М., 1991. С. 31.
Этому суждению Е.А. Суханова, научно обоснованному и справедливому с точки зрения сущности объекта, в отношении которого, по убеждению Конституционного Суда РФ, должен быть создан особый правовой режим, предшествует изучение им позиции К. Маркса, который примерно 150 лет назад говорил, что частная собственность на землю должна представляться «в такой же мере нелепой, как частная собственность одного человека на другого человека. Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, взятые вместе, не есть собственники земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и... должны оставить ее улучшенной последующим поколениям» (*Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 25. Ч. II. С. 337).

[7] *Дозорцев В.А.* Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

составной частью природы как объекта регулируемых экологических отношений, в той же мере земельное и другие отрасли природоресурсного законодательства и права, отражающие экологическую и общественно значимую специфику «своего» природного объекта и соответственно специфические подходы к правовому регулированию отношений по их использованию и охране, являются составной частью экологического права[8]. Реагируя на такое суждение, известный цивилист, участвовавший в то время в подготовке проекта Концепции развития гражданского законодательства РФ (далее – Концепции)[9], заявил на заседании: «Скоро гражданское право поглотит земельное…».

Попытка такого поглощения, причем не только земельного права, но в какой-то важной части и других природоресурсных отраслей, была предпринята в Концепции. В ней была декларирована необходимость создания в ГК комплекса взаимосвязанных **институтов вещного права**, имеющих своей основой право собственности и объединенных развернутой системой общих норм вещного права. При этом реализация Концепции должна привести к созданию такой системы, что, по планам ее авторов, повлечет перераспределение соответствующего нормативного материала между ГК и комплексными законами природоресурсного законодательства. Соответственно «целесообразно изъять и *поместить в ГК* с необходимой их переработкой гражданско-правовые нормы, содержащиеся в Земельном кодексе РФ. В ГК также надо включить нормы, регламентирующие право собственности на такие объекты, как участки недр и водные объекты».

Обратим особое внимание на то, что, «потребность принципиального изменения системного характера в Гражданском кодексе», другими словами, в частном праве, посредством «создания в ГК комплекса взаимосвязанных институтов вещного права, имеющих своей основой право собственности и объединенных развернутой системой общих норм вещного права», предполагается

[8] Это принципиальный вопрос методологии формирования и осуществления экологического и природоресурсного законодательства и права. Соответственно земельное, водное, лесное и другие отрасли природоресурсного права являются относительно самостоятельными. В номенклатуре научных специальностей по присуждению научных степеней они выделяются как самостоятельные. В этом отношении формально-юридически они являются таковыми.

[9] Концепция подготовлена на основании Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».
Концепция одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. (Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11).

обеспечивать за счет целенаправленного и сознательного разрушения системного характера природоресурсных отраслей, призванных обеспечивать публичные интересы экологического благополучия[10], в систему которых объективно включаются экологические интересы физических и юридических лиц.

Можно предположить, что в своей концепции вещных прав цивилисты ввели себя в заблуждение тем, что «присвоили» исключительно гражданскому праву институт права собственности. Но это – их абсолютная ошибка. Однако, как ни странно, в этом заблуждении цивилистов поддерживают юристы-экологи, совершенно необоснованно заявляя, что «институт права собственности принадлежит гражданскому праву, Гражданскому кодексу РФ»[11].

Корни названной ошибки цивилистов можно видеть, с одной стороны, в их волюнтаризме, когда они без малейшего обоснования в Концепции предлагают *«несколько по-иному взглянуть[12] на соотношение частных и публичных элементов в гражданском праве».*

С другой – легко отступают от установленных ими же юридически значимых признаков «вещи» как объекта вещных прав, единую систему которых они предполагают создавать посредством Концепции. Разумным и научно обоснованным является суждение по этому поводу У. Маттеи и Е.А.Суханова: «Вещами в гражданском праве признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. Вещи являются результатами труда, имеющими в силу этого определенную материальную (экономическую) ценность»[13].

---

[10] См.: *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 4.

[11] См.: *Боголюбов С.А.* Суверенитет России на ее природные ресурсы // Lex russica. 2016. № 6. С. 10–25; *он же.* Признание и обоснование суверенитета России на ее природные ресурсы // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 141–152; СПС «КонсультантПлюс».

[12] «По-иному взглянуть» означает, что в общей теории права, в теории публичного и частного права выработаны согласованные позиции о критериях разделения этих двух правовых семей, а авторы Концепции волевым путем устанавливают свой взгляд на их соотношение. Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Соотношение экологического права с другими отраслями // Государство и право. 2009. № 7. С. 25–37; *он же.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 29–38.

[13] *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М., 1999. С. 333. Предполагаю, что в гражданском праве тоже могут регулироваться отношения собственности, связанные с природой. Используя критерий труда, объектом права собственности может быть рыба, выращиваемая на рыбоводном заводе, или пруд, вырытый на частном приусадебном участке.

Природа – не «вещь»[14] и, что с методологической точки зрения весьма важно, «не является результатом труда человека», и силу этого к гражданским вещным правам она и природные объекты отношения не имеют. Практика законодательного регулирования отношений по поводу природы и в советское время замечательно демонстрировала, что отношения собственности – предмет природоресурсного законодательства. И уже в то время, когда не было в правовой системе публичного права, доктриной природоресурсного права отвергалась возможность применения цивилистической концепции собственности. Еще в 1970-е гг. О.С. Колбасов писал, что «**принятое в гражданском праве понятие** распоряжения как правомочия… неприемлемо для земельного права»[15]. Совсем не случайно здесь же О.С. Колбасов пишет о рассмотрении правомочий владения, пользования и распоряжения исключительно как гражданско-правовой категории, которая в концепции гражданского права неприемлема к потребностям природоресурсного права, утверждая, что «принятое в гражданском праве» распространяется лишь на сферу этой отрасли.

«Для правильного понимания содержания права исключительной государственной собственности на природные объекты необходимо договориться о равнозначности понятий владения, пользования и распоряжения.

Но чтобы понять особые свойства этого права, недостаточно ограничиться рассуждениями о правомочиях собственника. Необходимо рассмотреть социальный смысл и пределы юридических возможностей государства как исключительного собственника природных объектов, …ибо в содержание права государственной собственности на эти объекты входят такие особенные элементы, как право на ренту и определение общих для всего государства правил владения и пользования указанными объектами»[16].

Суждения О.С. Колбасова – «рассматривать как исключительно гражданско-правовую категорию», как «принятую в гражданском праве» конструкцию – уже в 1970-е гг. убедительно показывают,

[14] См., в частности: *Бринчук М.М.* Экологическое право в правовой системе // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 3. С. 131–155; *Яковлев В.Н.* Компоненты окружающей природной среды – не «вещь» и не «имущество», отношения по их использованию и охране – предмет регулирования экологической и природоресурсных отраслей права // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 5–11. В научном споре с цивилистами О.И. Крассов неоднократно утверждает: земля – природный ресурс, а не как некая вещь. См.: *Крассов О.И.* Право собственности на землю в странах Европы. М., 2014. С. 73–74.

[15] *Колбасов О.С.* Указ. соч. С. 52.

[16] Там же. С. 110–111.

что правовые конструкции гражданского права по вопросам права собственности неприемлемы в природоресурсном законодательстве и праве. Это означает, что уже в то время гражданское право не могло применяться к регулированию отношений собственности на природные объекты. Особенно подчеркну, что эти конструкции не изменились и сейчас, но вопреки общей теории права гражданское право и цивилисты ведут себя агрессивно по отношению к природе как объекту правовых природоресурсных отношений, посягая на самостоятельное регулирование экологической сферы.

Волков Геннадий Александрович
gennadiv@mail.ru

Уровни нормативного регулирования экологических отношений[*]

В теории права традиционно отрасли права разграничивают по предмету и методу правового регулирования. В отношении методов – чаще всего по критерию преобладания частноправовых (прежде всего, диспозитивного) или публично-правовых (прежде всего, императивного) методов правового регулирования – способов правового воздействия на общественные отношения.

Например, применительно к земельному праву О.И. Крассов полагал, что «суть правовых методов заключается в преобладающем применении соответствующих *способов правового регулирования*, таких как запрещение, обязывание (предписание) или дозволение (правонаделение). Применение этих способов, одного из них или их сочетания выражает суть отраслевого метода правового регулирования, в силу природы земельного права, характера регулируемых отношений в данной отрасли права доминируют *способы обязываний, предписаний и запретов*». В то же время есть и сфера земельных отношений, «при регулировании которых применяется сочетание указанных методов с *методами дозволения и правонаделения*»[1].

Вместе с тем с 1938 г. не стихают дискуссии между сторонниками и противниками выделения специфического метода правового

[*] Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».
[1] *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. 5-е изд. М., 2017. С. 27–28.

регулирования как одного из основных критериев разграничения отраслей права[2].

Однако несмотря на многообразие и особенности выраженных позиций, имеющих значение прежде всего для обоснования особенностей системы права, до сих пор отсутствует правовая определенность по вопросу о соотношении и приоритетах предписаний, дозволений и запретов, содержащихся в правовых нормах, обусловленных использованием того или иного метода правового регулирования и регулирующих однородные общественные отношения.

Представляется, что ответ на этот вопрос основан прежде всего на режиме (типе) правового регулирования соответствующей отрасли права.

Так, правовое регулирование экологических отношений, под которыми подразумеваются общественные отношения по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности, использованию различных природных ресурсов (отношения по природопользованию, природоресурсные отношения)[3], исходит из разрешительного режима (типа) правового регулирования, который не свойствен частному праву[4].

---

[2] См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 247–248; *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2001. С. 586; *Маврин С.П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 10; *Рахмилович В.А.* Гражданское право как предмет законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 2003. № 8; СПС «КонсультантПлюс»; *Демин А.А.* Соотношение конституционного и административного права в системе российского права // Административное право и процесс. 2006. № 1; СПС «КонсультантПлюс»; *Попондопуло В.Ф.* Проблемы единства и дифференциации российского права и законодательства // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 26–37; СПС «КонсультантПлюс»; *Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16; *Крашенинников П.В.* Взаимосвязь частноправовых отраслей законодательства (гражданское, семейное, жилищное и земельное) // Закон. 2017. № 2. С. 90–100; СПС «КонсультантПлюс»; *Кожевников В.В.* К проблеме диспозитивных норм частного и публичного права современной России // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 16–28; СПС «КонсультантПлюс».

[3] О различных подходах к понятию «экологические отношения» см., например: *Игнатьева И.А.* Научные основы интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений: проблема установления предмета исследования // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 54–61; СПС «КонсультантПлюс».

[4] Подробнее см.: *Волков Г.А.* О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12; *он же.* Принципы земельного права. М., 2005. С. 90–135.

Именно разрешительный режим (тип) правового регулирования экологических отношений определяет соотношение и приоритеты правовых норм в системах экологического и природоресурсных отраслей права.

Исходя из этого, основным «фундаментом» экологического и природоресурсных отраслей права является *предмет* – соответствующие общественные отношения и *режим (тип) правового регулирования* – разрешительный, который знаменует действие *общего запрета* на любое воздействие на окружающую среду, одновременно являющимся «*первым уровнем» нормативного регулирования*. Он обусловлен нормами ч. 1 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36, ст. 42, 58 и п. «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Действие общего запрета обусловливает презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, предусмотренную в федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 3)[5] и от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 3)[6].

Далее следует «надстройка» – «*второй уровень*» нормативного регулирования, в котором используются диспозитивный и императивный методы правового регулирования, которые реализуются либо с помощью дозволений, в том числе с ограничивающими условиями, являющихся исключениями из общего запрета, либо *предписаний*.

Так, в законодательстве РФ об охране окружающей среды разрешительный тип правового регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды, охраны и использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности преломляется следующим образом. Запрещено причинять какой-либо вред окружающей среде, в том числе природной среде, компонентам природной среды, природным объектам, за исключением определенных в законе случаев, когда воздействие на окружающую среду допускается под контролем государства, – эти дозволения и есть «*второй уровень*» нормативного регулирования.

Например, с помощью экологического лицензирования государство путем выдачи лицензий (разрешений) допускает воздействие намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, наносящее ей заранее

[5] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
[6] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

рассчитанный и контролируемый вред, который не должен привести к необратимым пагубным последствиям для человека, общества, в том числе к деградации естественных экологических систем и истощению природных ресурсов[7].

К числу дозволений «второго уровня» можно отнести норму пп. 2 п. 1 ст. 40 Земельного кодекса РФ[8], в которой собственнику земельного участка дозволено возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Эту же правовую норму можно привести в качестве примера содержания в ней ограничивающих условий – предписаний.

Содержание правомочий собственника земельного участка (владение, пользование, распоряжение) и других субъектов прав на природные ресурсы определяется исходя из формулы «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе». При этом могут применяться ограничивающие условия в виде установления конкретных обязываний, которые дополняют управомочивающие правовые нормы. В последних ограничивающие условия проявляются в случае, когда субъект выходит за пределы дозволенного.

Другой пример – положения ст. 6 Водного кодекса РФ о том, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, при котором каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд с соответствующими ограничивающими условиями.

Не менее демонстративны положения Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах»[9], в которых, например, установлены не только основания и порядок получения *разрешения* на пользование участком недр – лицензии в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при

[7] Подробнее см.: *Волков Г.А.* Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 5–9.
[8] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
[9] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

соблюдении владельцем заранее оговоренных условий (ст. 11), но и случаи и условия перехода права пользования участками недр и переоформления лицензий на пользование участками недр, которые являются в том числе изъятиями из правил об универсальном правопреемстве при реорганизации юридических лиц (ст. 17.1).

Нормы Лесного кодекса РФ[10] представляют собой *разрешения* на использование лесных ресурсов и на оборот лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов лишь в той мере, в которой они в нем предусмотрены, но при соблюдении установленных требований (ст. 3, 6–10 и др.).

Подобным образом положения Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»[11] предусматривают разрешения на использование животного мира и среды его обитания (ст. 5, 6, 22 и др.).

Наконец, следующий «*третий уровень*» нормативного регулирования – это *запреты*, которые являются *исключениями из дозволений «второго уровня»*, т.е. по отношению к ним – специальными правовыми нормами.

Например, наряду с *дозволением* осуществлять сброс сточных вод в водные объекты при соблюдении установленных ограничивающих условий, предусмотренным в ст. 11, 22, 33, 35, 37, 39 и 44 Водного кодекса РФ, в последней из перечисленных статей установлен *запрет* на сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты содержащие природные лечебные ресурсы, отнесенные к особо охраняемым водным объектам, а также в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Этот запрет является не чем иным, как нормой «третьего уровня» нормативного регулирования, являющейся специальной к правовым нормам «второго уровня».

Предложенная модель «уровней нормативного регулирования» имеет универсальный характер и применима также и для отраслей права, основанных на общедозволительном режиме (типе) правового регулирования («разрешено все, кроме запрещенного»), при котором общее дозволение является «первым уровнем» нормативного

[10] Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
[11] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

регулирования, «второй уровень» представляют *запреты или предписания* – исключения из общего дозволения, а «третьим уровнем» выступают дозволения, в том числе с ограничивающими условиями, являющиеся исключениями из запретов или предписаний «второго уровня», т.е. по отношению к ним – специальными правовыми нормами.

Например, лицо, осуществившее самовольную постройку, *не приобретает* на нее право собственности. Оно *не вправе* распоряжаться постройкой – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки (п. 2 ст. 222 Гражданского кодекса РФ[12]) – запрет «второго уровня». Вместе с тем право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении определенных условий, предусмотренных п. 3 данной статьи, – дозволение «третьего уровня» с ограничивающими условиями.

Другой пример. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение *вправе* распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 3 ст. 298 Гражданского кодекса РФ), – *запрет* «второго уровня» *с дозволением* «третьего уровня» с ограничивающими условиями, предусмотренными в п. 13 и 14 ст. 9.2 и ст. 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[13].

Поскольку предписания, дозволения и запреты, относящиеся к тому или иному методу правового регулирования, являются одним из видов правовых средств[14], элементом юридической техники, то их правильное использование имеет важное значение в юридическом

[12] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. по состоянию на 18.06.2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
[13] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
[14] См., например: *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12.

проектировании, в том числе при нормативной структуризации текста закона[15].

Таким образом, модель «уровней нормативного регулирования» имеет универсальный характер и применима, с учетом особенностей соотношения и приоритетов способов правового воздействия на соответствующие общественные отношения, также и для отраслей права, основанных на общедозволительном режиме (типе) правового регулирования.

Предложенная модель «уровней нормативного регулирования» как элемент юридической техники обеспечивает правовую определенность соотношения и приоритетов предписаний, дозволений и запретов, содержащихся в правовых нормах, регулирующих однородные общественные отношения и основанных на разрешительном или общедозволительном режиме (типе) правового регулирования.

[15] См., например: *Тихомиров Ю.А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2; СПС «КонсультантПлюс».

Макарова Тамара Ивановна
tamaramakarava@gmail.com
Лизгаро Виктория Евгеньевна
lizgaro@mail.ru

О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды[*]

Теория права учит нас тому, что изменения законодательства должны быть объективно обусловлены. В основе такого рода обусловленности лежат вновь появляющиеся и изменяющиеся общественные отношения, потребность в правовом упорядочении которых очевидна для общества. При этом очевидно то обстоятельство, что такой стремительной трансформации права, какую мы наблюдаем сегодня, еще 20 лет назад представить себе было невозможно. Этому явлению подвержено и правовое регулирование экологических отношений. И хотя в социуме на самых разных уровнях, от международного и до национального, от государственного и до общественного, от научного и до обыденного сознания, бытует знание о происходящих в окружающей среде изменениях, юридическая наука, вооруженная теоретическим знанием, пребывает в понимании того, что общественные отношения как объект правового регулирования должны достичь определенной степени сформированности или, по меткому выражению теоретика права С.Г. Дробязко, должны быть «познаны» как наиболее «важные, нуждающиеся в придании им правового авторитета и подконтрольные обществу, государству»[1]. В этом смысле следует согласиться с мыслью другого теоретика, С.С. Алексеева, что «степень интенсивности правового регулирования должна быть обусловлена характером общественных отношений, составляющих предмет права», из чего вытекает и «широта охвата правовым

[*] Статья подготовлена с использованием информационно-поисковой системы «ЭТАЛОН»: Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2018.

[1] *Дробязко С.Г.* Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества. Выбр. навук. працы Беларус. дзярж. ун-та : у 7 т. Мінск, 2001. Т. 3. С. 9–24.

воздействием», и «степень обязательности правовых предписаний», и «формы и методы правового принуждения», и «степень детализации предписаний»[2].

Находясь на этих позициях, мы понимаем, что никакие изменения климатической системы, состояния животного и растительного мира, атмосферы, водных объектов, земель не в состоянии «угнаться» за изменениями, вносимыми в экологическое законодательство по самым различным поводам. Объяснения этому явлению не следует искать в состоянии окружающей среды, они лежат в области общественной жизни и могут быть обусловлены как объективными факторами, так и субъективными обстоятельствами, далекими от действительных потребностей в правовом упорядочении тех или иных отношений. Попробуем разобраться в такого рода явлении и выявить тенденции вносимых в законодательство изменений, в которых действительно нуждается общество в интересах поддержания благоприятного состояния окружающей среды, и таких новаций, обоснование и содержание которых, скажем так, неочевидно.

При понимании сформированности системы действующего экологического законодательства, позволяющей, на наш взгляд, обеспечивать должное правовое регулирование, проведенный нами анализ показывает, что вносимые в современный период изменения обусловлены рядом факторов. На первом месте – требования имплементации международных договоров, как направленных на регулирование экологических отношений, так и иных, принятие которых влечет вторжение в законодательство экологическое; на втором – изменения, вносимые в акты иных отраслей законодательства, оказывающие влияние на нормы экологического права в силу комплексности последнего; и, наконец, дополнения технического характера.

В первом случае на основании ст. 8 Конституции Республики Беларусь[3] и Закона РБ от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь»[4] вслед за заключением и вступлением в силу международного договора наступает этап его «добросовестного исполнения», как непосредственно, так путем принятия внутригосударственных нормативных правовых актов.

---

[2] *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 214–215.

[3] Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г.

[4] О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З (в ред. от 8 января 2014 г.).

Мы не высказываем свои соображения относительно потребности в заключении конкретных международных соглашений или присоединении Республики Беларусь к тем или иным общим многосторонним договорам в области охраны окружающей среды, но понимаем, что такой шаг требует от государственных органов осознания последствий включения положений международных договоров в национальное экологическое законодательство. В этом отношении Республикой Беларусь накоплен серьезный опыт, в особенности в части имплементации норм, обеспечивающих права граждан в области охраны окружающей среды в соответствии с Орхусской конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – Орхусская конвенция)[5]. В качестве успешного примера можно привести имплементацию норм Орхусской конвенции, касающихся доступа к экологической информации, включая определение содержания понятий «экологическая информация», «доступ к экологической информации» и разработку механизма доступа к такой информации, где положения общего многостороннего договора были трансформированы в нормы национального права с использованием терминологии и организационных конструкций, присущих правовой системе Республики Беларусь. В результате в белорусском законодательстве наряду с общим понятием «экологическая информация» появляются ее виды – специализированная экологическая информация и экологическая информация общего назначения и соответственно им закрепляются формы доступа, такие как предоставление и распространение, а также регламентируется порядок предоставления специализированной информации[6].

В отношении части Орхусской конвенции, устанавливающей международно-правовые основы участия общественности в принятии экологически значимых решений, рекомендации международного документа, которым граждане наделены публичными правами, а государства, его подписавшие, приняли на себя обязательства по их обеспечению, на наш взгляд, восприятие, соответствующее не только букве, но и духу Конвенции, достигнуто не в полной мере.

[5] Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 25 июня 1998 г.: утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726.

[6] О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда: Закон Республики Беларусь от 21 декабря 2007 г. № 298-З.

Причина видится в выраженном публично-правовом характере этого блока Орхусской конвенции, который проявляется в требовании, адресованном государственным органам стран-участниц, гарантировать право на участие общественности в принятии экологически значимых решений. Представляется, что выполнение данного требования должно реализоваться посредством создания организационного механизма с возложением соответствующих функций на органы государственного управления и установлением минимального (обусловленного содержанием Конвенции) перечня ограничений общественного участия. А в силу того, что Орхусская конвенция устанавливает требования об участии общественности в отношении целого ряда различных решений, таких как решения по конкретным видам деятельности (ст. 6); вопросы, касающиеся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (ст. 7), подготовка нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 8), такого рода общественное участие становится частью принятия весьма обширного круга решений. Представляется, что нормотворчество и, как следствие, практика пошли по традиционному для позитивного права пути разработки нормативных правовых актов, которыми регламентируется порядок участия общественности при принятии отдельных видов решений[7]. Принципиальным отличием этого подхода от позволяющего, на наш взгляд, обеспечить восприятие сути Орхусской конвенции является его жесткая «нормативная» конструкция, адресующая требования (сроки, порядок, процедуру) не столько юридическим лицам – инициаторам деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, и государственным органам, принимающим экологически значимые решения, сколько гражданам, право на участие которых, должно быть обеспечено государством, признавшим Орхусскую конвенцию[8].

[7] О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений: Закон Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 333-З.

[8] Об утверждении положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458 (в ред. постановления Совмина от 13 января 2017 г. № 24).

На национальном уровне в силу комплексного характера эколого-правового регулирования изменения, вносимые в нормативные акты иных отраслей права, смежных с правом экологическим, безусловно, отражаются на содержании данного законодательства. Такого рода изменения могут быть связаны с общими процессами в системе управления, например, совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в целом отражается на контроле в области охраны окружающей среды[9]; оптимизация порядка выдачи специальных разрешений (лицензий) вызвала сокращение работ и услуг, которые входят в состав такого вида деятельности, подлежащей лицензированию, как «деятельность в области воздействия на окружающую среду»[10]. Однако многие тенденции в экологическом законодательстве в значительной степени бывают обусловлены процессами инновационного развития экономики, стремлением сделать экономику страны более привлекательной для иностранных инвестиций. Серьезным обстоятельством, влияющим на состояние экологического законодательства, становится явление глобального экономического кризиса. Это отражается в большей степени на содержании экономического механизма охраны окружающей среды. Так, с принятием Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь был осуществлен перенос в него норм об экологическом налоге и налоге за добычу (изъятие) природных ресурсов, что, безусловно, оптимизирует налоговое законодательство в целом[11]. Последовавшее вслед за этим признание утратившими силу норм, закрепляющих связь данных налогов с определенными экологическими ограничениями (например, взимание налога за добычу (изъятие) природных ресурсов в десятикратном размере в случае превышения установленных лимитов изъятия природных ресурсов либо добычу природных ресурсов без установленных лимитов), и нарушение принципа «загрязнитель платит», очевидно, в расчет не принимается. Нарушение этого принципа наблюдается и в ежегодном, начиная с 2012 г., приостановлении на основании Закона Республики

[9] О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376).

[10] О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 20 октября 2016 г.).

[11] Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) от 29 декабря 2009 г. № 71-З (с изм. и доп.)

Беларусь «О республиканском бюджете» действия норм Закона «Об охране окружающей среды» в части функционирования бюджетных фондов охраны природы и финансирования ими природоохранных мероприятий на соответствующий год[12].

Подобная тенденция наблюдается и в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды, что, на наш взгляд, обусловлено стремлением к упрощению системы управления, происходящего, как правило, за счет исключения экологической составляющей из правового регулирования. Так, с включением экологической сертификации в Национальную систему подтверждения соответствия техническим требованиям[13] она утрачивает свою природоохранную сущность, установленную Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»[14].

Такое положение вещей не способствует развитию эколого-правового механизма и представляет собой дефект системного характера, который имеет в качестве последствия такое явление, как «деэкологизация законодательства», пришедшая на смену его экологизации, бывшей парадигмой развития в рамках концепции устойчивого развития, продвигавшейся на протяжении последних двух десятилетий. Как мы понимаем, преодоление такого рода негативной тенденции невозможно путем применения только технических приемов. В данном случае требуется комплексный подход, который в состоянии дать только целостная, основанная на выработанных в науке экологического права представлениях доктрина[15].

Еще одной тенденцией трансформации правового механизма охраны окружающей среды, которую мы условно определили, как «разгосударствление», является передача отдельных функций государственного управления в экологической сфере из ведения органов государственного управления государственным

[12] См.: *Макарова Т.И., Лизгаро В.Е.* Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды как инструмента «зеленой» экономики // Право в современном белорусском обществе: Сб. науч. трудов / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; редкол.: Н.А. Карпович [и др.]. Минск, 2016. Вып. 11. С. 371–379.

[13] Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия : Закон Республики Беларусь, 24 окт. 2016 г., № 437-З.

[14] Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII : в ред. Закона от 17 июля 2002 г. № 126-З (с изм. и доп.).

[15] См.: *Макарова Т.И.* Доктрина экологического права: формирование, содержание, отражение в законодательстве Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе: Сб. науч. трудов / Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2014. Вып. 9. С. 62–65.

учреждениям, иным юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям. Такие, имеющие управленческое содержание направления природоохранной деятельности, по сути, формируют новое наполнение охраны окружающей среды, поскольку здесь на первый план выходит профессионализм специалистов-экологов, их способность дать квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых или применяемых природоохранных мер, а собственно содержание управленческой деятельности – выдача разрешений, контрольная и надзорная деятельность, применение мер ответственности – сохраняются за уполномоченными органами государственного управления. К такого рода мерам охраны окружающей среды, осуществляемым в настоящее время вне системы государственного управления, но под контролем государства, следует отнести проведение экологического аудита и экологической сертификации, экологического страхования, оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегической экологической оценки (СЭО).

При этом нерешенным остается вопрос о том, как далеко готово идти государство в направлении разгосударствления своей экологической функции? Так, одним из последних примеров такого рода разгосударствления является передача функции проведения государственной экологической экспертизы от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов «подчиненной Минприроды организации», а именно – вновь созданному государственному учреждению образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов». Соответственно кардинально меняется сама государственная экологическая экспертиза, которая теперь осуществляется вне системы государственного управления, на платной основе, в соответствии с заключенными договорами на ее проведение, что ранее было категорически запрещено.

Представляется, что передача ряда полномочий по осуществлению управленческих функций в области охраны окружающей среды из ведения государственных органов специальной компетенции иным лицам – государственным организациям, коммерческим юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям – возможна, только если она соответствует принципам управления и способствует оптимизации осуществления управленческих задач. Исходя из понимания

государственного управления как деятельности государственных органов по обеспечению режима законности в соответствующей управленческой сфере, «разгосударствление» управления в области охраны окружающей среды (если в нем существует потребность) должно проводиться с соблюдением определенных правил. По нашему глубокому убеждению, *принятие решений, создающих юридические факты*, таких как выдача природоохранных разрешений, лицензий, контроль, применение мер ответственности, – прерогатива органов государственного управления. Оценка же достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, основана на бизнес-началах, но под контролем государственных органов.

Требуемый от государственной экологической экспертизы результат – создание юридического факта в виде решения (заключение государственной экологической экспертизы), на основании которого разрешается (не разрешается) реализация планируемой хозяйственной деятельности. По этой причине с момента введения этого эколого-правового инструмента в 1993 г. и до принятия нового закона (2016 г.)[16] проведение государственной экологической экспертизы на основе договора с заказчиком (инициатором планируемой хозяйственной деятельности) не допускалось и финансировалось за счет средств республиканского бюджета. На наш взгляд, выведение государственной экологической экспертизы за пределы собственно государственного управления меняет парадигму экологического сопровождения хозяйственной деятельности в целом и экологического управления на предпроектном этапе в частности, поскольку принятие иных управленческих решений, таких как открытие финансирования, контроль соблюдения экологического законодательства, напрямую связано с результатом государственной экологической экспертизы.

Изменение подхода также ставит вопрос о целесообразности двух дополнительных эколого-правовых инструментов, проводимых на предпроектном этапе, – оценки воздействия на окружающую среду и вновь введенной стратегической экологической оценки. Если до введения в действие Закона Республики Беларусь «О государственной

[16] О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З.

экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» отчет об ОВОС, разрабатываемый проектной организацией на основе договора с заказчиком, как составная часть проектной документации направлялся в территориальный орган Минприроды для принятия соответствующего управленческого решения, то теперь следующим этапом (равно как и в отношении объектов, подлежащих СЭО) будет предоставление пакета документов следующему юридическому лицу – государственному учреждению образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов».

Итак, можно констатировать, что передача ряда полномочий по осуществлению управленческих функций в области охраны окружающей среды из ведения государственных органов специальной компетенции иным лицам (государственным организациям, коммерческим юридическим лицам) возможна не только при условии, что она соответствует принципам управления и способствует оптимизации осуществления управленческих задач, но и при учете последующего влияния принимаемого решения на состояние окружающей среды. Однако общее правило, позволяющее проводить такого рода «разгосударствление» управления в области охраны окружающей среды, на официальном уровне пока не выработано.

Еще одна тенденция, прослеживаемая во вносимых в экологическое законодательство изменениях, – это «технический» перенос или буквальное воспроизведение норм (понятий, подходов) иных нормативных правовых актов в законодательство об охране окружающей среды. На наш взгляд, это самый неэффективный способ изменения экологического законодательства, оказывающий на него отрицательное влияние. В качестве примеров такого неэффективного способа можно привести замену по всему тексту Закона Республики «Об охране окружающей среды» словосочетания «рациональное использование природных ресурсов» на «рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов»; использование по всему тексту документа слов «контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов», при наличии в глоссарии названного Закона термина «экологический контроль». Такого рода «дополнения» связаны с принятием специального

нормативного правового акта о контрольной (надзорной) деятельности[17] и употреблением в нем эколого-правовых терминов без учета содержания Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Приведенные примеры не носят частного характера, они иллюстрируют имеющие место как позитивные, так и негативные изменения и позволяют продемонстрировать общие тенденции в экологическом законодательстве Республики Беларусь. В связи с чем при определении направлений совершенствования законодательства, на наш взгляд, необходимы: *учет традиции*, т.е. сложившего правового регулирования и практики его применения, *поиск инновационных решений*, соответствующих современным требованиям, *при понимании специфики экологического права* и того места, которое оно в силу своих особенностей занимает в правовой системе Республики Беларусь.

[17] О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510.

Дубовик Ольга Леонидовна
o.l.dubovik@yandex.ru

Кризис идей и концепций в современном экологическом праве

Постановка проблемы. Она характеризуется несколькими уровнями и может рассматриваться в различных аспектах. Так, следует выделить «чисто» научный аспект, обсуждая вопрос о том, достаточно ли отвечает вызовам времени наука экологического права, способна ли она предложить новые походы к решению накопившихся проблем в области охраны окружающей среды, спрогнозировать сценарии развития и разработать соответствующие меры реакции. Далее, можно говорить о состоянии и перспективах развития и совершенствования экологического (природоресурсного) законодательства, отражения в нем новых видов эколого-значимого поведения, новых угроз окружающей среде как базису жизнедеятельности человека, определении потребности в правовом регулировании отношений «общество – окружающая среда». В связи с этим, естественно, должны быть оценены как комплексы правовых решений, так и отдельные конкретные правотворческие решения, предпринимаемые на различных уровнях, т.е. международным сообществом в целом, объединениями государств, отдельными странами, иными субъектами (от органов местного самоуправления до общественных экологических организаций, объединений, движений и инициативных групп граждан). Наконец, речь идет об идеях и концепциях, лежащих в основе государственной экологической политики и средств ее реализации, о правоприменении, о возможностях и желании управленческих структур реагировать на сложившуюся ситуацию, предвидеть ход и направления ее изменения, вырабатывать и осуществлять согласованную деятельность, быстро и точно реагировать на запросы общества, согласуя интересы обеспечения правопорядка, защиты экологических прав граждан, поддержания интересов как экономического, так и экологического характера.

По всей видимости, отдельного анализа заслуживают и такие вопросы: как влияние указанного кризиса сказывается на состоянии

правосознания; каковы его последствия; что нужно сделать для его преодоления и минимизации потерь; каковы риски для общества, социальных групп, граждан, государств в случае усугубления данного кризиса и т.п.

Перечисленные аспекты и уровни, безусловно, нуждаются в уточнении и детализации, конкретизации, применительно не только к экологическому праву и законодательству в целом, но и в отношении их компонентов (подотраслей, правовых институтов, правовых общностей), например, в сферах регулирования правовой охраны климата, биоразнообразия, снижения негативных факторов воздействия изменений окружающей среды на здоровье людей, охраны лесов, почв, обеспечения рационального природопользования и возобновления природных ресурсов, борьбы с экологической преступностью и т.д. и т.п. Вдобавок здесь приходится учитывать и положение, сложившееся в других отраслях права (и законодательства) – административном, конституционном, уголовном, гражданском и прочих, которые играют заметную роль в охране окружающей среды с помощью юридических средств, механизмов и инструментов.

В любом случае исходная предпосылка состоит в неопровержимых фактах: состояние окружающей среды по многим параметрам оставляет желать лучшего, по некоторым характеризуется тенденцией к ухудшению; затраты на охрану окружающей среды возрастают и зачастую превышают возможности их компенсации; умаляются интересы не только ныне живущих людей, но и будущих поколений, растет число эколого-правовых конфликтов и усугубляются их последствия; экологические кризисы приобретают все более глобальный характер. Вопрос заключается в том, способна ли наука экологического права дать ответы и предложить решения, конечно, в кооперации с иными науками (общественными и естественными), техническими и технологическими разработками.

Терминология. Как минимум, нуждаются в разъяснении понятия кризиса, конфликта, катастрофы, концепции и уточнение их применительно к экологии, особенностям проявления в сфере охраны окружающей среды.

Кризис. Определений этого понятия в литературе великое множество. Слово кризис происходит от греческого krisis, т.е. решение, поворотный пункт, исход, но наполняется несколько иным содержанием и трактуется как резкий, крутой перелом в чем-либо,

тяжелое переходное состояние, тяжелое положение, существенное затруднение, острая ситуация.

Предложена масса определений различных кризисов – глобальных, региональных, локальных, политических, военных, дипломатических и др. Например, выделяют кризис легитимации как тенденцию современных политических систем, зависимых от «согласия» политического авторитета на их поддержание, сталкиваться с крупными проблемами, равноценных «кризису». Такие проблемы, в частности, возникают из-за противоречий между логикой капиталистического накопления и растущими потребностями и требованиями общественного благосостояния, а также увеличения партисипации и социального равенства[1].

В рамках кризиса легитимации различают экономический кризис, кризис рациональности, кризис легитимации и мотивации по причине политизации административного вмешательства (Хабермас)[2].

Определения понятия «кризис» предлагаются в основном философами, социологами, экономистами, экологами, но юристами – крайне редко[3].

Кризис экологический. Кризис среды Н.Ф. Реймерс трактовал как напряженное состояние взаимоотношений между человечеством и природой, характеризующееся несоответствием развития производительных сил и производственных отношений в человеческом обществе ресурсно-экологическим возможностям *биосферы*, который характеризуется не просто и не столько усилением воздействия человека на природу, но и резким увеличением влияния измененной людьми природы на общественное развитие. Далее, он подчеркивал, что экологический кризис – это обратимое состояние, это фазы развития биосферы, на которых происходит качественное обновление живого вещества (вымирание одних видов и возникновение других). Затем он разъяснял понятие экологических кризисов, предыстории и истории человечества[4].

---

[1] См.: *Джери Д., Джери Дм.* Большой толковый социологический словарь. В 2 т. Т.1. М., 1999. С. 343.

[2] См.: там же. С. 343–344.

[3] Так, в «Юридической энциклопедии» (под ред. *Б.Н. Топорнина.* М.: Юристъ, 2001) оно отсутствует. В зарубежной литературе применительно к кризису уголовного права это понятие анализировал Клаус Роксин и другие исследователи (об этом см.: *Дубовик О.Л.* Кризис уголовного права и уголовной теории // Право и политика. 2001. № 2. С. 130–134).

[4] См.: *Реймерс Н.Ф.* Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990. С. 250–252.

Эти определения являются ориентированными на экологический подход и могут служить базой для создания понятия экологического кризиса в юридическом его значении. Но приходится признать, что юристы, часто говоря об экологическом кризисе, описывая его показатели, последствия, проявления, меры по его преодолению, от расшифровки данного понятия уклоняются[5]. По всей видимости, для начала следует выявить юридико-значимые показатели экологических кризисов, по которым можно будет устанавливать субъектов их возникновения, последствия и создавать правовые механизмы их преодоления.

Катастрофа. В основном определение этого понятия основывается на использовании признаков резкого, внезапного изменения состояния, ситуации, положения дел. При этом даже в Советском энциклопедическом словаре, изданном еще в 1982 г., не давалось определение катастрофы как таковой, но теории катастрофы со ссылкой на работы Ж. Кювье, который еще в 1812 г. выдвинул теорию для объяснения смены фаун и флор, наблюдаемых в геологических пластах, к концу XIX в. потерявшую свое значение[6]. Это показывает, что понятие «катастрофа» в первую очередь и уже давно, осознанно или нет, связывается с экологией.

Н.Ф. Реймерс определял данное понятие следующим образом: это «1) природная аномалия (длительная засуха, массовый мор скота и т.п.), нередко возникающая на основе прямого или косвенного воздействия человеческой деятельности на природные процессы и ведущая к остро неблагоприятным экономическим последствиям или массовой гибели населения определенного региона; 2) авария технического устройства (атомной электростанции, танкера и т.п.), приведшая к остронеблагоприятным изменениям в среде и, как правило, массовой гибели живых организмов и экономическому ущербу; 3) одно из состояний природы»[7].

Конфликт. В социологической литературе определению этого понятия уделяется большое внимание. Предложено множество его вариантов, учитывающих различные признаки конфликта[8].

---

[5] См., например: Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. *С.А. Боголюбова*. М., 2000; Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008.

[6] См.: Советский энциклопедический словарь. М.,1982. С. 564.

[7] *Реймерс Н.Ф.* Указ. соч. С. 227.

[8] См., например: *Дмитриев А.В.* Конфликтология: Учебник. 4-е изд. М., 2013. С. 75; *Бабосов Е.М.* Основы конфликтологии. Минск, 1997. С. 55.

Например, конфликт (conflict) трактуется как «открытая борьба между индивидуумами или группами в обществе или между государствами-нациями. Он возможен между двумя или более людьми, социальными движениями, группами интересов, классами, полами, организациями, политическими партиями, а также между этническими расовыми или религиозными коллективами. Конфликт часто возникает из-за конкуренции за доступ (к) или контроль над недостаточными ресурсами или возможностями»[9].

Экологический конфликт – столкновение, противостояние двух или более сторон, вызванное стремлением к обладанию природными ресурсами или доступу к ним, потребностью защиты своих интересов (индивидуальных, групповых, общественных, государственных) в сфере охраны окружающей среды, природопользования и защиты экологических прав. Экологические (эколого-правовые) конфликты тесно связаны с иными видами социальных, военных, религиозных, межэтнических, экономических конфликтов[10].

Концепция. В самом общем виде это система, определенный способ понимания и анализа каких-либо явлений, событий, фактов, ведущий замысел, совокупность идей и решений проблемной ситуации, конструктивный принцип, на котором строится та или иная деятельность. Чаще всего это понятие употребляется в деятельности научной, политической, экономической (концепция устойчивого развития, концепция экономического развития и проч.). К примеру, концепции энергосбережения разрабатываются в целях максимально эффективного удовлетворения имеющихся потребностей в энергии разных видов (отопление, горячая вода, свет, двигатели и т.п.) и всегда должны быть ориентированы на снижение нагрузок на окружающую среду, экономию природных ресурсов[11].

В последнее время этот термин все шире используется в ходе стратегического планирования наряду с такими, как доктрина и стратегия, программа действий. Так, в Российской Федерации были приняты: распоряжения Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического

[9] *Джери Д.,* Джери Дм. Указ. соч. С. 328.

[10] Подробнее см.: *Дубовик О.Л.* Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lex Russica. 2016. № 6. С. 48–60; она же. Экологический конфликт // Юридический конфликт: сферы и механизмы / Под ред. *В.Н. Кудрявцева.* М., 1994. С. 103–126.

[11] См.: Окружающая среда. Энциклопедический словарь-справочник. В 2 т. Т. 1. М., 1999. С. 211–212.

развития Российской Федерации на период до 2020 года», от 30 мая 2017 г. № 1134-р «Об утверждении Концепции развития острова Русский», от 19 апреля 2007 г. № 484-р «О Концепции федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»», от 22 апреля 2015 г. № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации».

Таким образом, в области правовой охраны окружающей среды можно зафиксировать наличие различного рода концепций, разрабатываемых на разных уровнях и в самых разных формах: от обоснования в научных статьях до принятия нормативных правовых актов.

Проявление кризисности и конфликтов в сфере экологии. Они наблюдаются во многих сегментах деятельности по охране окружающей среды. В настоящее время наиболее яркими, пожалуй, являются те, которые связаны с изменениями климата и глобальным потеплением, в свою очередь, порождающими экологические катастрофы (затопление малоостровных государств, таяние льдов в Арктике, цунами и проч., а также с ростом объемов отходов производства и потребления, необходимостью их сбора, хранения, переработки и уничтожения).

Эти и другие кризисы и конфликты были осознаны в завершающие десятилетия XX в., что начиная с 70-х гг., привело к созданию ряда концепций и выдвижению идей охраны окружающей среды, в том числе правовых. Учитывая молодость экологического права, которая как самостоятельная отрасль научного знания, отрасль права и законодательства начала формироваться всего лишь в середине прошлого века, это значительные достижения. В то же время, несмотря на проделанную работу, положение продолжает оставаться очень сложным. Так, в области охраны климата приняты важнейшие международные документы[12], перестраиваются энергетическая,

[12] См.: *Дубовик О.Л., Кремер Л, Люббе-Вольфф Г.* Экологическое право: Учебник. 2-е изд. / Под ред. *О.Л. Дубовик.* М., 2008. С. 48–59, 88–98; *Дубовик О.Л.* Международно-правовое регулирование охраны климата: история, актуальные задачи и тенденции реализации // Модернизация законодательства ЕС об охране климата и энергосбережении. Сб. научных трудов / Отв. ред. *О.Л. Дубовик, Е.В. Алферова.* М., 2014. С. 43–59; *Кремер Л.* Политика и право охраны климата в Европейском союзе // Там же. С. 10–42; Международное экологическое право: Учебник / Отв. ред. *Р.М. Валиев.* М., 2012. С. 129–185 и др.

транспортная, аграрная политики многих государств в целях снижения выбросов парниковых газов в атмосферу Земли, осуществлены реформы национального законодательства, разрабатываются новые технологии и т.п. Но уже сейчас эксперты высказывают сомнения в том, что цели недопущения повышения температуры свыше двух градусов Цельсия вряд ли могут быть достигнуты. Это объясняется политикой отдельных государств: администрация США заявила о выходе из Парижского соглашения, Правительство Германии, приняв принципиальное решение об отказе от атомной энергии после катастрофы на АЭС в Японии, до сих пор не предпринимает решительных шагов по прекращению добычи и использования угля. Хотя положительный пример был подан именно в Бонне, где в ноябре 2017 г. проходила 23-я климатическая конференция ООН: было объявлено о создании международного альянса по отказу от использования угля как чрезмерно грязного источника энергии к 2030 г. В альянс вошли Великобритания, Дания, Италия, Нидерланды, Финляндия, Франция и другие страны.

Преемственность эколого-правовых идей и концепции или отсутствие новых подходов в XXI веке? Анализируя основные концепции в сфере охраны окружающей среды, включая правовую охрану, приходится сделать вывод, что все они сформировались в XX в., а ныне с большей или меньшей степенью реализуются, совершенствуются.

Нагляден пример с созданием уголовно-экологического законодательства. Рост числа экологических преступлений, масштабов причиняемого ими вреда, особенно от загрязнения средообразующих элементов: водных объектов, моря, атмосферного воздуха, почв – в результате хозяйственной деятельности и нарушения элементарных требований к ней привели к необходимости восполнить систему запретов «классического» характера, включающую запрет незаконной охоты, незаконного рыболовства, незаконной порубки лесных насаждений, предусматривающих ответственность за лесные пожары, нарушение правил борьбы с вредителями и болезнями растений, ветеринарных правил. По инициативе Международной ассоциации уголовного права (МАУП) и с опорой на фундаментальное исследование по теме «Уголовно-правовая охрана природы», осуществленное экспертами разных стран под эгидой Макс-Планк института международного и зарубежного уголовного права (Фрайбург, ФРГ), была разработана концепция

реформы уголовного законодательства, устанавливающего ответственность за посягательства на окружающую среду. В 1989 г. в Страсбурге была принята Конвенция об охране окружающей среды средствами уголовного закона, но уже и предварительные материалы позволили начиная с конца 80-х гг. готовить планы реформирования национального законодательства. Поэтому в 90-х гг. во многих странах проекты были не только подготовлены, но и уже реализованы. Например, в России в УК 1996 г. была включена гл. 23 «Экологические преступления». Аналогичное решение было принято во многих других странах. Системно продуманная реформа, коренным образом изменившая ранее действовавшее правовое регулирование, показала, что спустя годы, когда готовилась директива Европейского парламента и Совета (принята 19 ноября 2008 г.) об охране окружающей среды средствами уголовного права, дополнить идею удалось лишь двумя моментами: это рекомендации о введении ответственности за незаконную торговлю окружающей средой и о введении уголовной ответственности юридических лиц. За прошедшие с момента реализации годы в гл. 26 УК РФ вносились незначительные изменения, так же как и в аналогичные главы уголовных кодексов иных стран.

Тот же вывод можно сделать и в отношении перечня законодательных актов, которые необходимо принять: он был определен к началу 90-х гг и почти все законы были разработаны и приняты (кроме федеральных законов об экологической информации, об обороте химических веществ, об экоаудите и об экологическом страховании). Конечно, с течением времени вносятся поправки и дополнения, но они не носят кардинального характера.

Новых идей и концепции XXI в. пока что, судя по литературе, не наблюдается.

Игнатьева Инна Анатольевна
igna123@rambler.ru

Производство органической продукции: нормативно-техническое или законодательное регулирование?

1. Проблема соотношения понятий «экологически чистая продукция» и «органическая продукция»

На протяжении довольно длительного периода времени определяемые в документах программного характера направления российской государственной политики так или иначе рассматриваются в связи с достижением такого ориентира социально-экономического развития, как производство экологически чистой продукции. Пожалуй, одно из самых ранних упоминаний экологически чистой продукции содержится в Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации 1993 г.[1] (п. 2).

В значительно большей степени постановка такого ориентира, как производство экологически чистой продукции, конечно, характерна для документов, определяющих основы государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.), обозначены механизмы, используемые при решении задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды, в числе которых отдельное место занимают формирование рынка *экологичной продукции* и стимулирование привлечения инвестиций для производства *экологически чистой продукции* (пп. «г», «з» п. 17).

[1] См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25. Ст. 903. В настоящей работе тексты нормативных правовых и нормативно-технических актов использованы при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р[2], среди механизмов реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов называют содействие формированию рынка экологической лесной продукции (п. 14). В Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р[3], констатирована необходимость инвентаризации территории для выявления и специальной охраны земель, пригодных для производства экологически чистой *сельскохозяйственной продукции.*

Вообще понятие «экологически чистая продукция» часто взаимоувязано в документах программного характера с **сельскохозяйственным производством**[4]. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р[5], устанавливает, в частности, что реализация аграрного потенциала в части развития производства экологически чистых продуктов (п. 4) в ряду реализации других направлений приведет страну к инновационному социально ориентированному типу экономического развития.

Еще конкретнее данные понятия оказались сопоставлены в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р[6]. В данном документе среди направлений государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий (IV) обозначена экологическая политика, которая связана с целью развития производства экологически чистой продукции и предполагает разработку мер финансовой поддержки производства такой продукции. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года,

[2] СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5096.
[3] СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
[4] В науке понятие «экологически чистая продукция» также тесно связывалось с ведением сельского хозяйства. См.: *Ярандайкин Р.С.* Организационно-правовые проблемы производства и реализации экологически чистой сельскохозяйственной продукции: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 1999.
[5] СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
[6] СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6748.

утв. распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р[7], исходит из того, что ориентация аграрной политики Российской Федерации на развитие *органического сельского хозяйства* позволит создать имидж России на внешнем рынке как поставщика *экологически чистой продукции* и обеспечить тем самым более высокие цены на экспортируемые сельскохозяйственные товары.

Конечно, в этих условиях особенно важно было бы установить основные признаки экологически чистой продукции, позволяющие выделять ее из общего ряда продукции с позиции именно положительного воздействия на окружающую среду, щадящего ее использования. Немаловажно, что характеристики экологической чистоты применяются в действующих нормативных правовых актах и документах программного характера не только к продукции, но и к другим предметам: «экологически чистые технологии»[8] и конкретно «экологически чистые гидро- и пирометаллургические технологии»[9], «экологически чистые энергоэффективные и ресурсосберегающие технологии»[10], «экологически чистые материалы»[11], «экологически чистое сырье» и «экологически чистые пластмассы»[12].

Определение экологически чистой продукции имеется в нормативно-техническом документе «Р 50-601-22-92. Рекомендации. Установление требований экологичности продукции в стандартах и технических условиях»[13], где такая продукция понимается как продукция, изготовленная из экологически чистого сырья экологически чистыми методами (п. 2.1.3). Кроме того, в этом же документе

[7] СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

[8] См.: Правила технической эксплуатации тепловых энергоустановок, утв. приказом Министерства энергетики РФ от 24 марта 2003 г. № 115 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 35, 36.

[9] См.: приказ Минпромторга России от 5 мая 2014 г. № 839 «Об утверждении Стратегии развития черной металлургии России на 2014–2020 годы и на перспективу до 2030 года и Стратегии развития цветной металлургии России на 2014–2020 годы и на перспективу до 2030 года». Документ не опубликован.

[10] См.: Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 21.06.2014 № 1099-р // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

[11] См.: Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 10 мая 2016 г. № 868-р // СЗ РФ. 2016. № 20. Ст. 2863.

[12] См.: Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1142.

[13] Утверждены и введены в действие приказом ВНИИС Госстандарта России от 17 февраля 1992 г. № 21.

установлено, что собой представляет экологичность продукции: это комплекс свойств продукции, при которых она оказывает воздействие на окружающую среду, не подвергая ее риску (п. 2.1.2). Однако данные Рекомендации предназначены лишь для технических комитетов по стандартизации, органов сертификации продукции и организаций, проводящих разработку стандартов и их научно-техническую и санитарно-гигиеническую экспертизу, и могут быть использованы для определения номенклатуры показателей экологичности для продукции, подлежащей сертификации.

К сожалению, нет нормативно-правового определения понятия «экологически чистая продукция», которое при столь частом его использовании в разных актах однозначно позволило бы соотнести его со смежными правовыми понятиями, а также отразить его в существующей системе требований в области охраны окружающей среды. Однозначно его сейчас можно соотносить лишь с определенного рода сельскохозяйственной продукцией и связывать с ведением сельского хозяйства. Иные четкие повторяющиеся признаки этой продукции выявить практически не представляется возможным.

На этом фоне ситуация в некотором смысле прояснилась, но с других позиций и усложнилась ввиду вступления в силу с 1 января 2016 г. национального стандарта, впервые определившего критерии продукции органического производства (далее – Стандарт)[14], которым нормативно удостоверена возможность официального признания продукции определенного типа **органической** и введены процедуры этого признания[15] (до принятия Стандарта производители для маркировки своей продукции прибегали к системам добровольной сертификации, принятым в странах Европы, США, некоторым международным системам сертификации[16]). Следовательно, это событие вызывает необходимость соотнесения положений Стандарта с указанным выше широко используемым в нормативных правовых и других актах понятием «экологически чистая

[14] Национальный стандарт Российской Федерации «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования. ГОСТ Р 56508-2015», утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 июня 2015 г. № 844-ст // Стандартинформ. 2015.

[15] Подробнее см.: *Игнатьева И.А.* Появилась ли в России экологически чистая продукция? // Контроль качества продукции. 2016. № 12.

[16] См.: *Грачева Ю.* Экомаркировка вчера, сегодня, завтра // Контроль качества продукции. 2015. № 6. С. 7–12.

продукция»[17], имеющимся нормативно-техническим определением ее характеристик[18].

Несомненно, сфера регламентации производства органической продукции **имеет непосредственное отношение к деятельности по охране окружающей среды**. В национальном стандарте «Продукты пищевые органические. Термины и определения»[19] при определении органического сельского хозяйства использованы следующие характерные его признаки: это «производственная система, которая улучшает экосистему, сохраняет плодородие почвы, защищает здоровье человека и, принимая во внимание местные условия и опираясь на экологические циклы, *сохраняет биологическое разнообразие, не использует компоненты, способные принести вред окружающей среде»*.

Таким образом, некоторые сущностные характеристики органической продукции сближают ее понимание с экологически чистой, если ее понимать как не оказывающую негативного воздействия на окружающую среду, не несущую риска такого воздействия, способствующую поддержанию благоприятного состояния окружающей среды. Тем не менее используемые термины различны, и между ними до сих пор не выстроена связь.

Надо отметить, что сам выбор термина «органический» для обозначения некоторой продукции сельского хозяйства выглядит спорным, он не совсем удобен, если учесть, что «органический» – это не только «принадлежащий к животному и растительному миру», но и «касающийся внутреннего строения органов человека», и вообще «внутренний, касающийся сущности, основ чего-либо; неразрывно связанный с чем-либо»[20], и даже – в переносном смысле – «внутренне присущий чему-нибудь»[21]. Очевидно, что выбранный термин представляет собой кальку с довольно широко использовавшихся отечественными системами сертификации до издания собственного Стандарта международных, европейских и американских систем

[17] Специалистами-экологами такая продукция также именуется экопродукцией. См., например: *Краснова Е.Ю.* Сертификация экопродукции: красивая сказка? // Контроль качества продукции. 2015. № 6. С. 13–21.

[18] См.: Рекомендации. Установление требований экологичности продукции в стандартах и технических условиях. Р 50-601-22-92, утв. приказом ВНИИС Госстандарта Российской Федерации от 17 февраля 1992 г. № 21.

[19] ГОСТ Р 56104-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. «Продукты пищевые органические. Термины и определения», утв. приказом Росстандарта от 10 сентября 2014 г. № 1068-ст.

[20] Большой иллюстрированный словарь иностранных слов. М., 2004. С. 550.

[21] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 459.

сертификации и маркировки (хотя в этих системах данный термин часто выходит за рамки собственно продукции сельского хозяйства).

Регламентируя соответствующую сферу деятельности, разработчикам Стандарта и с учетом, что в апреле текущего года принят в первом чтении проект закона, использующий тот же термин, также законотворцам (см. ниже) не помешало бы обратить внимание на использование того же термина в кардинально иных значениях в действующих нормативных правовых актах. Для сравнения полезно было бы обратить внимание на значения того же термина при его использовании, например, в Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 г. (ратифицирована Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 164-ФЗ), приказе Минздрава России от 24 декабря 2012 г. № 1392н «Об утверждении стандарта скорой медицинской помощи при отравлениях алкоголем, органическими растворителями, галогенпроизводными алифатических и ароматических углеводородов», приказе Минздрава России от 24 декабря 2012 г. № 1449н «Об утверждении стандарта специализированной медицинской помощи при органических психотических расстройствах» и т.д.

Сопоставление терминов «органическая продукция» и «экологически чистая продукция» можно проводить сейчас, лишь исходя из смыслов, отраженных в действующих актах, при отсутствии нормативно утвержденной взаимосвязи правовых определений. Очевидно, органическая продукция должна представлять собой вид экологически чистой продукции, но последняя далеко не сводится к органической продукции. Согласно п. 1 Стандарта он распространяется «на продукцию органического производства растительного, животного, микробного происхождения, а также аквакультуры в натуральном, обработанном или переработанном виде, употребляемую человеком в пищу, используемую в качестве корма для животных, посадочного и посевного материала». Стандартом установлены требования к производству (изготовлению), хранению, транспортированию такой продукции. Однако Стандарт не распространяется на: парфюмерно-косметическую продукцию; лекарственные средства; семена и иные части растений, применяемые для воспроизводства лесов и лесоразведения; продукцию охоты и рыболовства в натуральном или переработанном виде; продукцию, полученную в результате сбора и (или) переработки дикорастущих растений, плодов, ягод и грибов; молодь, личинок, иной посадочный материал, используемый для искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов.

Таким образом, за рамками регламентации Стандартом остался широкий круг продукции, причем без каких-либо обоснований, указания причин такого искусственного сокращения.

2. Проблема обоснования необходимости специального закона об органической продукции

Серьезная проблема в части упорядочения правил в отношении органической продукции кроется в наметившейся тенденции перевода необходимой регламентации в плоскость нормативно-правового регулирования, более того – законодательного регулирования. Много лет предлагавшийся проект закона об органической продукции теперь принят Государственной Думой в первом чтении (см. законопроект № 372830-7 «О производстве органической продукции»[22]).

В этих условиях существенно важным представляется давно принятое в науке видение сущностных различий нормативно-правового регулирования и нормативно-технической регламентации деятельности, состава продукции, процессов, процедур и т.д. Известно, какую значимую роль в применении экологического законодательства играют отдельные акты и сборники нормативно-технической документации. Как правило, именно они в конечном счете позволяют оценить качество окружающей среды или отдельных ее компонентов, правильно зафиксировать состояние окружающей среды по разным показателям, единообразно заполнить документы или выполнить те или иные действия и др. Собственно, наличие подобных материалов и их востребованность при регулировании экологических отношений – одна из специфических характеристик экологического законодательства[23].

Однако по своему содержанию и направленности нормативно-технические акты при всей их значимости продолжают оставаться документами, содержащими не правовые, а технические и технологические нормы и нормативы, различные количественные и качественные показатели. Юридическая природа таких актов подробно раскрыта в науке экологического права[24].

---

[22] URL: http://sozd.parlament.gov.ru/bill/372830-7.

[23] Подробнее см.: Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 108–111.

[24] См., например: *Петров В.В.* Экология и право. С. 108–111; Голиченков А.К. Концепция развития санитарного законодательства // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1990. № 6. С. 46–47; *Голиченков А.К.* Санитарный кодекс России: проблемы разработки проекта // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1991. № 4. С. 46.

Показательно, какая путаница в определении правовой природы этих актов проявлялась на протяжении нескольких лет в отношении законодательного определения санитарно-эпидемиологических правил и нормативов: если раньше санитарные правила рассматривались в законодательстве как нормативные акты[25], то Федеральный 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[26] в ст. 1 первоначально определил санитарные правила как нормативные правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний. И лишь в 2011 г. это определение утратило силу в названном законе.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»[27] объектом стандартизации является **продукция** (работы, услуги)**, процессы, системы менеджмента, терминология, условные обозначения, исследования (испытания) и измерения (включая отбор образцов) и методы испытаний, маркировка, процедуры оценки соответствия и иные объекты**. Национальный стандарт при этом определен как документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации или проектном техническом комитете по стандартизации утвержден федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие ***характеристики объекта стандартизации,*** а также ***правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации.*** Информационно-технический справочник – документ национальной системы стандартизации, утвержденный федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации, содержащий систематизированные данные в определенной области и включающий в себя описание

[25] Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ч. 1 ст. 3) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 20. Ст. 641; 1993. № 29. Ст. 1111; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2397; 1998. № 30. Ст. 3613.
[26] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
[27] СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные.

Очевидно, что это именно те показатели, которые нуждаются в установлении применительно к так называемой органической продукции и ее производству и, если развивать намеченные направления, к экологически чистой продукции в целом. Трудно представить, какие общественные отношения могут складываться в данной сфере, чтобы необходимо было создавать для их регулирования нормативные правовые акты, тем более законодательные.

Ошибочно было бы помещать в законодательство сугубо технические по содержанию показатели, количественные и качественные характеристики, поскольку они не являются по своей природе правилами поведения, не связаны с наличием однородных общественных отношений, которые следует урегулировать, т.е. все, что свойственно правовой норме, в данном случае отсутствует.

Как справедливо отметили А.С. Пиголкин и М.С. Студеникина, «закон следует принимать не тогда, когда его можно принять, а тогда, когда его нельзя не принять»[28].

В предлагаемом законопроекте 13 статей, включая статью о вступлении в силу. Большинство положений – это те показатели, которые уже имеются в названных выше документах по стандартизации. Предмет регулирования определен как «отношения в области производства органической продукции» (ст. 1 законопроекта). Что это за отношения по существу, не разъясняется. Область производства предполагает производство, требования к нему, условия, регламентацию продукции, при чем здесь общественные отношения?

Почему опять-таки вслед за Стандартом предлагаемое «правовое регулирование» не касается производства парфюмерно-косметической продукции, лекарственных средств, семян и иных частей растений, применяемых для воспроизводства лесов и лесоразведения, продукции охоты и рыболовства в натуральном или переработанном виде, продукции, полученной в результате сбора и (или) переработки дикорастущих растений, плодов, ягод и грибов, а также молоди, личинок и иного посадочного материала, используемого для искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов, не поясняется.

[28] Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 16.

В ст. 2 приведены всего три понятия с дефиницией: сама оргпродукция, ее производство и ее производители. То, что именуется в ст. 3 принципами производства оргпродукции, является по своему содержанию изложением технических и технологических условий производства такой продукции, которые закреплены в действующем Стандарте. Далее следует компиляция положений из законодательства о техническом регулировании, о стандартизации – в части установлений о добровольной сертификации и порядке ее осуществления (ст. 8), из Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» – в части абстрактной нормы о государственной поддержке.

Наиболее значительная по объему статья в законопроекте – это статья о создании и ведении единого государственного реестра производителей органической продукции, который должен содержать перечень сведений о производителях органической продукции и видах производимой ими органической продукции (ст. 9). Кажется, это основное достижение авторов законопроекта и практически единственное положение в нем, которое действительно должно возникать на основе конкретных общественных отношений. Но что создатели законопроекта хотят достичь очередным реестром? Сформулированная цель его создания: безвозмездное информирование потребителей о производителях органической продукции, видах производимой ими органической продукции, реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Очевидно, что производитель оргпродукции сам объективно заинтересован в информировании потребителей об особенностях своей продукции, о том, что он производит (виды продукции), так как он намерен эту продукцию реализовывать на рынке. Что такое информация о реализации полномочий органов и зачем она будет отдельно фиксироваться в реестре, остается непонятным.

Таким образом, законопроект оказался весьма неубедителен, главным образом, в связи с самой идеей найти группу однородных общественных отношений там, где фактически есть только продукция, производство и сопутствующие требования к ней. В крайнем случае те немногочисленные (как будто вымученные) реально претендующие на значение правовой нормы новые положения (скорее всего, это только определения понятий, если не учитывать переписанные из других законодательных актов нормы) достаточно было бы поместить в ныне действующие законодательные акты – акты экологического и аграрного законодательства.

Васильева Мария Ивановна
vasilyeva-mi@yandex.ru

Экологический туризм: от термина – к понятию

Термин «экологический туризм» прочно вошел в юридический обиход как нечто общеизвестное и, кажется, общепонятное, не вызывающее необходимости толкования. Однако правовое понятие (определение понятия) в законодательстве отсутствует, в связи с чем по отношению к экологическому туризму более уместно употребление слова «термин». Характерно, что экологический туризм ассоциируется главным образом с пребыванием туристов на особо охраняемых природных территориях. Такая ассоциативная связь закрывает некоторые другие аспекты экологического туризма, хотя, конечно, в первую очередь этот вид туризма действительно имеет главную направленность на особо охраняемые природные территории, что следует из целого ряда стратегических документов.

Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р) основным предназначением особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ) является предоставление востребованных обществом услуг, в том числе в области создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации, реализации эколого-просветительских программ. В целях развития системы ООПТ Концепция предусматривает вовлечение особо охраняемых природных территорий в развитие экологического туризма. Отдельный раздел Концепции посвящен развитию познавательного туризма. Дано *определение познавательного туризма как одного из специализированных видов экологического туризма* (здесь и далее курсив мой. – *М.В.*), основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. В заповедниках эта деятельность должна ограничиваться и осуществляться с учетом их размеров, ландшафтной и природоохранной специфики на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках.

В марте 2015 г. Экспертным советом по особо охраняемым природным территориям при Минприроды России была одобрена Стратегия развития познавательного туризма на ООПТ федерального значения на период до 2020 года. Глава Минприроды России отмечал, что развитие познавательного туризма не должно входить в противоречие с ключевым предназначением особо охраняемых природных территорий – сохранением биологического и ландшафтного разнообразия, научной работой. Стратегия развития познавательного туризма на ООПТ содержит определения экологического туризма и познавательного туризма как вида экологического туризма. *Экологический туризм* – все виды туризма, при которых главной мотивацией туристов является наблюдение за природными объектами и явлениями и общение с природой, которые способствуют сохранению окружающей среды и культурного наследия, оказывая на них минимальное воздействие, а также росту благосостояния местного населения. *Познавательный туризм* – вид экологического туризма, осуществляемый в целях ознакомления с природными и тесно связанными с природой культурными достопримечательностями, а также с деятельностью по сохранению и изучению природного и культурного наследия. Как видно, определения экологического и познавательного туризма таковы, что экологический туризм фактически сводится к познавательному.

В последующем по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 11 апреля 2017 г. был утвержден паспорт приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть». Цель проекта: определение и апробация механизмов сохранения, восстановления и устойчивого использования биологического и ландшафтного разнообразия, включая развитие экотуризма на базе 22 особо охраняемых природных территорий федерального значения, с увеличением количества посетителей до 4 млн к 2020 г.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. было сказано, что откроются 24 новых заповедника и национальных парка, надо сделать их доступными для экологического туризма, что важно для воспитания бережного, ответственного отношения к природе.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» содержит поручение Правительству РФ при разработке

национального проекта в сфере экологии исходить из того, что к 2024 г. необходимо обеспечить создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках.

Федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об особо охраняемых природных территориях», Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219, с изм.) не содержат термина «экологический туризм». Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» оперирует понятием познавательного туризма, не определяя его. Применительно к задачам национальных парков говорится о регулируемом туризме. Организацию экологического туризма упоминает Федеральный закон «О животном мире».

Таким образом, можно исходить из того, что понятие «экологический туризм» активно используется, но не легализовано в экологическом законодательстве должным образом.

Термин «экологический туризм» встречается довольно часто в подзаконных нормативных актах различной отраслевой принадлежности. Например, к ведению Комитета Государственной Думы РФ по экологии и охране окружающей среды отнесено предварительное рассмотрение законопроектов по вопросам развития экологического туризма (Положение о Комитете Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды, утв. решением Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по экологии и охране окружающей среды от 21 октября 2016 г. № 3.1). Департамент туризма и региональной политики Министерства культуры РФ обеспечивает взаимодействие Министерства с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в сфере государственной поддержки по вопросам развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях (Положение о Департаменте туризма и региональной политики Министерства культуры РФ, утв. приказом Минкультуры России от 1 августа 2012 г. № 820). Карта (схема) требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места «Ясная Поляна» содержит условное обозначение режима экологического туризма (приказ Минкультуры России от 8 июля 2015 г. № 1941). Примеры можно множить, однако при этом не изменится оценка ситуативного

обращения к экологическому туризму как важному направлению социально-экономического развития и природопользования.

Отдельно следует остановиться на законодательстве о туристской деятельности. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (с изм.) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» не выделяет экологический туризм как вид, хотя и отражает требования природоохранного законодательства. Так, одной из основных целей государственного регулирования туристской деятельности является охрана окружающей среды. Турист имеет право на необходимую и достоверную информацию о памятниках природы, находящихся под особой охраной, о состоянии окружающей среды.

Основным нормативным документом об экологическом туризме является ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования», утвержденный для добровольного применения Приказом Росстандарта от 14 октября 2015 г. № 1562-ст. Здесь содержится понятие экологического туризма: деятельность *по организации путешествий,* включающая *все формы природного туризма*, при которых основной мотивацией туристов является *наблюдение и приобщение к природе* при стремлении к ее сохранению. Из данного определения следует, что экологическим туризмом является предпринимательская деятельность (соответственно, это вид экологического бизнеса) и деятельность некоммерческих организаций, при этом самостоятельный (самодеятельный, неорганизованный) туризм остается за рамками данного определения. В то же время ГОСТ подразделяет по форме организации экологические туры на организованные и самодеятельные (п. 4.5). Налицо противоречивость определения ключевого понятия и содержания стандарта. В качестве положительного аспекта определения можно отметить то, что оно вбирает в себя все формы (точнее – виды) туризма, связанные с приобщением к природе.

По целям путешествия экологические туры подразделяются так: наблюдение и приобщение к «дикой» или «окультуренной» природе (с элементами экологического образования и воспитания); отдых на природе с эмоциональными, эстетическими целями; лечение с применением/использованием природных факторов; экологические туры с приключенческими и спортивными целями. По видам экологические туры подразделяются на следующие: ботанические, зоологические, геологические туры (посещение парков, особо охраняемых территорий); эколого-этнографические,

археологические, эколого-культурные, культурологические туры; научно-познавательные туры; агротуры и сельские «зеленые» туры (проживание на фермах, в сельских гостевых домах, сельских усадьбах и т.п.); спелеологические, водные, горные туры (например, походы в горы, скалолазание); фауно- и флористические туры (например, наблюдение за дикими животными); приключенческие туры; спортивные туры; рекреационные туры; оздоровительные туры и др. Здесь мы видим еще одно несоответствие определения экологического туризма и его видов. Вряд ли перечисленное можно полагать только наблюдением и приобщением к природе, посещением природных зон в целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. По месту проведения экологические туры ГОСТ подразделяет на экологические туры в границах особо охраняемых территорий (акваторий) и экологические туры вне границ особо охраняемых территорий (акваторий). К турам, осуществляемым вне границ особо охраняемых природных территорий, можно отнести широкий спектр видов *экологически ориентированного туризма*. Данное положение ГОСТа, казалось бы, логично. Однако отсюда следует приравнивание экологического туризма и познавательного туризма на ООПТ. А каким образом укладываются, например, агротуры с проживанием на фермах в познавательный туризм на ООПТ, остается совершенно неясным. Иными словами, единственное легальное определение экологического туризма в рассматриваемом ГОСТе нуждается в переосмыслении.

Нет ясности относительно обоснованности употребления терминов экологический и познавательный туризм применительно даже к особо охраняемым природным территориям, в которых специальный закон регулирует только познавательный туризм. Например, приказ Росприроднадзора от 3 декабря 2007 г. № 491 «О совершенствовании системы планирования основной деятельности государственных природных заповедников и национальных парков» включает в развитие *познавательного* туризма участие в выставках-ярмарках, посвященных *экологическому* туризму, проведение обучающих семинаров для персонала, связанного с организацией *познавательного* туризма. Приказ Росприроднадзора от 18 июня 2007 г. № 169 «О совершенствовании организации научно-исследовательской и научно-технической деятельности заповедников и национальных парков, находящихся в ведении Росприроднадзора» в качестве приоритетов прикладных научных исследований и экспериментальных разработок, проводимых

заповедниками и национальными парками, рассматривает научное обеспечение организации экологического просвещения, *экологического туризма* и рекреационного обслуживания посетителей. ФГБУ «Информационно-аналитический центр поддержки заповедного дела», созданный приказом Минприроды России от 25 апреля 2017 г. № 200, является федеральным центром компетенций в сфере сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, экологического туризма и просвещения. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р, с изм.) говорит о развитии познавательного (экологического) туризма на особо охраняемых природных территориях, тем самым отождествляя эти виды туризма. В феврале текущего (2018) года МПР России направило на согласование в федеральные органы исполнительной власти проект Методических указаний по формированию программ развития особо охраняемых природных территорий федерального значения в сфере *экологического* (не познавательного. – *М.В.*) *туризма*.

Обращение к анализу содержания понятия «экологический туризм» в контексте задач охраны окружающей среды и рационального природопользования выводит на тезис о том, что в настоящее время *любой туризм должен быть экологичным.* Понимание этой необходимости присутствует на государственном уровне.

Так, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» возлагает на туристов обязанность сохранять окружающую среду, бережно относиться к памятникам природы, упоминает об учете предельно допустимых нагрузок на окружающую среду. Под безопасностью туризма понимается в числе прочего ненанесение ущерба окружающей среде при совершении путешествий.

Средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, включенных в ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)», предполагается направлять, в частности, на грантовую поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на создание и развитие *экологически устойчивых методов организации туристической деятельности.* К основным мерам по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны отнесено обеспечение рационального природопользования и развития *экологически безопасных видов туризма* в местах компактного проживания и традиционного

хозяйствования коренных малочисленных народов (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969). Требования охраны окружающей среды закреплены в ГОСТ Р 57806-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги в области самодеятельного туризма. Общие требования» (утв. приказом Росстандарта от 20 октября 2017 г. № 1467-ст). При организации самодеятельного туризма необходимо бережно относиться к природе и не наносить ей ущерба, в том числе: не портить горные склоны и скалы, не вырубать живые деревья и кустарники, останавливаться на ночлег предпочтительнее на имеющихся стоянках и использовать имеющиеся костровища и костровые принадлежности; не оставлять мусора и по возможности утилизировать его; не нарушать условия жизни животных и растений.

Экологизация туризма включает экологический менеджмент в гостиничном хозяйстве: эффективное управление отходами, минимизация использования энергоресурсов, воды, одноразовых пластиковых предметов обихода и др.

Нужно ли вводить в законодательство определение понятия экологического туризма? И если вводить, то в какую отрасль законодательства?

Очевидно, что с учетом распространения использовании термина «экологический туризм» не только в юридической литературе, но и, что важнее, в подзаконных нормативных актах и стратегических документах определение этого понятия нужно. Поскольку от того, что будет вложено в понятие, будут зависеть права и обязанности субъектов правоотношений в сфере экологического туризма. В настоящее же время в связи с беспорядочным применением данного термина и недифференцированностью его с термином «познавательный туризм», которому также еще не дано понятия в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях», можно утверждать о рисках правовой неопределенности норм права, использующих данный термин, в ходе их применения, которая (неопределенность) в судебной практике обычно служит основанием для признания таких норм недействующими.

Авторы, рассматривающие экологический туризм как вид предпринимательской деятельности, предлагают «понимать под экологическим туризмом разновидность предпринимательской деятельности, связанную с организацией туристских маршрутов, ориентированных на познание и сохранение окружающей среды.

В связи с этим требуется включить понятие экологического туризма и его видов в ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». …Экологический туризм – разновидность предпринимательской деятельности, связанная с организацией туристических маршрутов, ориентированных на познание и сохранение окружающей среды, разновидностями которой являются: ботанические, зоологические, геологические; эколого-этнографические, археологические, эколого-культурные туры; агротуры, или сельские зеленые туры; спелеологические, водные, горные туры и т.п.»[1]. В данном подходе не выделяется познавательный туризм на ООПТ, что, на наш взгляд, необходимо ввиду особого природоохранного правового режима таких территорий, а в целом такой подход соответствует содержанию ГОСТ Р 56642-2015. При этом в определении сквозь призму предпринимательской деятельности отсутствует упоминание об индивидуальном (самостоятельном) экологическом туризме, что естественно.

Однако где давать легальное понятие экологического туризма? Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» распространяется на сферу туристской деятельности, под которой понимается туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий. Применительно к «иной» деятельности Роспотребнадзор высказал мнение, что это деятельность по организации путешествий туристов, не связанная с непосредственной реализацией туристического продукта, возможная в форме оказания иных возмездных услуг[2]. Таким образом, включение в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» понятия экологического туризма должно быть без элемента самостоятельного туризма. Между тем имеется необходимость урегулирования самостоятельного экологического туризма, и есть соответствующие тенденции к такому правовому регулированию, например вышеназванный ГОСТ Р 57806-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги

[1] *Анисимов А.П., Злобин С.В., Рыженков А.Я.* Проблемы правового регулирования экологического туризма как вида предпринимательской деятельности // Туризм: право и экономика. 2011. № 3.

[2] Письмо Роспотребнадзора от 7 августа 2009 г. № 01/11347-9-32 «Об осуществлении контроля (надзора) за исполнением законодательства о защите прав потребителей при оказании туристских услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

в области самодеятельного туризма. Общие требования». Данный ГОСТ подразделяет самодеятельный туризм по целям на физкультурно-спортивный, познавательный, исследовательский, религиозный, рекреационный, экологический и т.п. Закон Республики Молдова от 11 февраля 2000 г. № 798 «О туризме» определяет экологический туризм как форму туризма, осуществляемого в целях познания природы и ее сохранения. Закон относит экологический туризм к социальным видам туризма (подвид – самодеятельный туризм).

Поместить понятие экологического туризма в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» представляется не лучшим решением, поскольку коренное (предметное) слово в этом понятии – туризм, а названный Закон регулирует отношения в сфере охраны окружающей среды. Наряду с экологическим бизнесом, экологическим туризмом в будущем могут появиться и иные эколого-значимые симбиотичные понятия, которые потребуется определить, однако не все, что имеет экологическое содержание или маркирование, должно и может быть внесено в понятийный аппарат Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Если научная общественность и законодатель придут к выводу о необходимости законодательной легализации понятия экологического туризма, то прежде, чем решать, где его закреплять, надо будет определить понятие. От сути понятия будет зависеть место его размещения. Наряду с приведенным выше вариантом легализации понятия экологического туризма существуют и другие мнения. Так, предлагается определить экологический туризм в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» как «регулируемое посещение особо охраняемых природных территорий и объектов в целях экологического просвещения, популяризации объектов природного наследия»; таким образом, данный вид туризма распространить исключительно на особо охраняемые природные территории[3]. Фактически здесь речь идет о переименовании познавательного туризма в экологический. Более того, далее тот же автор пишет: «При формулировании определения «познавательный туризм» учесть подход к пониманию экологического туризма и распространить познавательный туризм на иные природные (природно-антропогенные и антропогенные) территории и объекты».

[3] См.: *Козодубов А.А.* Экологический туризм – направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. 2017. № 5. С. 24–27.

Как видно, точка зрения обратна тому, что подразумевает ГОСТ Р 56642-2015.

В целом есть веские основания к тому, чтобы вплотную подступиться к определению понятия «экологический туризм». Для этого необходимо выделить признаки экологического туризма, субъекты и объекты экологического туризма, теоретически обосновать решение ряда других вопросов, предшествующих формированию правового определения понятия.

Агафонов Вячеслав Борисович
Vagafonoff@mail.ru

Перспективы совершенствования законодательства в сфере предоставления права пользования участками недр Арктической зоны Российской Федерации

В настоящее время основными стратегическими правовыми актами, регулирующими вопросы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России, являются Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969), и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232).

Перечень субъектов РФ, территории которых полностью или частично отнесены к Арктической зоне, установлен Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»[1], при этом режим использования участков недр данных территорий подчинен общим требованиям, установленным Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах»[2].

В свою очередь, специфика предоставления права пользования участками недр Арктической зоны, а также охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами во внутренних морских водах, исключительной экономической зоне и континентального шельфа Российской Федерации установлена Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»[3], Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»[4], Федеральным

[1] СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2136.
[2] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
[3] СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.
[4] СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»[5].

Таким образом, особый правовой режим данныхтерриторий обусловливает специфику предоставления природных ресурсов в пользование и их охрану.

Так, применительно к сфере недропользования участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ согласно п. 3 ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» относятся к участкам недр федерального значения.

Кроме того, согласно ст. 12 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»[6] определяются участки недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов для разведки и добычи газа или для геологического изучения недр, разведки и добычи газа, осуществляемых по совмещенной лицензии, организации – собственнику Единой системы газоснабжения или организации – собственнику региональной системы газоснабжения.

Наиболее проблемным вопросом в настоящее время является возможность допуска на участки недр континентального шельфа иных нефтегазовых компаний, в том числе негосударственных, а также нефтегазовых компаний в иностранным капиталом. Данный вопрос прорабатывался на уровне Правительства РФ и Минприроды России, однако окончательного решения по данному вопросу до настоящего времени не принято.

В частности, еще в 2013 г. министр природных ресурсов С.Е. Донской предложил компромиссный механизм, сохраняющий приоритет госкомпаний в этой сфере, но дающий шансы частным компаниям, согласно которому «частные компании могут получать лицензии на проведение геологической разведки без конкурса, однако в случае обнаружения крупного месторождения в проекте по его разработке опцион на 50% плюс 1 акция будет предложен госкомпаниям. Минприроды также предложило снимать ограничения на разработку участков недр континентального шельфа, от которых отказались госкомпании, и передавать их частным компаниям в обычном порядке, установленном для участков суши, однако данные предложения нашли поддержку у крупных компаний, являющихся

[5] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 383.
[6] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

в настоящее время основными пользователями участков недр континентального шельфа»[7].

Таким образом, рассматривая вопрос о возможности введения упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне России, необходимо отметить следующее.

С одной стороны, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20 февраля 2013 г.) прямо указывает на необходимость «развития ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счет использования перспективных технологий, модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, современной инфраструктуры».

В частности, Стратегией предусматривается совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации, улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, разработка и реализация системы мер государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых, за счет внедрения инновационных технологий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, совершенствования таможенно-тарифного и налогового регулирования и др.

Согласно п. 19, 23 Стратегии «устойчивое социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации осуществляется на основе системного взаимодействия государства, коммерческих и некоммерческих организаций и гражданского общества с использованием механизмов государственно-частного партнерства при реализации ключевых инвестиционных проектов, участия государства в устранении инфраструктурных ограничений экономического развития, решении социальных проблем, а также создания экономических механизмов стимулирования хозяйственной деятельности. Внебюджетное финансовое обеспечение реализации Стратегии осуществляется на принципах государственно-частного партнерства, за счет средств институтов развития, международных

[7] *Кезик И.* Шельф не отдадим // Ведомости. 2013. URL: https://www.vedomosti.ru/business/articles/2013/01/16/shelf_ne_otdadim (дата обращения: 08.07.2018).

финансовых институтов и иностранных инвестиций в реализацию перспективных инфраструктурных, социальных, инновационных, природоохранных и иных проектов».

С другой стороны, отмена существующих законодательных ограничений на пользование участками недр континентального шельфа для всех заинтересованных компаний неизбежно повлечет необходимость установления для них дополнительных критериев допуска к участию в разведке и разработке недр, а также введения для них дополнительных ограничений (наличие наилучших доступных технологий разведки и добычи, соответствие экологическим требованиям, принадлежность к зарубежным компаниям и т.д.).

В условиях применения к Российской Федерации международных санкций, в частности запрета на продажу российским нефтегазовым компаниям оборудования для разведки и разработки месторождений со стороны США и Евросоюза, данный вопрос требует дополнительной проработки на уровне Правительства РФ и Минприроды России, в связи с чем в настоящее время основания для введения упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации отсутствуют.

В свою очередь, в отношении иных участков недр Арктической зоны возможно предложить ряд мер, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, предусматривающих:

– формирование специального режима участков недр Арктической зоны как самостоятельного вида участка недр;

– введение упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне России (в зависимости от площади, глубины, вида извлекаемых запасов полезных ископаемых, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Арктической зоны Российской Федерации);

– введение мер налогового стимулирования в виде понижающих коэффициентов налоговой ставки при добыче полезных ископаемых на территориях Арктического региона. Так, в целях стимулирования освоения месторождений углеводородного сырья в арктических морях, разработки и внедрения технологий, позволяющих утилизировать попутный нефтяной газ в условиях Арктики, постановлением

Правительства РФ от 28 декабря 2017 г. № 1676[8] были внесены изменения в Положение об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, в соответствии с которыми с 1 января 2020 г. будет понижен коэффициент 100 за объем или массу выбросов и сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объем или массу, в четыре раза (до значения аналогичного коэффициента, действующего в настоящее время);

– создание зон с особыми условиями использования территорий арктического региона;

– создание благоприятного инвестиционного климата для недропользователей в Арктической зоне посредством использования механизмов государственно-частного партнерства, инвестиционных контрактов, механизма соглашений о разделе продукции.

[8] СЗ РФ. 2018. № 2. Ст. 423.

Анисимов Алексей Павлович
anisimovap@mail.ru

О месте воздушного права в системе российского права

Объективно существующая необходимость дальнейшего развития земельного и иных природоресурсных отраслей права обусловливает необходимость обсуждения не только частных вопросов преодоления в них ряда пробелов и коллизий, но и доктринальных вопросов, лежащих в основе представлений об отраслях права и системе права в целом. Одним из них является вопрос о месте в системе права совокупности правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране атмосферного воздуха.

В теории российского (и в целом постсоветского) экологического права является общепризнанным вывод о существовании природоресурсного права, состоящего из шести разнозначных отраслей: земельного, водного, горного, лесного, фаунистического, воздушного права. Основные дискуссии ведутся относительно соотношения экологического и природоресурсного права[1].

Большая часть ученых полагает, что экологическое право включает в себя две составные части – природоресурсное и природоохранное право (концепция экологического права «в широком смысле»); меньшая часть считает, что процесс разукрупнения еще советских отраслей права продолжается, и потому природоресурсное право – это общее название шести самостоятельных отраслей права, находящихся на разной степени развития и доктринального оформления (концепция экологического права «в узком смысле»)[2].

Основной вопрос таких дискуссий состоит в том, что при широком подходе возникает ряд проблем, не имеющих убедительного разрешения. В их числе – место в системе права земельного, водного, горного, лесного и иных природоресурсных отраслей. Если

[1] См.: *Разгельдеев Н.Т.* К вопросу о правовой природе экологического и природно-ресурсного права // Вестник Волгоградского государственного ун-та. Серия 5 «Юриспруденция». 2014. № 2. С. 29–36.

[2] См.: *Чаркин С.А.* Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография. М., 2012. С. 40.

природоресурсное право – это подотрасль экологического права, то тогда горное или лесное право – это правовые институты. Однако общий объем входящих в них правовых норм больше любого института гражданского или уголовного права в несколько раз (если не в десятки раз), что означает резкий перекос в системе права, включение в нее несопоставимых по нормативному объему правовых образований.

Если же экологическое право включает в себя в качестве подотраслей земельное, водное, лесное, горное, атмосферо-воздушное, фаунистическое, природозаповедное, природоохранительное право[3], то тогда получается, что в экологическом праве подотраслей больше, чем во всех остальных отраслях российского права вместе взятых, с чем едва ли можно согласиться.

Если природоресурсное право – отрасль права, и именно в таком качестве оно входит в состав экологического права, то тогда нарушается общепризнанный принцип, лежащих в основе деления системы права на отрасли, заключающийся в том, что одна отрасль права не может быть составной частью другой отрасли права. Внутреннее деление отрасли права предполагает лишь выделение подотраслей, институтов (субинститутов) и норм.

Не вдаваясь сейчас в подробности данной дискуссии, замечу, что вне зависимости от того, является ли воздушное право самостоятельной отраслью, подотраслью или институтом, необходимо исследование его внутреннего содержания в контексте общей теории природоресурсного права, а именно устоявшейся системы представлений о том, что любой из шести природных объектов и природных ресурсов одинаково важен и ценен, должен иметь надлежащее правовое регулирование и состоять из трех взаимосвязанных элементов – природный объект; природный ресурс; индивидуализированная часть природного ресурса, являющаяся объектом гражданских прав. Исходя из этих общих рассуждений, попробуем выявить основные дискуссионные вопросы, связанные с признанием воздушного права (в той или иной интерпретации его названия) составной частью системы российского права.

1. Первый большой вопрос касается названия рассматриваемой составной части природоресурсного права. На этот счет было высказано много взаимоисключающих точек зрения, требующих предметного анализа.

[3] См.: *Чаусова Л.Л.* Принципы экологического права: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Харьков, 1998. С. 10–12.

Так, О.С. Колбасов отмечал, что советское право представляет собой «совокупность отраслей права, которые исторически сложились в той или иной форме и официально признаны. В их числе государственное, административное, гражданское, хозяйственное, трудовое, уголовное, земельное, горное, водное, лесное, воздушное, фаунистическое право и т.д.»[4].

В.П. Балезин также предлагал включить в Особенную часть природоресурсного права, наряду с земельным, лесным, горным и водным правом, фаунистическое и воздушное право, а также институт, регулирующий правовой режим природных комплексов. При этом он считал, что, объединив указанные отрасли в одну, каждая из них перестанет быть самостоятельной и в результате можно будет говорить о самостоятельности новой суперотрасли в целом[5].

С термином «воздушное право» не соглашается А.К. Голиченков, предлагая несколько иной термин – «атмосферовоздушное право», под которым необходимо понимать систему правовых норм и институтов (субинститутов), составляющих подотрасль экологического («природоохранительного») права, предметом регулирования которой являются общественные отношения по охране атмосферного воздуха. Кроме того, в данной работе указывается на то, что это формирующаяся самостоятельная отрасль права, предметом регулирования которой являются общественные отношения по охране и использованию атмосферного воздуха, причем специально подчеркивается, что данная точка зрения пока еще «не является общепризнанной»[6].

Большое внимание данному вопросу уделяется и в научных исследованиях ученых из стран СНГ. Так, представители эколого-правовой науки Республики Казахстан отмечают, что в эколого-правовой доктрине предлагается несколько названий для рассматриваемой отрасли права, в том числе воздушное право, воздухоохранительное право, атмосферное, атмосфероохранное и атмосфероохранительное право, причем последнему термину они и предлагают отдавать предпочтение. Отмечается, что в отличие от термина «воздушное право» оно позволяет избежать путаницы, связанной с действием Закона об охране атмосферного воздуха

4 *Колбасов О.С.* Концепция экологического права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 1. С. 177.

5 См.: *Балезин В.П.* К вопросу о природоресурсовом праве // Вестник Московского ун-та. Серия 11 «Право». 1977. № 1. С. 11–19.

6 См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. М., 2008. С. 5.

и Воздушного кодекса. Последним регулируются отношения по использованию воздушного пространства в интересах обеспечения безопасности полетов самолетов гражданской авиации. Этот акт не относится к актам природоохранительного характера.

Название «воздушное право», кроме того, представляется казахстанским ученым неполным, так как не отражает цель данной отрасли – охрану атмосферного воздуха. При этом, впрочем, они признают, что и в названиях «земельное», «горное», «водное», «лесное», «фаунистическое» право соответствующая цель только подразумевается. Однако атмосферный воздух в силу его специфики подлежит, главным образом, охране. Задачами соответствующего законодательства являются регулирование общественных отношений в целях сохранения чистоты и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу. Эта специфика наиболее удачно передается предлагаемым ими термином «атмосфероохранительное право»[7].

Несколько другой (хотя и родственный) термин предлагает М.М. Бринчук, который указывает, что «при характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в ввиду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права – земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного»[8].

Главным же сторонником такого названия являлся Р.Х. Габитов. По его мнению, воздухоохранное право – это самостоятельная отрасль российского права, в систему которого входят общая и особенная часть. В общей части он выделяет институт права собственности на атмосферу Земли; институт права пользования ею; институт управления охраной атмосферы Земли; институт юридических механизмов охраны атмосферы Земли; институт юридической ответственности за нарушение воздухоохранного законодательства[9].

---

[7] См.: *Мухитдинов Н.* Избранные труды в 9 томах. Т. 5: Теоретические и законодательные проблемы некоторых отраслей права. 2-е изд. Алматы, 2011. С. 326–327.

[8] *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник для высших учебных заведений. М., 2005. С. 53. См. также: *Шварц Х.И., Тютекин Ю.И.* Правовая охрана природы Молдавии. Кишинев, 1964. С. 289; *Абанина Е.Н.* Некоторые вопросы развития экологического права на современном этапе // Власть закона. 2012. № 1. С. 108–116.

[9] См.: *Габитов Р.Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Уфа, 2000. С. 21–23.

При всей привлекательности и ценности изложенных выше доктринальных соображений тем не менее хочется обратить внимание на следующие обстоятельства. В названии всех отраслей природоресурсного права должна быть одна логика, а также один подход к моделированию их внутренней структуры и направленности. Если земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое право названы по имени того ресурса, регулирование рационального использования и охраны которого они призваны осуществлять, то нельзя отходить от общей логики и называть одну из шести природоресурсных отраслей по-другому. Поэтому термин «воздушное право» – самый удачный.

2. Все российские природоресурсные законы (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ и т.д.) упоминают словосочетание «использование и охрана» применительно к каждому виду природных ресурсов. При этом в сферу правового регулирования попадают «природные объекты и природные ресурсы», а также указывается порядок индивидуализации каждого такого природного ресурса, порядок его отчуждения в частную собственность (например, земельных участков, добытых полезных ископаемых, подстреленных на охоте животных и т.д.). И только применительно к атмосферному воздуху законодатель подходит нестандартно: базовый закон о нем называется «Об охране атмосферного воздуха» а не «Об использовании и охране»; федеральные законы никак не упоминают о возможности индивидуализации атмосферного воздуха в целях передачи его в частную собственность (с переходом такой индивидуализированной части из сферы экологических в сферу гражданских правоотношений). Аналогичный подход мы видим и в законодательстве, а также научной доктрине других стран СНГ. Например, представители эколого-правовой науки Республики Беларусь полагают, что атмосферный воздух является объектом охраны, но не использования. В связи с этим, в систему отраслей природоресурсного права ни воздушное, ни воздухоохранное законодательство не включаются[10]. Другие белорусские ученые отмечают, что ввиду отсутствия норм, регулирующих использование атмосферного воздуха, никакого атмосферного права нет, однако воздух является природным ресурсом[11].

[10] См.: *Шингель Н.А., Шахрай И.С.* Природоресурсное право: Учеб. пособие. Минск, 2017. С. 10–13.

[11] См.: *Сапогин А.Н.* Природоресурсное право Республики Беларусь. Особенная часть. Минск, 2015. С. 157–158.

Последняя позиция представляется несколько двойственной: если атмосферный воздух – это природный ресурс, тогда почему нет норм, регулирующих его использование? В целом же сложившийся в научной доктрине и законодательстве России и стран СНГ подход означает наличие асимметричного восприятия одной из составных частей природоресурсного права и законодательства. С этим невозможно согласиться по следующим причинам:

а) в настоящий момент происходит разукрупнение природоресурсного права, сопровождающееся выделением из него отдельных самостоятельных отраслей. Относительно самостоятельности земельного права особых дискуссий не было уже во времена СССР; сейчас же по поводу ряда подотраслей природоресурсного права (лесное, водное, горное) количество публикаций с аргументами об их самостоятельности растет прямо на глазах[12].

Однако в части фаунистического и воздушного права такого единомыслия у ученых нет, хотя очевидно, что четыре из шести родственных отраслей права не могут быть в статусе самостоятельных отраслей, а две других – быть в неизвестном правовом качестве. Думается, что формирование фаунистического и воздушного права как самостоятельных отраслей права идет полным ходом. При этом остается открытым вопрос, почему в ст. 72 Конституции РФ упоминаются экологическое, горное, водное, земельное, лесное законодательство как предмет совместного ведения, но не упоминаются воздушное и фаунистическое? Могут ли одни природные ресурсы быть важнее других?

б) каковы особенности атмосферного воздуха как природного ресурса?

Воздух является природным ресурсом, который может использоваться в рамках общего или специального природопользования. Последнее означает его использование для полетов воздушных судов; размещения линий связи и электропередач; распространение рекламы с использованием воздушных шаров, аэростатов и иных воздушных средств; выработки электроэнергии; размещения вредных выбросов. В отношении последнего необходимо провести следующую аналогию:

[12] См., например: *Быковский В.К.* Лесное право России: Учебник для магистров. М., 2012. С. 15; *Яковлев В.Н.* Горное право современной России (конец XX – начало XXI века): Учеб. пособие. М., 2012. С. 13–18; Коростелев С.В. Земельное и лесное право: Учеб. пособие. СПб., 1998. С.179.

предприниматель арендует земельный участок для размещения на нем за плату отходов производства и потребления. Точно так же и в нашем случае происходит размещение (после уплаты государству денежных средств) в атмосферном воздухе вредных веществ, но не твердых бытовых и промышленных отходов, а газообразных, т.е. использование его свойств (ассимиляционного потенциала) в хозяйственных целях;

не имея возможности в рамках одной статьи детально исследовать все виды разрешенного использования атмосферного воздуха, перечислю ряд видов общего природопользования (кроме дыхания человека и животных): использование атмосферного воздуха в спортивных целях (прыжки с парашютом), для отдыха (запуск бумажных змеев, фейерверков и т.д.); использование ветра в качестве движущей силы для мельниц и парусных судов и т.д.

Таким образом, представляется недопустимым при конструировании отраслей природоресурсного права предусматривать различное внутреннее строение этих отраслей. Другими словами, не очень логично выглядит указание в земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом праве на использование и охрану данных природных объектов и ресурсов как цель правового регулирования, а в воздушном праве – только на охрану. В этом случае разрушается единая правовая логика строения природоресурсного права.

3. Вопрос о самостоятельности воздушного права как отрасли российского права нельзя рассматривать вне контекста аналогичных дискуссий в международном публичном праве. Там этот вопрос вполне однозначно решен путем выделения международного воздушного права – отрасли международного публичного права, в рамках которой «объединены специальные юридические принципы и нормы, определяющие правовое положение воздушного пространства различных категорий и находящихся в нем невоенных летательных аппаратов»[13]. При этом международное воздушное право сосуществует с рядом других отраслей (не поглощая друг друга), в том числе с международным экологическим правом, международным атомным правом и т.д.

Таким образом, в международном праве мы видим такую же двойственность, как и в национальном российском праве: международное воздушное и международное экологическое право – это две разные отрасли права.

[13] *Ануфриева Л.П., Бекяшев Д.К., Бекяшев К.А., Устинов В.В.* и др. Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. *К.А. Бекяшев*. 4-е изд. М., 2005. С. 559.

В то же время это не исключает наличия весьма тесных межотраслевых связей между ними. Например, в научной литературе отмечалось, что современный реактивный самолет при перелете из Европы в Америку потребляет столько кислорода, сколько за это время могут выделить 25 тыс. га леса[14]. Однако эту взаимосвязь между международным воздушным и международным экологическим правом можно объяснить точно так же, как и между национальным экологическим и природоресурсным (воздушным) правом.

На это обращал внимание А.Я. Рыженков. Он отмечал, что если «экологическое право регулирует отношения по охране окружающей среды от различных форм антропогенного воздействия, а природоресурсное право (как общее научное название ряда самостоятельных отраслей права) – отношения по использованию природных ресурсов, то динамика их взаимодействия друг с другом определяется через сложную систему межотраслевых связей, точно так же, как и между ними и гражданским или административным правом»[15].

Например, весьма тесные межотраслевые связи прослеживаются у воздушного права с гражданским правом в части договора международной воздушной перевозки[16]. Наличие связей между различными отраслями права – современная реальность, часто обсуждаемая в науке[17].

Из этого следует, что по аналогии с самостоятельной отраслью международного воздушного права есть все основания говорить и о формировании воздушного права как отдельной самостоятельной отрасли права РФ.

4. Проблема индивидуализации воздуха. Если мы проведем анализ ЛК РФ, ВК РФ и иных природоресурсных актов, то обнаружим, что все они построены по одной «триединой» модели – в рамках любой природоресурсной отрасли права предусмотрено существование природного объекта, природного ресурса и индивидуализированного объекта (земельный участок, участок недр, ведро воды, пойманное

[14] См.: *Сапогин А.Н.* Указ. соч. С. 162.

[15] *Рыженков А.Я.* Принципы экологического права. М., 2018. С. 13–14.

16 См.: *Выгодянский А.В.* Гражданско-правовое регулирование договоров воздушной перевозки груза и пассажира: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013.

[17] См.: *Челышев М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Казань, 2009; *Рыженков А.Я.* Межотраслевые принципы природоресурсного права как правовая категория // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 5: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 19–27.

животное), который может находиться в частной собственности. При этом если такое животное выпустить обратно в окружающую среду, то оно снова обретет свойства природного ресурса. Однако в случае с атмосферным воздухом мы такого подхода не наблюдаем – по экологическому законодательству он только природный объект, и это не логично. Р.Х. Габитов, исследуя правовой статус атмосферного воздуха, полагал, что «он, обладая всеми свойствами, присущими объектам материального мира, в практическом плане не поддается индивидуализации»[18].

Однако если мы согласимся с таким подходом, то тогда у нас разрушается единая модель использования и охраны всех природных ресурсов. Представляется, что индивидуализация атмосферного воздуха как природного ресурса будет происходить не на местности, а исходя из его возможности рассеивать определенный объем вредных веществ либо выполнять иную полезную функцию в интересах частных лиц (например, полеты на самолете).

В данном случае можно провести следующую аналогию: для создания транспортных путей (автомобильных или железнодорожных) на местности выделяются земельные участки. Однако воздух – это тоже локализованный в пространстве транспортный коридор, за пользование которым взимается плата. Другое дело, что локализуется он в других, не плоскостных системах координат. При этом, продолжая метод аналогии, замечу, что индивидуализация любого природного ресурса (в том числе и атмосферного воздуха) не обязательно преследует коммерческие цели. Так, примером индивидуализации природного ресурса – объекта животного мира может служить отлов животного в научных целях, когда на него вешают специальный датчик контроля движения и отпускают. Иные виды индивидуализации (при охоте или поимке для зоопарка) влекут прекращение статуса объекта животного мира.

Итак, границы индивидуализации воздуха оригинальны и не привязаны к местности, децентрализованы, и в этом его специфика. Первые соображения об индивидуализации воздуха уже прозвучали. Так, в авторитетном словаре про термин «атмосферный воздух» отмечается, что он не только природный объект и природный ресурс, но и «объект права пользования»[19].

---

[18] *Габитов Р.Х.* Правовая охрана атмосферы: Учебное пособие. Уфа, 1996. С. 8.

[19] *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. М., 2008. С. 5.

Таким образом, представляется, что земля, воды, недра, леса, фауна и атмосферный воздух объективно существуют в трех качествах: природного объекта, природного ресурса, индивидуализированной части природного ресурса, являющейся объектом гражданских прав. Применительно к атмосферному воздуху нормативно и доктринально предусмотрено его существование только в виде природного объекта, что порождает асимметрию в праве. С точки зрения логики и юридической техники нельзя допустить, чтобы одни природные ресурсы могли быть вещью и объектом гражданских прав, а другие нет. Для них могут быть предусмотрены разные формы собственности или разный объем оборотоспособности, но не разная юридическая природа.

Наиболее удачным термином, обозначающим наименование формирующейся отрасли российского природоресурсного права, регулирующей вопросы использования и охраны атмосферного воздуха, является термин «воздушное право». Воздушное право как совокупность норм, регулирующих использование и охрану атмосферного воздуха, имеет тесные межотраслевые связи с экологическим, гражданским, транспортным и иным законодательством, что является отражением тенденции взаимопроникновения норм различной отраслевой принадлежности, часто обсуждаемой в литературе.

Русин Сергей Николаевич
land@law.msu.ru

Влияние экологической политики на развитие права и законодательства

Преодоление экологического кризиса, наличие которого признается как в общепланетарном масштабе, так и на территории России, возможно лишь в условиях, когда государство имеет и последовательно реализует научно обоснованную и эффективную экологическую политику.

В формальном смысле в России экологическая политика сформирована. Она находит выражение как в системе разработанных теоретических взглядов, так и политико-правовых, нормативно-правовых документах.

В реальной политико-социальной и правовой действительности экологическая политика страдает непоследовательностью, противоречивостью. Одной из причин такого ее состояния является объективно существующие противоречия между задачами экономического, социального развития, с одной стороны, и экологического – с другой.

Россия может быть отнесена к группе стран с развивающейся экономикой. Это обусловливает приоритет экономического развития как для создания материально-технической базы обеспечения государственного суверенитета, так и для повышения уровня жизни населения, который остается достаточно низким.

История человеческой цивилизации (в том числе опыт передовых на сегодняшний день стран) свидетельствует, что решение в кратчайшие сроки неотложных экономических, политических и социальных проблем осуществляется путем мобилизации всех имеющихся ресурсов, в первую очередь природных. Это объективно отодвигает экологические проблемы на задний план государственной политики.

Вместе с тем последние нарастают по мере роста численности населения и развития экономики, что ставит перед государством задачу по поиску путей разрешения экологического кризиса. Определяющим экономическим фактором, обусловливающим такую необходимость, в том числе и для развивающихся государств, являются выводы

современной науки о том, что затраты на восстановление природной среды после ее деградации в результате проведения политики экстенсивного экономического роста будут значительно выше тех, которые могут понести государства, проводящие сбалансированную экономическую и экологическую политику[1].

Важнейшим средством реализации политики является право, так как через правовое регулирование общественных отношений та часть политики, которая находит выражение в нормах права, преобразуется в поведение субъектов.

Однако эффективность использования права для реализации экологической политики в современных российских реалиях объективно снижается в связи с наличием следующих обстоятельств:

– политическими субъектами игнорируются научные разработки в области формирования и реализации экологической политики, выполненные в рамках как естественных, так и общественных наук. Это в полной мере относится и к использованию достижений правовой науки;

– одновременно теория права вообще и экологического права в частности не имеет стройной концепции использования права в сфере формирования и реализации экологической политики, прежде всего применительно к действию соответствующего правового механизма.

Противоречия между экономическими, социальными и экологическими потребностями находят выражение и в праве, которое, отражая цели государственной политики, с одной стороны, обеспечивает прежде всего правовые условия для свободного развития экономики, повышения благосостояния населения и на этой основе – государственный суверенитет и социальную стабильность общества, а с другой – содержит развитую систему правовых требований, закрепляющих экологический вектор государственной политики.

Основываясь на допущении о приоритете экологического вектора развития в условиях развивающейся экономики, теория правового механизма реализации экологической политики должна дать ответы на вопросы о правовых средствах преодоления противоречий между обеспечиваемыми правом свободой экономической деятельности, пользования имуществом, потребностью роста благосостояния людей и их экологическими ограничениями, обязательностью затрат на охрану окружающей среды, снижающих эффективность предпринимательской и иной хозяйственной деятельности.

[1] См.: *Рогожкина Н.Г.* Экологическая политика развивающихся стран. М., 2015. С. 26–27.

Таким образом, в настоящее время имеются существенные противоречия между закрепленными в законодательстве мерами по обеспечению экономического и социального развития и мерами по экологическому развитию. При этом правоприменительная и правореализационная практика идет по пути приоритетного применения положений, обеспечивающих экономическое и социальное развитие в ущерб экологическому.

Так, например, существующая система нормирования негативного воздействия на окружающую среду содержит вполне действенные требования к нормативам выбросов, сбросов. Однако они нивелируются широким применением временных разрешений. Во многих случаях государство идет на заключение соглашений с хозяйствующими субъектами, которые снимают ранее предъявленные требования по платежам за сверхнормативное воздействие на окружающую среду. В этих условиях можно даже не вспоминать, что в теории суммарный выброс, сброс должен обеспечивать непревышение предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов.

С 2019 г. вместо нормирования негативного воздействия для объектов первой категории вводится требование внедрения наилучших доступных технологии (НДТ). Сама по себе идея НДТ конструктивна и при реализации может привести к снижению уровня негативного воздействия на окружающую среду.

Но как она реализуется?

Бизнес активно участвует в разработке справочников НДТ. И туда включаются те технологии, которые уже имеются на предприятиях или, очень часто, те, внедрение которых может проводиться с минимальными затратами. В связи с этим уже сегодня можно прогнозировать, что данный инструмент (НДТ) не будет в должной мере обеспечивать сохранение и восстановление природной среды, экологическую безопасность.

Такую же картину мы можем наблюдать в сфере использования природных ресурсов.

Закон запрещает изымать земли ООПТ под строительство. Однако этот запрет может быть обойден принятием соответствующего закона. И мы знаем такие примеры. Земли ООПТ систематически изымаются[2].

[2] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горно-климатического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

Установлены максимально жесткие требования к переводу в другие категории земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем в настоящее время вокруг крупных городов земель сельхозназначения осталось очень мало. Они активно застраиваются.

Та же ситуация с лесами, в том числе в лесопарковых зеленых поясах, с застройкой водоохранных зон водных объектов, сбросом неочищенных сточных вод в водные объекты.

Какие правовые меры могут быть предприняты для того, чтобы в условиях конкуренции не только экономической и экологической политик, но и прямой конкуренции правовых норм, устанавливающих, с одной стороны, свободу экономической деятельности, а с другой – разнообразные экологические ограничения ее, было обеспечено применение данных ограничений?

Полагаю, что экологическая политика должна обеспечивать экологизацию всей государственной политики и управления, а также деятельности и сознания природопользователей. Естественно, в нашем случае, через право (законодательство и правоприменение).

Во-первых, требуется экологизация законодательства. И речь прежде всего должна идти о формулировании правовых норм, не позволяющих субъекту поведение, противоречащее экологическим требованиям.

Нормы, содержащие позитивные обязывания, дозволения, запреты, а также охранительные нормы должны содержаться не только в экологическом законодательстве, но и в законодательстве, регулирующем соответствующие виды хозяйственной деятельности.

Законодательство, регулирующее порядок осуществления государственного надзора, контроля, в свою очередь, не должно давать государственным надзорным органам возможность действовать по своему усмотрению в случае выявления нарушений экологических требований. Кроме того, создавать заинтересованность в результатах надзорной деятельности как путем установления санкций за невыполнение (ненадлежащее выполнение) надзорными органами своих обязанностей, так и путем установления разнообразных поощрений.

Экологизация государственного, муниципального и корпоративного управления включает в себя как создание действенной организационной структуры органов управления, так и обеспечение реализации экологических приоритетов при принятии актов применения права: содержания и порядка выдачи лицензий

на использование природных ресурсов и оказание негативного воздействия на окружающую среду, утверждении нормативов, актов предоставления земельных участков, участков лесного фонда, разрешений на выбросы и сбросы, актов приемки законченных строительством объектов и др.

Наряду с этим должен быть обеспечен при оценке эффективности деятельности органов управления учет исполнения ими экологических функций.

В качестве вывода можно заметить: только лишь наличие в законодательстве экологических требований и ограничений не обеспечивает реализацию провозглашенной экологической политики. В «соревновании» экономики и экологии в наших условиях всегда побеждает первая. Успех в деле реализации экологической политики может быть достигнут на пути экологизации политики, права, сознания субъектов.

Сиваков Дмитрий Олегович
dmitrius1978@yandex.ru

Развитие водного права: позитивный сценарий

1. Водное право представляет собой систему норм природоресурсного и природоохранного содержания, которые объединены общим предметом правового регулирования, а также методом правового регулирования, обладающим рядом отличительных свойств[11]. Предметом регулирования водного права являются отношения по изучению, использованию, охране, а также преобразованию водных объектов, борьбе с негативным воздействием вод. Данные качественно однородные общественные отношения обрели особую, юридически автономную регламентацию, закрепляющую свои основания и процедуру возникновения, изменения и прекращения прав на водные объекты. Как представляется, в методе регулирования водного права сложились *вполне заметные отличительные свойства и черты*, выражающие само назначение водного права[22].

2. Важным условием успешного развития водного права является осмысление родового понятия водохозяйственной деятельности, построенного на принципиальном единстве всех обобщенных им процессов (изучение, использование, охрана водных объектов, борьба с негативным воздействием вод). Методологически данное правовое понятие обеспечивает целостный взгляд и «дает ключ» к определению направления эволюции водного и смежного права, моделированию развития водных и смежных с ними правоотношений.

Водохозяйственная деятельность имеет также разные стадии. На стадии *подготовки водопользования (создание рукотворных водных объектов)* возникает необходимость усиленного государственно-

[1] Феномен водного права изучался рядом крупных ученых. См.: *Флексор Д.* Действующее законодательство по водному праву: систематический сборник узаконений. 1912 г. Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.

[2] К примеру, разрешительные и договорные способы регулирования применяются к водным отношениям *в равной мере (без какого-либо преимущества),* что существенно отличает водное право от земельного (главенствуют диспозитивные способы регулирования) и горного права (характерно разрешительными способами регулирования).

правового воздействия, обеспечивающего конкретизацию правового регулирования.

В целях достижения качественного рывка в развитии водного хозяйства правовое регулирование в этой области должно быть более разнообразным по *набору средств и приемов воздействия.* В рамках названной тенденции может возрасти статус таких субъектов правоотношений, как бассейновые советы и самоорганизации водопользователей. Это приведет к продуктивной дифференциации структурных образований (элементов), способов, средств и приемов воздействия водного права, что сделает его более разветвленным и всесторонним регулятором водных отношений.

3. Прогрессивное развитие водного права невозможно без принципов и подходов *ответственного водопользования*, направленных на обеспечение благоприятного состояния водных объектов и водного фонда в целом для будущих поколений[33]. В связи с этим приоритетом всех без исключения направлений водохозяйственной деятельности следует считать обеспечение наибольшего сбережения водных ресурсов посредством применения ресурсосберегающих технологий, финансирования мероприятий по охране водных объектов за счет денежных средств, образуемых вследствие получения платы за водопользование.

Только при названных условиях станет реальностью принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды (ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды»). Следовательно, будут твердо обеспечены конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду.

В условиях ответственного водопользования производительные силы будут функционировать с расчетом на обеспечение в интересах будущих поколений благоприятного состояния водного фонда.

4. Развитие водного права России должно идти по пути превращения существующих отдельных приемов *координируемого управления* водными отношениями в связи с бассейнами, подбассейнами, водными объектами (и их частями) в полноценную систему координируемого управления, рассчитанную на долгую перспективу. Данной системе

[3] См.: *Сиваков Д.О.* Водное право России: тенденции и перспективы // Экологическое право. 2017. № 4. С. 18–23; *он же.* Водное право и модель ответственного водопользования // Наука Красноярья. 2017. № 1. С. 7–25.

должно быть свойственно пропорциональное и субсидиарное распределение полномочий разных уровней управления, согласованное взаимодействие разных водопользователей и их объединений. Это, однако, невозможно без последовательного претворения в жизнь бассейновых принципов и подходов. Эпизодически отраженные в водном праве, эти бассейновые принципы и подходы нуждаются в дальнейшем развитии.

Во-первых, изменение правового статуса бассейновых советов означает наделение их полномочиями по управлению бассейновым округом. В компетенцию бассейновых советов предлагается включить утверждение ими схем комплексного использования и охраны водных объектов бассейна, решение ими сложных вопросов строительства, расширения, модернизации, перепрофилирования, демонтажа гидротехнических сооружений (в том числе являющихся безхозяйными). Именно бассейновые советы, в которых представлены уполномоченные органы власти (Росводресурсы, Росприроднадзор, Ростехнадзор и др.), предрасположены по своему составу к решению перечисленных задач на компромиссной и даже консенсуальной основе. На бассейновые советы следует возложить и внесудебное разбирательство возникающих споров между водопользователями.

Бассейновые советы должны иметь оговоренное в законе время, чтобы согласовать сбалансированные решения в области использования и охраны вод бассейнового округа. Только в случае, если такое решение не принято (и возникает паралич), то должны вмешиваться вышестоящие органы власти.

Во-вторых, в рамках бассейновых округов необходимо законодательно закрепить обязанность всех заинтересованных сторон заключать бассейновые соглашения. В них могут и должны участвовать федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления, организации водопользователей, а также субъекты управления водохранилищами и их каскадами. Не исключаются соглашения между субъектами РФ без участия Федерации. Зарубежный и краткий отечественный опыт бассейновых соглашений позволяет продуманно и конструктивно решать на компромиссной основе многие острые вопросы водохозяйственного комплекса (включая каскады водохранилищ), вопросы разработки схем вододеления. Возрождение бассейновых соглашений означает такую структурную дифференциацию водного права, которая обеспечит далеко идущее правовое регулирование.

5. Легальное определение речных бассейнов, касающееся только лишь поверхностных водных объектов (ст. 1 ВК РФ), полностью игнорирует вовлеченность подземных водных объектов (водоносных горизонтов и их бассейнов) в гидрологическую систему поверхностных вод (через ныряющие реки и болота). В нормах водного права ряда зарубежных государств, а также некоторых положений международного мягкого права, в отличие от отечественного законодательства, содержится доктринальный подход, построенный на включении подземных вод наряду с поверхностными водами в состав так называемых *водосборных бассейнов*.

Именно посредством закрепления в ВК РФ норм-дефиниций о водосборном бассейне можно очертить более широкий круг полномочий бассейновых советов и расширить предмет регулирования бассейновых соглашений. При таком концептуальном подходе бассейновые советы и управления могли бы устанавливать условия последующего использования запасов подземных вод (по согласованию с горными органами), что может быть закреплено и в бассейновых соглашениях.

Полезна выработка Ш, обеспечивающих продуктивное государственно-частное партнерство в области создания и функционирования в недрах искусственных резервуаров с подземными водами, пригодными для употребления в различных отраслях экономики. С одной стороны, нужно гарантировать интересы инвесторов, создающих дорогостоящую инфраструктуру, а с другой – защищать и продвигать общественные интересы по экономному водопользованию. В связи с данными соображениями была бы полезна разработка и утверждение *Примерных форм договора* (аналогичных примерным формам договоров водопользования) о создании и функционировании в недрах искусственных резервуаров с подземными водами.

6. В интересах согласования разных видов водопользования, недопущения возможных злоупотреблений и интегрированного управления на водохранилищах следовало бы повсеместно ввести в водные правоотношения новые субъекты управления, отвечающие за превалирующий вид водопользования, при котором эксплуатируется гидротехническое сооружение.

Эти новые субъекты должны будут на основе проектной документации и опыта эксплуатации выявлять и отслеживать новые полезные свойства водохранилища, нейтрализуя опасные и вредные

свойства этих водоемов. В результате могут быть скорректированы режимы сработки и наполнения водохранилищ. Это важно и с точки зрения обеспечения безопасности: ведь водохранилища вместе с напорными гидротехническими сооружениями являются в силу гражданского законодательства источниками повышенной опасности.

Богатый зарубежный и небольшой отечественный опыт свидетельствует о самых разнообразных субъектах управления от государственных органов (администрации, управления) до компаний и кооперативов. В случае образования юридического лица, отвечающего за состояние водохранилища и согласующего виды водопользования, оно может помимо прочего оказывать возмездные услуги рядовым водопользователям и лицам, осуществляющим рекреацию.

7. Посредством правовой конструкции передачи прав и обязанностей по договору водопользования (ст. 19 ВК РФ) от одного лица к другому создаются необоснованные преимущества для лиц, которым передаются названные права. Если ранее предшествующий водопользователь выигрывал аукцион и по его результатам заключал договор водопользования, то новый водопользователь получает свои права и обязанности по договору водопользования и занимает место своего предшественника в обход каких-либо торгов. Это неизбежно приводит к ограничению конкуренции: к созданию групп подставных лиц, появлению «теневых» водопользователей-монополистов, вытесняющих других хозяйствующих субъектов, первоначально выигрывающих торги.

С учетом изложенного требуется наложить запрет на передачу прав и обязанностей по договору водопользования, что позволит сохранить состязательность доступа хозяйствующих субъектов к водным объектам и нейтрализовать коррупционные риски. В случае нежелания осуществлять водопользование физическое или юридическое лицо должно заявить об этом уполномоченным органам и в определенный срок свернуть свою хозяйственную деятельность. После этого в установленном законом порядке должны быть организованы новые торги и заключены новые договоры водопользования с другими лицами.

8. Водный фонд России представляет собой интегрированный объект водных правоотношений и основу любой водохозяйственной деятельности. Водный фонд России по степени хозяйственного освоения следует разделить на несколько классов. Не затронутые

хозяйственной деятельностью водоемы и водотоки любого бассейна должны относиться к резервному классу. Одним из подразделений этого водного фонда может и должен стать водный фонд городов и пригородных зон, антропогенная нагрузка на который особенно высока.

В целях единообразного и добросовестного применения права федеральному законодателю было бы полезно, не полагаясь на устаревшие и не имеющие императивного значения ГОСТы, разработать нормы-дефиниции по следующим разновидностям поверхностных водных объектов: реки и ручьи, озера, каналы и водохранилища, пруды и обводненные карьеры, естественные выходы подземных вод (родники, ключи, гейзеры), ледники и снежники. При этом тенденция дифференциации правового режима должна происходить в зависимости от естественного или искусственного происхождения этих водных объектов, особенностей водохозяйственной деятельности на разных по своим свойствам и показателям водных объектах[44].

Кроме того, определение законодателем понятий прудов и обводненных карьеров позволяет определить, что данные водоемы могут оказаться в частной собственности. При этом в силу норм ВК РФ о федеральной собственности на водотоки (реки и ручьи) находящиеся на этих водотоках русловые пруды также не должны быть в частной собственности. В противном случае в результате произвола, вызванного частными интересами, произойдет «разрыв» предмета права государственной собственности с последующим «растаскиванием» водного фонда между частными собственниками, что сделает невозможным утверждение модели ответственного водопользования.

9. Сложилась потребность в специфическом правовом регулировании общественных отношений в связи с водохранилищами и их каскадами, обеспечивающих утверждение принципа ответственного водопользования. Необходимы особые приемы, способы и средства регулирования, некоторые юридические процедуры, а следовательно, нужна разработка новых правовых норм, формирования их объединений (институты, подинституты,

[4] Научные концепции развития российского законодательства. 7-е изд. / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015. С. 302–315; Водное законодательство и экологические вызовы: Сб. материалов науч.-практ. конф. Москва, 15 июня 2012 г. / Сост. С.А. Боголюбов и др. М., 2012. С. 305–309.

ассоциации), касающихся, например, в особенности субъектов управления водохранилищами и их каскадами.

Предусмотренное в стратегических, концептуальных и программных документах гидротехническое строительство при образовании новых и поддержании в надлежащем состоянии существующих искусственных водных объектов делает целесообразным выработку специального правового режима для названных водных объектов. Нормативным выражением решения этой задачи может послужить разработка закона *о планировании, проектировании, строительстве и эксплуатации водохранилищ и каналов*. В подобном законе следовало бы дать правовой статус субъектов управления, отвечающих за состояние водохранилищ и каналов, заложить алгоритмы их долгосрочного взаимодействия с иными водопользователями, решить непростые организационно-правовые вопросы устойчивости берегов, возмещения убытков местному населению от осуществления водохозяйственных проектов. Вопросы использования избыточных мощностей водохранилищ и их каскадов, определения и взимания платы за присоединение к использованию водоема новых водопользователей должны решаться единым субъектом управления (органом или компанией), отвечающим за гидроузел и водохранилище, по согласованию с соответствующими государственными органами. Все водохозяйственные проекты должны закрепляться в долгосрочных схемах комплексного использования и охраны водных объектов по бассейнам (или подбассейнам). При этом уполномоченными государственными органами, исходя из перспектив развития экономики страны, федерального округа, региона, муниципального образования, могут приниматься решения о гидротехническом строительстве «на вырост» (с учетом планируемых потребностей на 30–50 лет).

10. Создание искусственных (рукотворных) водных объектов приводит нередко к нанесению ущерба другим отраслям экономики, соответствующим хозяйствующим субъектам. Вместе с тем при несомненной обязанности заказчика (инициатора) водохозяйственного проекта возмещать убытки хозяйствующему субъекту, наполнение водохранилища или проведение канала может давать «потерпевшему» местному населению новые, ранее отсутствующие преимущества. К их числу относятся, например, приближение судоходных путей, а значит, и быстрая транспортировка грузов и пассажиров, образование рекреационных зон. В этом случае возможен хотя бы

частичный «взаимный зачет» претензий по возмещению ущерба от затопления населенной территории и встречных исков об оплате за предоставление неких преимуществ, обусловленных наличием водохранилищ и каналов. При спорах об упомянутых компенсациях и зачетах своего рода площадкой для выявления и согласования позиций всех заинтересованных сторон могут быть бассейновые советы. Данные представительные по своему составу органы при условии наличия у них полномочий заранее обеспечат компромиссные и даже консенсуальные решения вопросов взаимного зачета претензий и исков.

11. В целях утверждения принципа ответственного водопользования платежи за использование водных объектов (в том числе в рамках договоров водопользования) должны помогать государству-собственнику обеспечивать для своего объекта (предмета) права собственности восстановление благополучного экологического состояния, что следует закрепить в положениях ВК РФ. Последнее представляет собой систему мер по очистке дна, нейтрализации донных отложений и закрепления берегов различных водных объектов (особенно это актуально для водохранилищ и каналов). Особые нормы, средства, приемы (и процедуры) регулирования должны обеспечить распределение доходов от использования дефицитного ресурса пресных вод на меры сохранения, восстановления и изучения водного фонда, введения ресурсосберегающих технологий, включая рециклинг. Плата за использование водного объекта должна, по нашему мнению, осваиваться целевым образом и служить источником финансирования федеральных, территориальных и региональных программ по изучению, охране и восстановлению вод в духе программы «Возрождение Волги».

В русле *вариативности* правового регулирования в области использования и охраны вод предпочтительно закрепить в ВК РФ, НК РФ (и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах) снижение или вообще погашение суммы платы по договору водопользования или водного налога на основании надлежаще оформленной сметы затрат водопользователя на работы по очистке дна от донных осадков и их последующей нейтрализации.

12. Ограничительные по своему назначению правовые режимы водоохранных зон (включая соответствующие полосы), округов санитарной и горно-санитарной охраны принадлежат к числу весьма изменчивых и нередко труднореализуемых. Причина того кроется

в уходе законодателя и правоприменителя от продуманного учета преимуществ и потерь собственников и владельцев «береговой» земли. С одной стороны, их хозяйственная деятельность скована определенными запретами и ограничениями, а с другой – связана с преимуществами инвестиционной привлекательности «береговой» земли. На основе анализа баланса преимуществ и потерь прибрежных хозяйствующих субъектов следует далее совершенствовать правовой режим названных зон и округов, внося продуманные изменения в водное законодательство, а также в законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

В целом правовой режим названных зон и полос было бы полезно ужесточить, но требования должны быть реально исполнимыми, подкрепленными возможностями эвакуации «недозволенных» объектов. Только при таком условии в России сложится модель ответственного водопользования.

Хлуденева Наталья Игоревна
khludeneva@mail.ru

Дефекты законодательного регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде

1. Согласно ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципов платности природопользования, возмещения вреда окружающей среде, обязательности финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия. При этом законодательство об охране окружающей среды допускает воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в пределах установленных нормативов (ст. 22 Закона об охране окружающей среды).

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством (п. 3 ст. 22 Закона об охране окружающей среды), так как предполагается, что в результате их действий причиняется вред окружающей среде (п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда»).

Таким образом, с учетом действующего нормативного правового регулирования наступление неблагоприятных последствий для окружающей среды (т.е. причинение ей вреда) можно исключить только при условии соблюдения в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности всех установленных нормативов

допустимого воздействия на окружающую среду. Речь в данном случае идет о соблюдении нормативов допустимого воздействия на каждый из компонентов природной среды (леса, объекты животного мира (охотничьи ресурсы) и т.д.), затрагиваемых хозяйственной и иной деятельностью.

2. Вред окружающей среде определен в ст. 1 Закона об охране окружающей среды как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Из предложенной законодателем нормы-дефиниции следует, что ключевыми признаками негативного изменения состояния окружающей среды являются деградация естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Однако определения указанных понятий, содержащие их юридически значимые характеристики, Закон об охране окружающей среды не содержит, что существенно затрудняет в процессе правоприменения квалификацию последствий изменения состояния окружающей среды в результате реализуемой хозяйственной и иной деятельности как неблагоприятных.

Следует также отметить, что понятием «загрязнение окружающей среды» (поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду (ст. 1 Закона об охране окружающей среды)), прямо упомянутом в норме-дефиниции «вред окружающей среде», охватываются далеко не все виды негативного воздействия на окружающую среду. Так, например, в п. 1 ст. 77 Закона об охране окружающей среды одновременно с загрязнением окружающей среды называются такие виды негативного воздействия на нее, как: истощение, изъятие, порча, уничтожение, нерациональное использование природных ресурсов, деградация и разрушение природных объектов.

Таким образом, в самом Законе об охране окружающей среды присутствует внутренняя несогласованность в вопросе о том, какие именно неблагоприятные последствия для окружающей среды могут квалифицироваться как причинение ей вреда.

Заметим также, что обозначенные правовые дефекты допускают возможность максимально широкой трактовки понятия «вред окружающей среде», которым охватывается фактически любое изменение качества окружающей среды в результате осуществления антропогенной деятельности. В частности, Пленум Верховного Суда

РФ в п. 6 постановления от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применении законодательства о возмещении вреда», опираясь на нормы ст. 1 и ст. 77 Закона об охране окружающей среды, разъяснил, что основанием для привлечения лица к имущественной ответственности является причинение им вреда, выражающееся в негативном изменении состояния окружающей среды, в частности ее загрязнении, истощении, порче, уничтожении природных ресурсов, деградации и разрушении естественных экологических систем, гибели или повреждении объектов животного и растительного мира и иных неблагоприятных последствиях.

3. В силу ст. 77 Закона об охране окружающей среды юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. При этом обязательному возмещению подлежит также вред окружающей среде, причиненный юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в результате осуществления ими хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды (п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды).

Поскольку положительное заключение государственной экспертизы по общему правилу свидетельствует о правомерности осуществляемой хозяйственной деятельности, то одним из самых распространенных вариантов толкования п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, в том числе и в судебной практике, является вывод о том, что действие норм об имущественной ответственности в сфере охраны окружающей среды должно распространяться и на случаи причинения вреда в результате осуществления разрешенной государством деятельности хозяйствующих субъектов.

Однако нельзя исключить и иные интерпретации п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, тем более что в его формулировке допущена серьезная юридико-техническая ошибка, которая не только затрудняет понимание истинного смысла отдельно взятой правовой нормы, но еще более усложняет восприятие всей юридической конструкции возмещения вреда окружающей среде. Речь в данном случае идет о несогласованности между собой первой фразы предложения, образующего рассматриваемый пункт, «вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем» и следующей за ней фразой

«в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды». О каком проекте идет речь в данном случае и как этот проект соотносится с вредом окружающей среде можно догадаться, только обратившись к прежней редакции п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, действовавшей до принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Правовая модель возмещения вреда, причиненного окружающей среде, содержит и некоторые другие дефектные положения. В частности, действующие редакции ст. 77 и 78 Закона об охране окружающей среды допускают возможность неоднозначного понимания содержащихся в них правовых предписаний. Так, в п. 3 ст. 77 рассматриваемого закона закреплен приоритет определения размера экологического вреда на основании утвержденных такс и методик, а в п. 1 ст. 78 – на основании фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

В судебной практике (см. п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда») обозначенная правовая коллизия преодолевается в пользу ст. 77 Закона об охране окружающей среды, и только в отсутствие такс и методик определение размера вреда окружающей среде должно осуществляться исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ. Однако в отсутствие законодательных установлений, определяющих понятие «восстановительные работы», виды таких работ, а также общие требования к проектам восстановительных работ, применение способа возмещения вреда в натуре в природоохранной практике широкого применения пока не находит.

5. Контент-анализ вышеприведенных законодательных установлений показывает, что правовое регулирование возмещения вреда окружающей среде не отвечает в полной мере требованию единства и определенности нормативного правового регулирования.

Во-первых, в законодательстве четко не разграничены понятия «негативное воздействие на окружающую среду» и «вред окружающей

среде», а также не определены термины «деградация естественных экологических систем» и «истощение природных ресурсов». Слабость понятийного аппарата Закона об охране окружающей среды допускает возможность максимально широкой трактовки понятия «вред окружающей среде», которым охватывается фактически любое изменение качества окружающей среды в результате осуществления антропогенной деятельности.

Во-вторых, нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы возмещения вреда окружающей среде, в целом допускают ответственность за вред окружающей среде, причиненный хозяйственной и иной деятельностью, разрешенной государством, не устанавливая при этом особый порядок его возмещения. Фактическое уравнивание лиц, осуществляющих природопользование с нарушением установленных природоохранных и иных требований, и лиц, причинивших вред окружающей среде вследствие реализации деятельности, разрешенной государством, нельзя признать справедливым и в полной мере отвечающим задачам охраны окружающей среды, так как в этом случае природопользователь не будет нацелен на активизацию своей природоохранной деятельности, на минимизацию негативных последствий воздействия на окружающую среду. Данный подход к правовому регулированию возмещения вреда также создает условия, когда не выполнять природоохранные требования становится экономически выгодным.

6. Выявленные законодательные дефекты актуализируют прежде всего необходимость внесения изменений в Закон об охране окружающей среды, направленных на оптимизацию правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Во-первых, требует уточнения норма-дефиниция понятия «вред окружающей среде», сформулированного в ст. 1 указанного Закона, в которой должны быть четко определены последствия причинения вреда окружающей среде либо критерии, позволяющие отграничить такие последствия от допускаемого государством негативного воздействия на окружающую среду.

Кроме того, необходимо согласовать положения ст. 1 и п. 1 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, по-разному определяющих последствия негативного воздействия на окружающую среду, наступление которых квалифицируется как причинение вреда окружающей среде.

Во-вторых, следует согласовать положения п. 3 ст. 77 и п. 2 ст. 78 Закона об охране окружающей среды, допускающих разночтение при определении приоритетной формы возмещения вреда окружающей среде. Полагаем, что целям охраны окружающей среды отвечает закрепление приоритета возмещения вреда в натуре. Только реальное восстановление нарушенного состояния окружающей среды позволит поддержать и (или) сохранить благоприятные природные условия.

В-третьих, в рассматриваемом Законе должен быть установлен специальный порядок возмещения вреда окружающей среде, причиненного разрешенной государством деятельностью.

Чолтян Людмила Николаевна
cholyan@yandex.ru

Регулирование охраны атмосферного воздуха

Экологическое состояние современной России можно определить как достаточно сложное. Особенно остро экологические противоречия выступают в крупных городах с высокой концентрацией промышленных предприятий, транспорта и населения. Так, в 2016 г. в 21% городов степень загрязнения воздуха оценивалась как очень высокая и высокая и только в 58% городов – низкая. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха в 2016 г. проживало 16,4 млн человек, что составляет 15% городского населения России[1].

Динамичный темп жизни в современных городах, загрязненный воздух, высокая плотность населения и другие факторы оказывают резко негативное влияние на состояние здоровья людей. Накапливаясь в окружающей среде и попадая в организм человека, диоксины – высокотоксичные соединения, которые образуются в результате сжигания бензина, промышленного и бытового мусора, а также выбросов химической, целлюлозно-бумажной и металлургической промышленности, – приводят к необратимым генетическим последствиям[2]. В сложившейся ситуации огромное значение приобретает охрана атмосферного воздуха. Под охраной атмосферного воздуха следует понимать систему мер, которая осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в целях улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на состояние здоровья человека и окружающую среду. Отметим, что правовое регулирование отношений в сфере охраны атмосферного воздуха осуществляется многочисленными нормативными актами различного

[1] Государственный доклад о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации в 2016 году. URL: http://www.mnr.gov.ru (дата обращения: 20.05.2018).
[2] См.: *Иванова А.Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 56.

уровня: Федеральными законами (от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»[3], от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[4], от 9 сентября 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[5], от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[6]), постановлениями Правительства РФ (от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»[7], от 3 марта 2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду»[8]), письмами Росприроднадзора (от 21 октября 2011 г. № ВК-08-02-36/13737 «О порядке установления (утверждения) нормативов и выдачи разрешений на выбросы»[9], от 15 ноября 2012 г. № ВК-03-01-36/15437 «О направлении Методических рекомендаций по осуществлению государственного надзора за охраной атмосферного воздуха»[10]), «Методами расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе», утв. приказом Минприроды России от 6 июня 2017 г. № 273[11], и рядом других.

В целях защиты атмосферного воздуха от негативного воздействия вредными веществами применяется целый ряд различных мер, урегулированных нормативными актами. Прежде всего вредный эффект загрязнения воздушной среды, особенно в городах, возможно снизить за счет создания санитарно-защитных зон вокруг промышленных предприятий, которые будут служить барьером между промышленным объектом и территорией жилой застройки, обеспечивающим прежде всего экранирование, фильтрацию загрязняющих веществ атмосферного воздуха.

Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий как основная градостроительная мера предупреждения негативного влияния на здоровье населения, проживающего в районе их размещения, существуют еще с давних времен (во Франции и Англии – с XVIII в., в России – с XIX в.). По мере совершенствования технологий производств и способов очистки выбросов в атмосферу

[3] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.
[4] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
[5] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.
[6] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
[7] СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560.
[8] СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1572.
[9] Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2012. № 2 (ч. II).
[10] СПС «КонсультантПлюс».
[11] URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 11.08.2017).

роль санитарно-защитных зон как одного из воздухоохранных мероприятий стала существенно уменьшаться. Однако технологические усовершенствования не обеспечивают полного исключения выбросов, поэтому в настоящее время и, скорее всего, в будущем организация санитарно-защитных зон как метод рассеивания концентраций до нормативных (безопасных) значений не потеряет своей значимости и актуальности[12].

Ранее действовавшие санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»[13]) устанавливали гигиенические требования к размеру санитарно-защитных зон в зависимости от санитарной классификации предприятий, сооружений и иных промышленных объектов, требования к их организации и благоустройству, основания к пересмотру этих размеров. В целях сокращения санитарно-защитной зоны руководство промышленного объекта должно было быть заинтересовано в сокращении вредных выбросов в атмосферу, почву и водоемы. В марте 2018 г. постановлением Правительства РФ № 222 были утверждены новые Правила установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон[14]. Согласно данному нормативному документу в границах санитарно-защитной зоны не допускается использования земельных участков для:

а) размещения жилой застройки, объектов образовательного и медицинского назначения, спортивных сооружений открытого типа, организаций отдыха детей и их оздоровления, зон рекреационного назначения и для ведения дачного хозяйства, а также садоводства;

б) размещения объектов для производства, хранения лекарственных средств, объектов пищевой отрасли, оптовых складов продовольственного сырья и пищевой продукции, комплексов водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, использования земельных участков в целях производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции, если

[12] См.: *Пинигин М.А.* Организация санитарно-защитных зон // Экология производства. 2005. № 7. С. 17.
[13] СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». М., 2003.
[14] СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1636.

химическое, физическое и (или) биологическое воздействие объекта, в отношении которого установлена санитарно-защитная зона, приведет к нарушению качества и безопасности таких средств, сырья, воды и продукции в соответствии с установленными к ним требованиями.

Большое внимание к установлению санитарно-защитных зон (СЗЗ) уделяется практически во всех субъектах РФ, имеющих стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха. Так, например, главными стационарными источниками загрязнения атмосферного воздуха на территории Белгородской области являются предприятия железорудной и металлургической промышленности и промышленности строительных материалов. В целях снижения негативного влияния предприятий и иных производственных объектов на условия проживания населения и в соответствии с требованиями санитарного законодательства в области проводится огромная работа по проектированию, разработке и установлению санитарно-защитных зон. Только за 2016 г. число объектов, имеющих проекты санитарно-защитных зон, возросло с 2806 до 3114. В течение 2016 г. Управлением Роспотребнадзора по Белгородской области рассмотрено 416 проектов СЗЗ, в том числе для передающих радиотехнических объектов – 294. За 2014–2016 гг. решения по установлению санитарно-защитных зон были приняты для 37 объектов. И это позволило исключить из числа подверженных негативному влиянию предприятий около 4 тыс. человек[15].

В настоящее время законодательством установлены нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду. Разновидностью таких нормативов являются нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Согласно положениям ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух – это норматив, который устанавливается для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и других физических воздействий на атмосферный воздух и при котором вредное физическое воздействие от данного и от всех других источников не приведет к превышению предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух. При этом предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух – норматив физического

[15] Государственный доклад об экологической ситуации в Белгородской области в 2016 г. С. 14. URL: https://belapk.ru/media/uploads/id2016.pdf (дата обращения: 20.05.2018).

воздействия на атмосферный воздух, который отражает предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия на атмосферный воздух, при котором отсутствует вредное воздействие на состояние здоровья человека и окружающую среду. Согласно Указу Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»[16] одним из действенных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является применение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха для крупных городов с учетом расположенных на их территориях многочисленных стационарных и передвижных источников загрязнения окружающей среды.

Одним из главных загрязнителей атмосферы наших городов на сегодняшний день, несомненно является автомобильный транспорт. Россия, как и большинство развитых стран мира, будто паутиной опутана сетями оживленных автомобильных, железнодорожных и авиационных трасс, электропередающими объектами и трубопроводами. В связи с чем загрязнения окружающей среды, связанные с транспортом, распространены по всей территории нашей страны, в отличие от выбросов промышленных предприятий, которые, как правило, локальны.

В целью уменьшения негативного влияния на атмосферный воздух городов с 1 июля 2015 г. введен в действие ГОСТ 56162-2014 «Метод расчета выбросов от автотранспорта при проведении сводных расчетов для городских населенных пунктов» (М.: Стандартинформ, 2014). Следует полагать, что использование сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха прочно войдет в практику установления нормативов допустимых выбросов.

В Российской Федерации уделяется большое внимание разработке и принятию новых правовых норм, способствующих улучшению состояния атмосферного воздуха. Так, в 2015 г. внесены значительные поправки в основной нормативный документ системы природоохранного законодательства – Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Согласно внесенным поправкам с 2019 г. в новой редакции будут изложены ст. 20–22 о нормативах качества окружающей среды, нормативах допустимого воздействия на окружающую среду, нормативах допустимых выбросов и сбросов. Вновь введенные ст. 31.1

[16] СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

и 31.2 о комплексных экологических разрешениях и декларации о воздействии на окружающую среду предусматривают, что юридические лица, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на объектах I и II категорий, обязаны оформить вышеуказанные документы.

Таким образом, основными задачами законодательства об охране атмосферного воздуха является предотвращение и снижение вредных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, экономики, растительного и животного мира нашей страны.

Лунева Елена Викторовна
vilisa_vilisa@mail.ru

Междисциплинарный подход к эколого-правовому исследованию рационального природопользования

Исследование правового обеспечения рационального природопользования необходимо осуществлять с применением междисциплинарного подхода в виде интеграции юриспруденции и дисциплин естественно-научного цикла. Выход за рамки права позволит осмыслить общественные отношения в сфере рационального природопользования, понять их сущность и специфику.

В естественных науках выявлено три основных направления в понимании термина «рациональное природопользование». Для каждого из них характерна различная степень экологической эффективности.

1. Первый подход к рациональному природопользованию основан на *неистощительном (устойчивом) пользовании природными благами*, в том числе опирающемся на воспроизводство природных ресурсов. Среди ученых первой научной позиции – Т.В. Ващалова (2014)[1], А.П. Воронцов (2000)[2], С.А. Генсирук (1979)[3], И.Ю. Григорьева (2014)[4], В.В. Краснов (1992)[5], Н.Ф. Реймерс (1990)[6], Г.А. Фоменко (2016)[7], Е.К. Хандогина (2016)[8], Г.И. Худяков (1993)[9]

[1] См.: *Ващалова Т.В.* Концепция рационального природопользования и ее развитие на современном этапе // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2014. № 1. С. 38.
[2] См.: *Воронцов А.П.* Рациональное природопользование. Учеб. пособие. М., 2000. С. 5–6.
[3] См.: *Генсирук С.А.* Рациональное природопользование. М., 1979. С. 24.
[4] См.: *Григорьева И.Ю.* Основы природопользования: Учеб. пособие. М., 2014. С. 44.
[5] См.: *Краснов В.В.* Экология и природопользование: Учеб. пособие. Калининград, 1992. С. 17.
[6] См.: *Реймерс Н.Ф.* Природопользование: словарь-справочник. М., 1990. С. 405.
[7] См.: *Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* Глобализация целей устойчивого развития и информационное обеспечение в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды // Хартия Земли – практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития: Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. Казань, 2016. С. 70.
[8] См.: *Хандогина Е.К., Герасимова Н.А., Хандогина А.В.* Экологические основы природопользования: Учеб. пособие. 2-е изд. М., 2016. С. 9.
[9] См.: *Худяков Г.И.* Концепция ноосферных структур. Саратов, 1993. С 16.

и др. Однако при неистощительном природопользовании речь идет всего лишь о стабильном состоянии экосистем. Применительно же к «рациональности», как к оптимуму, полагаем, что экосистемы должны наращивать свои качественные и количественные свойства.

2. Второй подход к рациональному природопользованию базируется на позиции о том, что пользование природой вообще должно полностью *исключать негативное воздействие на нее человека*. Так, С.П. Александрова, В.М. Степанов (1998) указывают на то, что природопользование будет рациональным в том случае, если оно происходит без какого-либо вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека[10]. Однако такое мнение следует подвергнуть критике. Дело в том, что за счет трансграничных переносов загрязняющих веществ последние обнаруживаются в самых отдаленных от человека уголках природы.

3. Третий подход к рациональному природопользованию (наиболее нам симпатизирующий) состоит в таком взаимодействии человека с природой, при котором происходит *увеличение устойчивости (продуктивности) экосистемы*. Так, Б.А. Быков (1983) считает, что рациональное природопользование должно осуществляться *«преимущественно в направлении увеличения общей продуктивности естественных и антропогенных экосистем»*[11]. В урбанистической экологии разрабатывается новая концепция «развивающаяся устойчивость». Б.К. Кочуров, И.В. Ивашкина (2015) под развивающейся устойчивостью региона, города предлагают понимать их способность осуществлять в полной мере социально-экономические и экологические функции без нанесения ущерба природе, успешно не только противостоять, но и усиливать, наращивать свою устойчивость к внутренним и внешним факторам[12].

Перечисленные подходы представителей естественных наук следует использовать при построении правовой модели обеспечения рационального природопользования. Предлагаем рассматривать

---

[10] См.: *Александрова С.П., Степанов В.М.* Рациональное природопользование и эффективность производства. Вопросы охраны окружающей среды в учебном процессе: методические рекомендации. Л., 1998. С. 7.

[11] *Быков Б.А. Экологический словарь. Алма-Ата, 1983. С. 143*–144.

[12] См.: *Кочуров Б.И., Ивашкина И.В.* Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов // Хартия Земли – практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития: сборник материалов Международной науч.-практ. конф., посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. С. 25; Кочуров Б.И., Ивашкина И.В. Урболандшафты Москвы и их пространственная трансформация // Экология урбанизированных территорий. 2015. № 2. С. 48–54.

рациональное природопользование как один из видов отношений по природопользованию. В зависимости от степени эффективности пользования природой следует выделять следующие виды природопользования: (1) рациональное, (2) неистощительное (устойчивое), (3) деградационное.

Деградационное природопользование – пользование природой, осуществляемое с нарушением экологических требований, содержащихся в законодательстве, которое приводит к гибели экосистем или их составляющих. *Неистощительное природопользование* – пользование природой в пределах ассимиляционной емкости экосистемы, когда она способна переработать поступающие загрязняющие вещества[13] и воспринять иную антропогенную нагрузку без угрозы для ее существования. *Рациональное природопользование* приводит к улучшению качественных, количественных характеристик экосистемы, т.е. увеличивает ее ассимиляционную емкость, устойчивость к негативным антропогенным воздействиям, а также максимально экономное и бережное отношение к невозобновимым природным ресурсам[14].

Правовое значение такого размежевания отношений природопользования состоит в том, что каждый выделенный их вид нуждается в своем собственном правовом режиме. Например, рациональное природопользование как наиболее оптимальное и эффективное следует подвергать большему правовому стимулированию, нежели неистощительное природопользование. Деградационное природопользование опосредуется системой правовых санкций. Поэтому в зависимости от разновидности природопользования будет осуществлено стимулирующее, ограничивающее и запрещающее эколого-правовое регулирование.

Рекомендуемое деление отношений природопользования находит отголоски в эколого-правовой науке. Некоторые намеки на правовую классификацию природопользования имеются в работах Л.Г. Клюкановой (2016). При рассмотрении «права лесопользования» как вида права природопользования она пишет: «…особенно в контексте рассуждений о многоцелевом и эффективном, **неистощительном**

[13] Переработать их экосистема может благодаря ассимиляционному потенциалу окружающей среды. См.: *Лунева Е.В.* Правовая сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды: постановка проблемы // Юрист. 2017. № 11. С. 30–35.

[14] Подробнее об этом см.: *Лунева Е.В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex Russica. 2017. № 8. С. 66, 67.

и **рациональном** природопользовании»[15]. В приведенной цитате видно, что неистощительное и рациональное природопользование – разные категории.

Выводы:

1. Междисциплинарный подход к эколого-правовому исследованию рационального природопользования позволяет определить сущность соответствующих общественных отношений. Рациональное природопользование – пользование природой, приводящее к повышению устойчивости экосистем к негативному воздействию природных и антропогенных факторов.

2. Обращение к научным результатам представителей естественных наук дали возможность выделить виды природопользования (в зависимости от степени эффективности пользования природой): (1) рациональное, (2) неистощительное (устойчивое), (3) деградационное.

3. Правовое значение классификации отношений природопользования состоит в том, что каждый выделенный их вид нуждается в собственном правовом режиме (стимулирующий, ограничивающий и запрещающий).

[15] *Клюканова Л.Г.* О некоторых семантических характеристиках понятия «право лесопользования» как вида права природопользования и формы реализации права на доступ к природным ресурсам // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 110–118.

Пономарев Михаил Вячеславович
ecology1@izak.ru

Проблемы защиты права на благоприятную окружающую среду в условиях модернизации инфраструктуры объектов по обращению с отходами

Право каждого на благоприятную окружающую среду является ключевым и основополагающим правом в «триаде» экологических прав, закрепленных ст. 42 Конституции РФ. Благоприятная окружающая среда является публичным благом, объектом публичных или общественных интересов, что предопределяет особую значимость обеспечения реализации данного права и его защиты. Соблюдение и защита данного права является важнейшим условием реализации любых крупных инфраструктурных проектов, связанных с воздействием на окружающую среду.

В полной мере защита данного права должна осуществляться и при развитии инфраструктуры объектов по обращению с отходами, наблюдающемся в последние годы на всей территории РФ. Сфера обращения с отходами производства и потребления в настоящее время характеризуется наличием большого количества разнообразных рисков и угроз в области охраны окружающей среды, которые при отсутствии должного внимания к ним со стороны органов государственной власти через достаточно непродолжительное время могут повлиять на здоровье настоящего и будущих поколений людей.

Вопросы обеспечения высоких стандартов экологического благополучия и вопросы обращения с отходами затрагивались Президентом РФ В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. Президентом РФ отмечалась необходимость решения вопроса свалок, в частности, необходимости рекультивации свалок в черте городов. В целях решения поставленных задач Президентом РФ был дан ряд поручений Правительству РФ, к числу которых относится и организация эффективного обращения с отходами, ликвидация несанкционированных свалок в границах городов, формирование комплексной системы обращения с твердыми

коммунальными отходами (далее также – ТКО), создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, а также ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда[1].

В соответствии с официальными статистическими данными ежегодно в Российской Федерации образуется примерно 4 млрд т отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн т составляют твердые коммунальные отходы[2]. Значительную проблему составляет организация инфраструктуры объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами. В настоящее время на территории РФ функционирует около 15 тыс. только санкционированных объектов размещения отходов, которые занимают территорию общей площадью примерно 4 млн га, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. га[3]. При этом необходимость создания новых объектов, на которых осуществляются различные виды деятельности по обращению с отходами, обусловлена отнюдь не только ежегодным увеличением показателей их образования, но и технологическим устареванием существующих объектов размещения отходов, а также выработкой их первоначальной проектной мощности.

По сведениям Росприроднадзора, к началу 2016 г. в стране на учете Службы находилось 743 объекта с особо значительным вредным воздействием на окружающую природную среду – так называемых горячих точек. Из них 56% приходилось на полигоны и свалки твердых бытовых отходов (далее – ТБО). За последние 16 лет (начиная с 2000 г.), несмотря на некоторое варьирование данного показателя в отдельные годы, произошло примерно удвоение вывоза ТКО / ТБО из всех городов и поселков страны. При этом пропорционально возрастало не только негативное воздействие на окружающую природную среду, но и увеличивались потери вторичных материальных ресурсов[4].

Активная работа по борьбе с несанкционированными свалками отходов ведется в рамках мероприятий по государственному экологическому надзору. Так, только в 2015 г. на территории РФ

[1] См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (п. 7) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[2] См.: Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 (п. 11) // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[3] См.: там же.

[4] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М., 2017. С. 291.

выявлено всего 153 тыс. мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления (на суммарной площади 77 тыс. га). Нарушителям предъявлено ущербов на сумму почти миллиард рублей. Росприроднадзор и природоохранные органы субъектов РФ передали в суд 1213 дел об административных правонарушениях. В результате всего комплекса мероприятий на территории РФ ликвидировано 107 тыс. мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления (70% от всего выявленных), на суммарной площади 60 тыс. га[5].

В результате комплекса надзорных мероприятий, проведенных органами Росприроднадзора, на территории РФ в 2016 г. ликвидировано 134 844 места несанкционированного размещения отходов производства и потребления (70% от всего выявленных) на суммарной площади 56 672 га, из которых 18,7% ликвидировано в результате действий Росприроднадзора[6]. Всего за 2016 г. в связи с нарушениями в названной сфере органами прокуратуры в суды направлено 10 тыс. исков[7].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о неудовлетворительной в целом ситуации с организацией деятельности по обеспечению экологической безопасности при обращении с ТКО в Российской Федерации. Особенно остро данные проблемы затронули крупные мегаполисы, где образуется значительная доля ТКО. Наиболее сильный общественный резонанс проблема нарушения конституционного права на благоприятную окружающую среду в ходе деятельности по обращению с отходами получила в крупных мегаполисах и городских агломерациях, таких как Москва и Московская область, в которых на сегодняшний день наблюдается острая нехватка полигонов для захоронения ТКО. Такая нехватка обусловлена прежде всего тем, что большинство из существующих на данный момент объектов было построено еще в советское время и давно уже выработало свою проектную мощность.

---

[5] См.: *Донской С.Е.* Найти подходы к отходам // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 23 (622) «О реализации Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (к «правительственному часу» в рамках 394-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 25 мая 2016 года). С. 8.

[6] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 600.

[7] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 609.

Как известно, в Подмосковье в настоящее время захоранивается 20% отходов всей страны. Это 7,92 млн т ТБО из Москвы и 3,8 млн т из Московской области. При этом за несколько лет в регионе закрыли 24 полигона, а большую часть мусора принимают оставшиеся 15. По информации областного Минэкологии, их мощностей хватит на два года[8]. Данная ситуация в совокупности с рядом иных факторов приводит к образованию многочисленных несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов, что создает условия для загрязнения окружающей среды и природных объектов на различных территориях, зачастую прилегающих к населенным пунктам.

Среди основных угроз экологической безопасности в области обращения с ТКО в настоящее время следует особо выделить технологические сбои в функционировании существующих объектов размещения ТКО и вызванные этим несанкционированные выбросы свалочного газа, которые привели к росту социальной напряженности среди местных жителей в разных городах Подмосковья (что, например, наглядно продемонстрировала ситуация вокруг полигонов «Кучино» в Балашихе и «Ядрово» в Волоколамском районе Московской области)[9].

Центральным аппаратом Росприроднадзора в 2016 г. были проведены проверки исполнения поручения Президента РФ от 10 апреля 2013 г. № Пр-804, которым предусмотрено закрытие 24 полигонов ТБО, расположенных на территории Московской области. По результатам проведенных Росприроднадзором совместно с прокуратурой Московской области надзорных мероприятий в отношении 24 полигонов установлено, что 19 полигонов ТБО деятельность по приему и размещению отходов производства и потребления не осуществляют. Из осуществляющих в настоящее время деятельность полигонов все включены в Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО), эксплуатирующие организации имеют действующие лицензии на деятельность в области обращения с отходами[10].

---

[8] См.: *Ляув Б., Брызгалова Е.* Почему Московская область задыхается от вони со свалок // Ведомости. 2018. 16 апр. URL: https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2018/04/16/766756-moskovskaya-oblast-voni-svalok (дата обращения: 06.06.2018).

[9] См.: *Брызгалова Е. В* Подмосковье продолжаются экологические протесты // Ведомости. 2018. 14 апр. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/04/14/766717-mitingi-protiv-svalok (дата обращения: 06.06.2018).

[10] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 600.

В 2017 г. началась рекультивация трех закрытых полигонов – в Кашире, Электростали и Павловском Посаде. С 2019 г. власти собираются приступить к рекультивации еще семи полигонов. В планах строительство восьми мусороперерабатывающих предприятий. Пять из них появятся вблизи действующих полигонов под Клином, Можайском, Коломной, Дмитровом и Волоколамском, чтобы снизить нагрузку на них и по максимуму направлять отходы на вторсырье[11].

Немаловажной является также необходимость законодательного закрепления требований по селективному (раздельному) сбору отходов в жилом секторе и экономическое стимулирование населения к соблюдению указанных требований. Снижение негативного воздействия на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух при сжигании отходов возможно только при условии поступления на предприятие раздельно собранных от населения и с предприятий сухих однородных отходов и обеспечения высокой температуры их горения.

Одной из ключевых проблем в этой сфере на сегодняшний день являются сложности при создании индустрии экологически безопасной утилизации отходов, строительства предприятий, на которых бы применялись передовые технологии в области их переработки и вторичного использования. Именно в таких условиях активное развитие получает строительство мусоросжигательных заводов, реальная опасность которых для окружающей среды и здоровья граждан ни в коей мере не может быть компенсирована мнимыми экономическими выгодами от их функционирования.

Частичное решение проблемы удаления больших объемов регулярно образующихся ТКО предполагается осуществить в рамках Приоритетного проекта «Чистая страна» путем строительства в период с 2018 по 2022 г. четырех мусоросжигательных заводов в Московской области (Воскресенск, Наро-Фоминск, Ногинск и Солнечногорск) и одного в городе Казани (Осиново)[12]. Четыре подмосковных завода

[11] См.: *Ляув Б., Брызгалова Е.* Почему Московская область задыхается от вони со свалок.

[12] Паспорт Приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» (Приоритетного проекта «Чистая страна»), утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12) // Официальный интернет-сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/B3JtWzMSWVAHKTd6plVchwnOLWEYmF9f.pdf (дата обращения: 06.06.2018).

должны снизить долю отходов, которые направляются на полигоны, на 25%, а в Татарстане их и вовсе перестанут захоранивать[13]. Предполагается, что суммарно предприятия будут обрабатывать 2,8 млн т отходов в год[14].

Существуют различные научно обоснованные оценки влияния мусоросжигательных заводов на окружающую среду, а также жизнь и здоровье граждан – от крайне негативных[15], до умеренных[16] и даже весьма позитивных. При этом одним из наиболее распространенных аргументов в пользу строительства новых объектов такого рода является удачный опыт ряда зарубежных стран, где такие заводы функционируют достаточно давно и вполне эффективно[17]. Очевидно, что такой опыт применим к российским реалиям только с учетом того, что в этих государствах не одно десятилетие успешно действует селективный сбор как коммунальных, так и иных отходов (есть необходимая инфраструктура и сформирован соответствующий менталитет у населения), к тому же следует учитывать, что одним из наиболее вероятных определяющих факторов для выбора сжигания отходов как определяющего способа их удаления является явный недостаток территории многих государств Западной Европы для строительства новых полигонов или мусороперерабатывающих предприятий.

В настоящее время отсутствие законодательного запрета на строительство объектов обезвреживания отходов в границах населенных пунктов предоставляет возможность их строительства

[13] См.: *Адамчук О., Базанова Е.* Где в Московской области будут сжигать мусор // Ведомости. 2018. 15 февр. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/02/15/751104-podmoskovnii-musor-privlek-shveitsartsev-yapontsev (дата обращения: 06.06.2018).

[14] См.: В Подмосковье начали строить первый мусоросжигательный завод // Интерфакс. 2018. 5 июня. URL: https://www.interfax.ru/moscow/615651 (дата обращения: 06.06.2018).

[15] См., например: *Юфит С.С.* Мусоросжигательные отходы – опасность для России // Твердые бытовые отходы. 2009. № 3. С. 50–55; № 4. С. 56–59; № 5. С. 62–68.

[16] См., например: *Прядко А.Л.* Современные МСЗ в системе санитарной очистки территорий мегаполисов // Твердые бытовые отходы. 2011. № 10. С. 24–29.

[17] См., например: *Билитевски Б., Ширмер М.* Сжигание отходов: опыт Германии // Твердые бытовые отходы. 2007. № 1. С. 47–49; *МакКиннон-Резерфорд К.Д.* Сжигание отходов сегодня и завтра // Твердые бытовые отходы. 2009. № 5. С. 80–84; № 6. С. 55–58; № 7. С. 62–64; *Сандквист Я., Ванкевич Р.* Сжигание отходов: плюсы и минусы // Твердые бытовые отходы. 2007. № 2. С. 51–52; *Боравская Т.В.* Наилучшие доступные технологии в области сжигания отходов: европейский подход // Твердые бытовые отходы. 2009. № 3. С. 69–72; В «зеленое» будущее со шведскими технологиями // Твердые бытовые отходы. 2010. № 2. С. 58–64; *Мельников А.В.* Сжигать? Не сжигать? // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6. С. 46–48; *Ван Гервен Т., Гейзен Д., Стоффилс Л., Джасперс М., Вандекастел С.* Обращение с отходами мусоросжигания в Европе // Твердые бытовые отходы. 2007. № 2. С. 40–50.

в городах, вместе с тем их функционирование в непосредственной близости от жилых районов и объектов социальной инфраструктуры может повлечь причинение существенного вреда не только окружающей среде, но и здоровью граждан[18].

Очевидно, что комплексное решение давно назревших проблем в области обращения с отходами возможно только лишь при формировании на территории РФ единой инфраструктуры обращения с отходами, которая будет включать в себя не разрозненные объекты, а систему объектов, объединенных единой технологической сетью, расположенных с учетом экологических и санитарно-эпидемиологических требований, а также наиболее рационального транспортного «плеча».

Следует отметить, что понятие «инфраструктура обращения с отходами» является предметом научных исследований уже достаточно давно. Под ней предлагают понимать комплекс объектов, предприятий, организаций и учреждений, обеспечивающих решение экологических, социальных, экономических и технологических задач в сфере обращения с отходами, который формируется как инфраструктурными объектами, на которых осуществляется непосредственно обращение с отходами, так и организациями, оказывающими опосредованное воздействие на этот процесс[19].

По нашему мнению, в систему объектов данной инфраструктуры должны входить:

1) места накопления отходов (в частности, контейнерные площадки);

2) пункты сбора отходов (включая пункты сбора вторсырья);

3) мусороперегрузочные станции и логистические центры;

4) объекты обработки отходов (включая сортировочные комплексы);

5) объекты утилизации отходов (мусороперерабатывающие предприятия);

6) объекты обезвреживания (мусоросжигательные заводы, на которых обезвреживаются отходы, не подлежащие утилизации);

---

[18] См.: *Пономарев М.В.* Правовое регулирование экологически безопасного обращения с отходами в городах // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 67.

[19] См.: *Сомова Т.Н., Ощепкова А.З., Столбов В.А.* Инфраструктура обращения с отходами: от понятия к реальности // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического ун-та. Урбанистика. 2012. № 3. С. 18–19.

7) объекты размещения отходов (полигоны и иные объекты хранения и захоронения отходов), на которых должно осуществляться хранение и захоронение только тех отходов, которые не подверглись утилизации или обезвреживанию, например неперерабатываемых отходов («хвоста»), или отходов, образовавшихся после термического обезвреживания (золы мусоросжигательных предприятий).

В настоящее время территориальное расположение объектов данной инфраструктуры по всей территории РФ отражено в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе ТКО, утвержденных субъектами РФ.

При этом в качестве одного из основных направлений деятельности, которые должны быть положены в основу предложений по формированию инфраструктуры в области обращения с бытовыми отходами, предлагается рассматривать создание систем раздельного сбора отходов, обеспечивающих снижение количества отходов, требующих захоронения, и исключение попадания отходов, содержащих токсичные компоненты в захораниваемые отходы[20].

Процесс создания новых объектов инфраструктуры в области обращения с отходами сопряжен с определенными трудностями, обусловленными наличием ряда запретов в действующем законодательстве. С 2002 г. действует запрет на размещение отходов I–IV классов опасности и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека (п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Применение данного запрета существенным образом затрудняется ввиду ряда факторов. Например, запрет на «сброс отходов в недра и на почву», на наш взгляд, противоречит закрепленной законодательством возможности захоронения отходов производства и потребления и радиоактивных отходов в участках недр[21], а также в наземных объектах размещения отходов и фактически не может применяться.

[20] См.: *Ощепкова А.З.* Инфраструктура в сфере обращения с отходами: территориальные аспекты // Твердые бытовые отходы. 2008. № 11. С. 19.

[21] См., например, ч. 2 ст. 12, ст. 13, 30 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 1 Закона об отходах производства и потребления (в части определения понятия «объект захоронения отходов»).

Отсутствие в законодательстве четкого понимания содержания термина «территории, прилегающие к городским и сельским поселениям», неопределенность границ этих территорий и отсутствие порядка их определения также затрудняет применение данного запрета на практике.

Термин «пути миграции объектов животного мира» неоднократно используется в законодательстве[22], однако четко не определяется и ввиду этого делает указанный запрет труднореализуемым. Более того, используемое в данной норме понятие «пути миграции животных» ввиду отсутствия четкого определения термина «миграция» (применительно к животным) может быть истолковано гораздо шире, позволяя причислить к таким «путям миграции» направления постоянного перемещения животных, в том числе юридически не признаваемых объектами животного мира (например, бродячих собак в городской среде и т.п.).

Термин «нерестилища» хоть и упоминается наряду с термином «места нереста» в действующем законодательстве, но является недостаточно определенным с юридической точки зрения в части расположения своих границ или порядка их установления на местности, что делает указанный запрет практически нереализуемым на практике[23]. Также следует отметить неопределенность понятия «иные места, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека», отсутствие четкого понимания содержания которого позволяет причислить к таким местам практически всю окружающую среду, и делает соответствующий запрет, предусмотренный комментируемой нормой, фактически неприменимым.

За последнее десятилетие требования к местам строительства объектов размещения отходов претерпели существенные изменения, в частности, с 2008 г. были установлены дополнительные запреты (п. 5 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»):

---

[22] Данный термин используется в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», а также в ст. 8.33 КоАП РФ, которая предусматривает наступление административной ответственности за нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов, и ряде иных нормативных правовых актов.

[23] В судебной практике места нереста водных биологических ресурсов в части обеспечения соблюдения их особого правового режима зачастую подлежат особой правовой охране в контексте того, что признаются водными объектами рыбохозяйственного значения (см. постановление ФАС Дальневосточного округа от 16 июня 2008 г. № Ф03-А24/08-2/1941 по делу № А24-5753/2007).

1) на захоронение отходов в границах населенных пунктов;

2) на захоронение отходов в границах лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

3) на захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

В результате принятия указанных запретов объекты хранения и объекты захоронения отходов, построенные до введения указанных запретов, проектная документация которых прошла государственную экологическую экспертизу и государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, соответствовавшие на тот момент всем экологическим и градостроительным требованиям, оказались «вне правового поля».

Многие из данных объектов впоследствии были исключены из государственного реестра объектов размещения отходов (ГРОРО) и, соответственно, осуществлять захоронение отходов на них в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» было запрещено. Следующим шагом было приостановление Росприроднадзором действия лицензий на размещение отходов I–IV классов опасности субъектов хозяйственной деятельности, эксплуатирующих указанные объекты. При этом указанным субъектам законодательством не был предоставлен «переходный период» для приведения указанных объектов в соответствие с изменившимися требованиями законодательства.

В результате многие из указанных объектов (полигонов) при отсутствии альтернативных наиболее подходящих вариантов для размещения отходов в регионе перешли в разряд «серых», т.е. продолжили функционировать нелегально.

Также весьма актуальной проблемой, связанной с функционированием инфраструктуры объектов в области обращения с отходами, является отсутствие экономических гарантий в части обеспечения соблюдения экологических требований организациями, обеспечивающими эксплуатацию полигонов и иных объектов размещения отходов, на стадии вывода указанных объектов из эксплуатации (консервации и ликвидации). В результате указанные

организации зачастую не выполняют свои обязательства по консервации или ликвидации указанных объектов при строгом соблюдении экологических требований, а зачастую и вовсе банкротятся, не оставляя ответственных по своим обязательствам.

Для решения указанной проблемы Минприроды России предложило создать ликвидационные фонды для организаций, эксплуатирующих полигоны по хранению ТКО, по примеру ликвидационных фондов для нефтяных компаний и других недропользователей. В случае банкротства владельца свалки деньги не попадут в перечень средств, распределяемых между его кредиторами, а будут направлены на рекультивацию земель[24].

Представляется целесообразным также совершенствование правового механизма участия общественности в принятии «экологически значимых» решений, т.е. решений, касающихся реализации и зашиты их конституционного права на благоприятную окружающую среду, в особенности при решении вопроса о дальнейшем функционировании старых или вопроса о размещении новых объектов инфраструктуры в области обращения с отходами. Именно информирование местных жителей об экологических рисках на всех стадиях осуществления функционирования объекта – на стадиях планирования, проектирования, выбора и предоставления земельного участка, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, вывода из эксплуатации, консервации и ликвидации таких объектов.

Необходимо устранять «процедурные изъяны» как публичных слушаний, так и общественных обсуждений, проводимых в том числе в ходе процедуры оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) или государственной экологической экспертизы. Только детальное правовое регулирование данных процессов, наличие «обратной связи» при учете субъектами намечаемой хозяйственной деятельности и органами местного самоуправления замечаний, поступающих от

[24] Подробнее см.: *Подобедова Л.* Минприроды предложило создать фонды для ликвидации свалок // РБК. 2018. 16 апр. URL:https://www.rbc.ru/business/16/04/2018/5acf4304 9a79473b2a1bfbd1 (дата обращения: 06.06.2018); Минприроды обяжет операторов полигонов ТБО создавать фонды для ликвидации свалок // Общая газета. 2018. 16 апр. URL: https://og.ru/society/2018/04/16/95866 (дата обращения: 06.06.2018); Минприроды предложило создать ликвидационные фонды для рекультивации свалок // Интерфакс Недвижимость. 2018. 16 апр. URL: http://realty.interfax.ru/ru/news/articles/92537/ (дата обращения: 06.06.2018) и др.

местных жителей, наличие реального конструктивного диалога между ними, позволит снизить уровень социальной напряженности, а также вероятность возможных различного рода злоупотреблений с обеих сторон.

Вызывает определенные трудности в практической деятельности на сегодняшний день и отсутствие порядка проведения общественных обсуждений при корректировке территориальных схем, что может создавать условия для игнорирования мнения местных жителей при размещении объектов инфраструктуры по обращению с ТКО.

В настоящее время Минприроды России подготовлен, но пока не утвержден проект постановления Правительства РФ «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем», которым предусматривается порядок корректировки территориальных схем. Данным проектом урегулирован лишь порядок общественного обсуждения проекта территориальной схемы, и при этом не предусматривается четкого порядка обсуждения с местным населением изменений, вносимых в уже действующую территориальную схему.

Отсутствие порядка учета общественного мнения при корректировке территориальных схем (в особенности при решении вопросов о выборе места размещения новых объектов инфраструктуры по обращению с отходами) может привести к усилению протестных настроений среди местных жителей.

Таким образом, для целей решения наиболее актуальных и значимых на сегодняшний день проблем в области формирования и обеспечения экологически безопасного функционирования инфраструктуры объектов по обращению с отходами, на наш взгляд, следует обеспечить:

1) скорейшее правовое закрепление системы экологических требований к объектам обезвреживания отходов (в особенности к объектам термического обезвреживания – мусоросжигательным предприятиям) с обязательным введением законодательного запрета размещения указанных объектов в границах населенных пунктов;

2) создание экономических механизмов безопасной ликвидации объектов размещения отходов, выведенных из эксплуатации, например, в виде формирования организациями, осуществляющими эксплуатацию указанных объектов, обязательных ликвидационных

фондов, средства из которых будут направляться на обеспечение проведения комплекса природоохранных мероприятий в рамках ликвидации объекта;

3) совершенствование порядка проведения общественных обсуждений в рамках процедуры ОВОС, а также в иных предусмотренных законодательством случаях при принятии решений, затрагивающих право граждан на благоприятную окружающую среду, в частности, детализация данного процесса, формализация обязанности учета субъектами намечаемой хозяйственной деятельности и органами местного самоуправления замечаний, поступающих от местных жителей, что позволит добиться реального конструктивного диалога между ними, снизить уровень социальной напряженности и вероятность возможных злоупотреблений с обеих сторон;

4) закрепление порядка проведения общественных обсуждений при корректировке территориальных схем в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, что позволит избежать игнорирования мнения местных жителей при размещении объектов инфраструктуры по обращению с отходами.

Куделькин Николай Сергеевич
ecolaw@igpran.ru

Правовая охрана морской среды: проблема интродукции чужеродных видов

Одной из серьезных угроз для окружающей среды является такой вид биологического загрязнения, как инвазии чужеродных видов (животных, растений, бактерий и т.д.). Данный вид загрязнения крайне сложно поддается контролю, его последствия проявляются не сразу, порой спустя значительный промежуток времени, а их устранение, как правило, очень затруднительно либо невозможно вовсе.

В настоящее время внедрение инвазивных видов часто приводит к существенным потерям биологического разнообразия, в некоторых случаях вселение чужеродных видов может приводить к значительному экономическому ущерб и ставить под угрозу здоровье людей, проживающих на соответствующих территориях. Количество экологических катастроф, вызванных инвазиями, неуклонно увеличивается[1].

Глобальным экологическим фондом (ГЭФ – финансовый механизм предоставления грантов и льготных кредитов странам-получателям на осуществление проектов и деятельности, которые нацелены на решение экологических проблем глобального характера. Фонд был учрежден в 1991 г.[2]) чужеродные виды отнесены к одной из наиболее существенных угроз для морской среды. Инвазивные организмы могут вызывать токсичное цветение воды, коррозию гидротехнических сооружений, способствовать распространению болезнетворных организмов, ставить под угрозу или полностью уничтожать рыбохозяйственные запасы. Говоря о масштабах загрязнения морской среды чужеродными видами, приведем следующие данные. За последнее 200 лет в различные акватории Мирового океана вселилось следующее количество чужеродных видов: Черное море – 75 видов,

[1] См.: *Мержвинский Л.М.* Биологическое загрязнение природных комплексов инвазивными видами // Экологическая культура и охрана окружающей среды: II Дорофеевские чтения: материалы международной науч.-практич. конф. Витебский государственный ун-т / Под ред. И.М. Прищепа. Витебск, 2016. С. 17.

[2] См: URL: http://www.rsci.ru/grants/fonds/133.php (дата обращения: 29.08.2018).

Балтийское море – 105 видов, прибрежная зона Австралии – 210 видов, Средиземное море – 240 видов, эстуарии и прибрежная зона Атлантического и Тихоокеанского побережья Северной Америки – 298 видов[3].

По мнению ученых, выявление чужеродных видов в морской среде является сложной задачей, ее решение невозможно без высококвалифицированных специалистов-систематиков и глубоких познаний об изначальном составе биоты региона. Вопрос об отнесении впервые обнаруженного вида к чужеродному может вызвать множество споров между специалистами. По мнению А.Ю. Звягинцева, В.И. Радашевского, В.В. Ивина, И.А. Кашина, А.Н. Городкова (Институт биологии моря им. А.В. Жирмунского, ДВО РАН, Россия), для разрешения этого вопроса может использоваться факт массового развития популяции обнаруженного вида, его способность к размножению, при этом такой вид не должен был отмечаться в исследуемом районе ранее[4].

Одним из наиболее частых примеров, которым иллюстрируют инвазии чужеродных видов, является вселение моллюска рапаны в Черное море. Хищная улитка – пришелец из теплых азиатских морей и не имеющая в северной части Черного моря естественных врагов, таких как морские звезды или крупные крабы, способных ограничить ее численность. Впервые рапана была выявлена в Черном море в 1947 г., где у берегов Кавказа она уничтожила Гудаутскую устричную банку, располагавшуюся на глубинах 20–25 м. Причем, как показали исследования, проведенные спустя 10 лет, биоценоз крупных моллюсков (устриц) так и не восстановился. По мнению специалистов, в настоящее время рапана (активный хищник, хорошо адаптирующийся к новой среде обитания) уже нанесла серьезный невосполнимый урон биоценозам двустворчатых моллюсков, а также экологии Черного моря[5].

---

[3] См.: *Дроздов В.В., Фрумин Г.Т., Косенко А.В., Боев А.С.* Разработка и анализ показателей трансграничного биологического загрязнения балластными водами судов экосистемы Балтийского моря // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического ун-та. 2012. № 26. С. 173.

[4] См.: *Звягинцев А.Ю., Радашевский В.И., Ивин В.В., Кашин И.А., Городков А.Н.* Чужеродные виды в дальневосточных морях России // Российский журнал биологических инвазий. 2011. Т. 4. № 2. С. 44–73.

[5] Подробнее см.: *Смирнова Ю.Д.* Адаптация вселенца Rapana venosa в северной части Черного моря (на примере акваторий Карадагского заповедника) // Universum: химия и биология. 2016. № 12 (30). С. 5–6, 10.

Отметим, что для науки экологического права вопросы предотвращения загрязнения чужеродными видами являются крайне актуальными как на национальном, так и на международном уровне. Решение этой задачи должно занимать одно из лидирующих мест при обеспечении экологической безопасности. Особое значение борьба с чужеродными видами и предотвращением инвазий приобретает при осуществлении природоохранной деятельности в таких регионах, как Арктика, которая характеризуется чрезвычайно хрупкими и чувствительными к различного рода воздействиям экосистемами (в том числе и морскими).

Отметим, что Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.), которая была принята в целях сохранения биологического разнообразия, устойчивого использования его компонентов и совместного получения на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, предусматривает, что каждая из Договаривающихся Сторон, насколько это является целесообразным и возможным, в рамках сохранения in-situ[6] предотвращает интродукцию чужеродных видов, в случаях если они угрожают экосистемам, местам обитания или видам, а также контролирует или уничтожает такие чужеродные виды (п. h ст. 8). Отметим, что в данной норме устанавливается то, что деятельность по борьбе с чужеродными видами должна осуществляться только в случаях, если такие виды создают указанные в рассматриваемой статье угрозы. Также важным моментом является то, что такая деятельность осуществляется, только если она целесообразна и возможна, – это положение необходимо в том числе и потому, что в некоторых случаях избавиться от чужеродных видов не представляется возможным, соответственно невозможно и полное выполнение п. h ст. 8 Конвенции о биологическом разнообразии.

Конвенция ООН по морскому праву (1982 г.) (ст. 196) устанавливает основы для борьбы с инвазиями, требуя от государств совместной работы по предотвращению, сокращению и ограничению загрязнения морской среды, включая преднамеренное или случайное привнесение

[6] В соответствии со ст. 2 Конвенции о биологическом разнообразии «сохранение in-situ» означает сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде, а применительно к одомашненным или культивируемым видам – в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки.

чужеродных или новых видов в ту или иную часть морской среды, которое может привести к значительным и вредным изменениям в ней.

Отметим, что знаковым событием в сфере предупреждения загрязнения морской среды чужеродными видами является принятие Международной конвенции о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 года (Лондон, 13 февраля 2004 г.).

В настоящее время морскими судами переносится около 10–12 млрд т балластных вод в год[7], что представляет серьезную угрозу вселения чужеродных видов, поскольку в забортной воде, которая используется в качестве балласта, может содержаться довольно большое количество живых организмов, таких как бактерии, моллюски, медузы, небольшие рыбы и т.д. По некоторым оценкам, с балластными водами ежедневно транспортируется около 7 тыс. видов морских организмов[8]. В качестве примера интродукции чужеродных видов путем их переноса с балластными водами назовем гребневика Mnemiopsis leidyi из Северной Америки, который вселился в Черное море в 80-х гг. прошлого столетия и стал причиной существенного уменьшения запасов хамсы, что повлекло за собой экономические потери в размере около 240 млн долл. США[9].

Итак, Международная конвенции о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 года вступила в силу 8 сентября 2017 г., ею предусмотрено два стандарта: D-1 и D-2.

Судно, производящее замену балластных вод для выполнения стандарта, указанного в правиле D-1, насколько это возможно, должно производить замену балластных вод на расстоянии не менее 200 морских миль от берега и в местах с глубиной воды не менее 200 м.

Если судно не может производить замену балластных вод в соответствии с указанными выше условиями, то такая замена должна производиться на максимально возможном расстоянии от ближайшего берега, но не менее 50 морских миль от него и в местах с глубиной воды не менее 200 м. В случаях, если замену балластных вод невозможно осуществить в соответствии с названными параметрами,

[7] См.: *Горбонос В.А.* Проблемы загрязнения морской среды сбросами балласта и методы очистки балластных вод // Вологдинские чтения. 2010. № 78. С. 164–165.

[8] См.: *David M., Perkovič M.* Ballast water sampling in the Republic of Slovenia // 1st Int. Workshop on Guidelines and Standards for Ballast Water Sampling, Rio de Janeiro, Brazil, 7–11 April 2003: Workshop Rep. L., 2003. P. 22–30. (GloBallast Monograph Series; No. 9).

[9] См.: *Звягинцев А.Ю.* Организация мониторинга балластных вод и морских биоинвазий в дальневосточных морях России // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2009. № 3 (145). С. 33.

то государство порта может назначить районы для замены балластных вод.

Данные правила можно объяснить следующими соображениями, как пишет доктор биологических наук А.Ю. Звягинцев: открытые воды (с глубинами более 50 м) обычно располагаются в районах, находящихся за границей континентального шельфа. Концентрация водных обитателей таких акваторий намного ниже по сравнению с прибрежной зоной. Также такие районы характеризуются низким разнообразием биотопов, в которых могли бы освоится организмы-вселенцы. Кроме того, открытые воды находятся на почтительном расстоянии от берега, к которому обычно направляются инвазивные организмы, и чем больше это расстояние, тем выше вероятность, что такие организмы будут употреблены в пищу представителями местной фауны[10].

В свою очередь, стандарт D-2 устанавливает требования к количественному содержанию организмов в сбрасываемых балластных водах.

Отметим, что суда, построенные после 8 сентября 2017 г., должны соответствовать стандарту D-2 к моменту окончания постройки. Для судов, построенных до 8 сентября 2017 г., действует переходный период, в течение которого они должны быть оборудованы системой управления балластными водами[11].

В заключение скажем, что борьба с загрязнением морской среды чужеродными видами становится все более актуальной. Это обусловлено главным образом увеличением интенсивности судоходства, в том числе и в арктических морях, где этому вопросу следует уделять повышенное внимание.

Также отметим, что балластные воды являются не единственным источником вселения чужеродных видов в морскую среду, в этой связи следует назвать, например, биообрастание судов, а также намеренную интродукцию видов в несвойственные для них ареалы. Все эти вопросы нуждаются в тщательном правовом регулировании и контроле со стороны не только отдельных государств, но и всего мирового сообщества.

[10] См.: *Звягинцев А.Ю.* Организация мониторинга балластных вод и морских биоинвазий в дальневосточных морях России. С. 35.
[11] См.: URL: http://portnews.ru/comments/2357/ (дата обращения: 31.08.2018).

Редникова Татьяна Владимировна
trednikova@yandex.ru

Биологическое разнообразие: объекты правовой охраны

Как известно, в экологическом законодательстве часто используются специальные, близкие к естественным и техническим наукам терминология и формулировки, содержание которых далеко не всегда понятно неспециалисту. Однако для обеспечения качества правового регулирования в данной сфере необходимо в процессе разработки экологического законодательства опираться на знания сущности объективных процессов взаимодействия общества и природы, что позволит создать единую гармоничную модель правоотношений. Анализ действующего законодательства РФ показал, что в области охраны биологического разнообразия и его компонентов не существует комплексного подхода в определении объектов правового регулирования. Специалистами в области экологического права отмечается, что понятие «биологическое разнообразие», введенное в российское законодательство под влиянием международного экологического права, не было наполнено практическим содержанием. Неясность определения категории «биологическое разнообразие» порождает декларативность и фактически формальное, незаконченное и не имеющее юридических последствий его использование в законодательстве. На нормативном уровне дополнительных мер, способствующих эффективному достижению целей охраны биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов, не было принято вследствие определенной научной неясности относительно возможностей и способов сохранения биоразнообразия[1].

Дискуссионным представляется суждение, что биологическое разнообразие является оценочной категорией по отношению к животному миру, а не самостоятельным объектом использования и охраны, основанное на оценке состояния правового регулирования

[1] См.: *Краснова И.О.* Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex Russica. 2016. № 6(115). С. 148–149.

его охраны в Российской Федерации[2], ведь факт наличия или отсутствия законодательных формулировок никак не влияет на истинные свойства и характеристики самого объекта. Однако если обратиться к определению понятия «биологическое разнообразие» с позиции естественных наук, то оно представляется наполненным максимально конкретным содержанием.

Как известно, базовым международным нормативным правовым актом в сфере охраны биологического разнообразия и его компонентов является Конвенции о биологическом разнообразии, принятая в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г.[3], в которой биоразнообразие определено как «вариабельность живых организмов из всех источников, включающих *inter alia* (лат. «среди прочих») наземные, морские и прочие водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются: это включает разнообразие в пределах вида, разнообразие видов и разнообразие экосистем». Таким образом, выделяются три уровня, на которых должно осуществляться сохранение биоразнообразия: генетический, видовой (таксономический) и экосистемный. Живые организмы обитают в составе популяций[4]. Генетическое разнообразие между особями одного вида определяется структурой аллелофонда[5] и генофонда[6] его популяции. Источником генетического разнообразия является комбинативная изменчивость. Чем богаче набор аллелей особей вида, тем он более способен к адаптации к изменяющимся условиям окружающей среды и, соответственно, имеет большие шансы на выживание. Именно разнообразие аллелей в генофонде вида служит основой разнообразия видов и экосистем[7].

В свою очередь, вид (лат. *species*) – это основная структурная единица биологической систематики живых организмов (животных,

---

[2] См.: *Краснова И.О.* Указ. соч. С. 153.

[3] Российская Федерация подписала ее в 1992 г. и ратифицировала в 1995 г. / Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 601.

[4] Популя́ция (от лат. *populatio* – население) – совокупность организмов одного вида, длительное время обитающих на одной территории (занимающих определенный ареал) и частично или полностью изолированных от особей других таких же групп.

[5] Множество аллелей (различных форм одного и того же гена) в популяции.

[6] Множество генотипов (совокупность генов каждого конкретного организма) в популяции.

[7] См.: *Власова Е.А., Сухорукова Л.Н.* Компоненты биологического разнообразия в содержании общего полного биологического образования // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Психолого-педагогические науки. 2014. № 3 (28). С. 96.

растений и микроорганизмов)[8], являющаяся основной таксономической и систематической единицей в биологии. Под видовым разнообразием в биологии понимаются все виды живых организмов, обитающих на Земле. При этом каждый вид обитает на определенной территории (ареал его обитания). Видовое разнообразие зависит в том числе от соотношения видов в экосистеме[9]. В настоящее время единой классификации экосистем не существует[10]. В зависимости от цели и области применения данного понятия экосистемы классифицируются по различным основаниям: месту расположения (наземные и водные), размерам (микро-, мезо- и макроэкосистемы), количеству обитающих в них видов (богатые и бедные), происхождению (естественные и антропогенные) и т.д. Разнообразие экосистем на планете является одним из основных условий устойчивого состояния и целостности биосферы. В настоящее время именно экосистемный подход к охране биологического разнообразия считается наиболее перспективным с точки зрения достижения обозначенных в Конвенции о биологическом разнообразии целей.

Биологическое разнообразие является комплексным объектом, правовая охрана которого должна осуществляться на разных уровнях исключительно с учетом междисциплинарного подхода. Следует также обратить внимание на необходимость обеспечения единых подходов к охране биологического разнообразия в различных государствах, поскольку географическое расположение природных объектов и природных зон, являющихся местом обитания различных его компонентов, границы экосистем и ареалы обитания видов зачастую не совпадают с границами стран на политической карте мира. И именно поэтому необходимо обеспечить единые требования к охране, использовать различные средства, в том числе и правового характера, на практике доказавшие свою эффективность.

На международном уровне в рамках действующих конвенций как глобального, так и регионального уровня объектами правовой охраны являются и биоразнообразие в целом, отдельные его компоненты:

---

[8] *Тимофеев-Ресовский Н.В., Глотов Н.В., Иванов В.И.* Вид (в биологии) // Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1969–1978.

[9] Экосисте́ма, или экологи́ческая систе́ма (от др.-греч. οἶκος – жилище, местопребывание и σύστημα – система) – биологическая система (биогеоценоз), состоящая из сообщества живых организмов (биоценоз), среды их обитания (биотоп), системы связей, осуществляющей обмен веществом и энергией между ними.

[10] См.: *Власова Е.А.* Содержание научных компонентов понятия о биологическом разнообразии // Евразийский Союз Ученых. 2015. № 7 (16). С. 105.

животные, растения, их отдельные виды, генетические ресурсы, экосистемы.

В настоящее время среди уже сформированных подходов к охране биологического разнообразия и его компонентов, эффективность которых доказана практическим опытом их реализации отдельными странами и межгосударственными объединениями, необходимо отметить: экосистемный подход (сохранение разнообразия экосистем, мест обитаний и биномов, поддержание продуктивности экосистем); осуществление комплексной охраны всего биологического разнообразия, а не только его отдельных особо ценных компонентов или некоторых богатых с точки зрения видового разнообразия экосистем; предпочтение в применении мер по предотвращению возможного ущерба, а не по ликвидации уже причиненного; создание сетей особо охраняемых природных территорий (в том числе между разными государствами, а также глобальных сетей); формирование устойчивой или «зеленой» экономики.

Что касается компонентов биологического разнообразия, то круг объектов правовой охраны достаточно широк. Так, правовая охрана объектов животного мира, находящихся в состоянии естественной свободы, осуществляется на основе нескольких нормативный актов: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Отдельным объектом правовой охраны являются редкие и исчезающие виды животных и растений. Однако животные, являющиеся компонентами биологического разнообразия, существуют не только в дикой природе в состоянии естественной свободы, но и содержатся и разводятся в неволе и используются человеком для различных целей в сельском хозяйстве, промышленности, медицине, фармакологии и др. Отраслевые законы содержат соответствующие определения объектов правового регулирования, но какого-либо единства в отношении определения понятий не существует. Специалистами отмечается, что на федеральном уровне существует значительный правовой вакуум в регулировании отношений, объектом (предметом) которых являются животные всех видов, не находящиеся

в состоянии естественной свободы[11]. Что касается растений, то наиболее полно в Российской Федерации регламентирована правовая охрана лесов, в первую очередь как природного ресурса, в то время как в отношении правовой охраны растительности вне лесов растений существует значительный пробел в законодательстве.

Отдельным направлением охраны является правовая охрана генома, геномных и генно-инженерных исследований, связанных с вмешательством в геном, его модификации, что может приводить к изменению характеристик биологических видов, созданию новых модифицированных организмов с новыми свойствами, с не до конца изученным влиянием на жизнь и здоровье человека, а также на окружающую среду и другие биологические виды.

Следует отметить, что проблемным моментом также является отсутствие унификации определений объектов правовой охраны биологического разнообразия и его компонентов между нормами экологического права и положениями других отраслей права: гражданского, уголовного, административного и др. При этом единство применяемых определений объектов правовой охраны значительно повысило эффективность их правоприменения.

В заключение хотелось бы отметить, что представляется целесообразным на основании существующих в естественных науках знаний о сущности биологического разнообразия разработать и законодательно закрепить на национальном уровне определяющее его правовое понятие с учетом знаний соответствующих наук естественного цикла.

[11] См.: *Горохов Д.Б.* Современное законотворчество в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 139.

Иванова Светлана Витальевна
servis-05@list.ru

Правовые проблемы реализации Концепции устойчивого использования объектов животного мира в Российской Федерации

Охрана окружающей среды является одной из важнейших задач человечества. Особенно возросла необходимость сохранения и устойчивого использования природных объектов в настоящее время в условиях ежегодного наращивания темпов мирового производства, вызывающего существенные изменения в окружающей среде. Проблема устойчивого использования и сохранения объектов животного мира всегда была в центре внимания международного сообщества, поскольку исчезновение отдельных видов неизбежно ведет к глобальным экологическим проблемам, угрожая стабильности всем экосистемам Земли. По данным доклада WWF «Живая планета», с 1970 г. численность популяций млекопитающих, птиц, рыб, амфибий и рептилий сократилась на 58%. Согласно последним исследованиям специалистов WWF, в среднем ежегодное сокращение численности популяций составляет 2%.

Признаки замедления этого процесса в настоящий момент отсутствуют. Если эти тенденции сохранятся, то к 2020 г. численность популяций сократится на две трети (67%)[1]. По словам генерального директора WWF International Марко Ламбертини, дикая природа исчезает с беспрецедентной скоростью – буквально в течение жизни одного поколения. И проблема не только в том, что мы теряем замечательные виды животных, которых любим. Биологическое разнообразие – это основа здоровья лесов, рек, океанов. Уничтожьте часть видов – и экосистемы, в которых те обитали, разрушатся, что приведет к нехватке чистого воздуха, воды, продуктов питания[2].

[1] WWF's Living Planet Report 2016 // URL: http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/lpr_2016/ (дата обращения 25.01.2018).
[2] Study: Humans to wipe out two-thirds of wildlife by 2020–2016 // URL: https://new.wwf.ru/resources/news/klimat-i-energetika/k-2020-godu-mir-poteryaet-dve-treti-dikikh-zhivotnykh/ (дата обращения 25.01.2018).

Поэтому на современном этапе необходимой задачей государств является налаживание международного сотрудничества по решению комплексной проблемы сохранения отдельных видов животного мира, среды их обитания, а также всего биоразнообразия в естественных экологических системах. Возникает потребность разработки долгосрочных и стабильных основ устойчивого использования животного мира на национальном уровне с учетом научных основ экономического и социального развития страны.

Действующее законодательство РФ о животном мире закрепляет узкий подход к регулированию устойчивого использования животного мира, основанный на разработке комплекса мер по сохранению и использованию лишь отдельных видов диких животных, которые в большей степени имеют экономическое значение для человека, например, охотничьих животных, что противоречит нормам Конвенции о биологическом разнообразии, направленные на сохранение всего биоразнообразия.

В наибольшей степени баланс между экономическими и экологическими интересами в рамках устойчивого использования наблюдается в отношении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных. В отношении охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов явно наблюдается приоритет экономического интереса, что негативно сказывается на численности отдельных популяций диких животных. Устойчивое использование объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства вообще не урегулировано действующим законодательством, хотя при правильном и разумном подходе к их использованию можно сбалансировать экологические, экономические и социальные интересы. Особую роль в этой ситуации приобретает анализ теоретических и практических проблем в сфере устойчивого использования животного мира и определение особенностей реализации критериев устойчивого развития относительно объектов животного мира на территории России.

Животный мир является одним из основных элементов окружающей среды, объектом ее использования и охраны. Он включает все многообразие дикой наземной и водной фауны, участвующее в различных взаимосвязях в живой природе. Животный мир по целевому назначению можно подразделить на следующие категории: редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных; виды животных, являющиеся объектами охоты и рыболовства; другие виды

животных, не относящиеся к объектам охоты и рыболовства[3]. При устойчивом использовании диких животных должна быть достигнута «триединая цель устойчивого развития – сохранен потенциал биоразнообразия; получены экономические выгоды и решены социальные и культурные задачи»[4]. Таким образом, в процессе устойчивого использования объектов животного мира должны одновременно сочетаться экологические, экономические и социальные интересы граждан, общества и государства.

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных играют важную роль в различных экосистемах и являются «индикаторами состояния природных экосистем»[5]. Их использование осуществляется с изъятием их из среды обитания либо без такого изъятия. Изъятие таких видов животных осуществляется в строго определенных целях на основании разрешения, выданного специально уполномоченным органом исполнительной власти в области использования животного мира (Росприроднадзором)[6]. Устойчивое использование редких, находящихся под угрозой исчезновения видов животных без их изъятия осуществляется посредством разных форм наблюдения, мечения, фотографирования и иных методов исследования, если эти методы не наносят вреда животному миру или среде его обитания и не нарушают прав пользователей животным миром, другими природными ресурсами, а также прав собственников земель, землевладельцев, землепользователей, кроме случаев, когда такое пользование запрещено.

Обеспечение баланса экономических и социальных интересов при использовании редких, находящийся под угрозой исчезновения видов животных в ООПТ осуществляется посредством организации экологического туризма. На сегодняшний день экологический туризм является одним из перспективных и быстроразвивающихся секторов индустрии туризма, занимая одну их ведущих позиций. По оценкам многих экспертов, на долю экотуризма приходится уже более 10–20%

---

[3] О животном мире. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[4] *Медведев А.В.* Экономические и организационные инструменты устойчивого использования охотничьих ресурсов России: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2010. С. 3.

[5] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // http://www.mnr.gov.ru (дата обращения 26.01.2018).

[6] См.: постановление Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов» (ред. от 5 июня 2013 г.) // СПС «Консультант плюс».

прибыли от всего туристского рынка[7]. Доходы от экологического туризма направляются на финансирование мероприятий по сохранению диких животных и восстановлению их численности.

Россия – огромная страна с уникальными памятниками природы, бесценными национальными заповедниками и выдающимися потенциальными туристическими объектами, но она все же не занимает лидирующие позиции среди стран, специализирующихся на экологическом туризме. Причиной этому является следующий недостаток: в России достойным образом не развит ни один вид туризма в сравнении с другими странами, на которые стоит равняться. Основная проблема состоит в отсутствии мотиваций, желания и хорошего финансирования. В современном мире люди давно научились продавать самые безумные и, по сути, непримечательные объекты. В данном случае в России ничего не нужно выдумывать, следует только правильно расставить приоритеты в продвижении туристских объектов, в частности экологических природных зон. Существуют примеры даже слаборазвитых стран, которые имеют высокую популярность среди экотуристов, в том числе Кения, Танзания, Белиз, Эквадор, Лаос, Непал[8]. Например, в Южной Африке 90% из 1 052 000 туристов, зарегистрированных в стране, посетили национальные парки и сгенерировали экономический поток в размере 13 млн долл. США. В Танзании экотуризм приносит глобальный доход около 570 млн долл. США в год[9]. Таким образом, дикие животные становятся основой и поддержкой туристической индустрии. В России необходимо учесть опыт других стран в сфере экологического туризма. Следует отметить, что в отдельных субъектах РФ уже наблюдается тенденция к развитию экотуризма. Например, в Оренбургском государственном природном заповеднике в рамках экологического туризма[10] предоставляются услуги в виде проведения экскурсионных прогулок по экологическим тропам, в процессе которых можно наблюдать за дикими животными, при этом соблюдая меры по сохранению редких, находящихся под

[7] См.: *Anisimov A.P., Ryzhenkov A.J*. Ecotourism Development // Environmental Policy and Law. 2014. Vol. 44. No. 6. P. 545–565.

[8] См.: *Лапочкина В.В, Косарева Н.В, Адашова Т.А.* Экологический туризм в России: тенденции развития // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 5 (47). Ч. 1. С. 100–105.

[9] См.: *Chardonnet Ph., Clers des B., Fischer J., Gerhold R., Jori F., Lamarque F*. The value of wildlife. URL: http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/animal/artigo_chandonet.pdf (дата обращения 26.01.2018).

[10] См.: Заповедник «Оренбургский». URL: https://ria.ru/reserves/20170213/1487821837.html (дата обращения 25.01.2018).

угрозой исчезновения видов животных. Одновременно за оказанные услуги пользователи объектов животного мира перечисляют определенную сумму денег на счет учреждения (заповедника), которая в дальнейшем будет направлена на финансирование мероприятий по сохранению редких, находящийся под угрозой исчезновения видов животных и восстановлению их численности. Конечно, экономическая прибыль от экотуризма в Оренбургском заповеднике небольшая, однако наблюдается положительная тенденция. Одновременно с развитием инфраструктуры в рамках экотуризма реализуется и социальный интерес местных жителей путем обеспечения их рабочими местами. Если дикой природой можно управлять так, чтобы «местные жители получили существенные материальные блага от этого, они, наиболее вероятно, будут сотрудничать с турфирмами и осуществлять меры по охране окружающей среды»[11].

Таким образом, развитие экотуризма в России обеспечивает баланс экологических, экономических и социальных интересов граждан и государства в рамках реализации концепции устойчивого развития в отношении редких, находящихся под угрозой исчезновения видов животных. Экотуризм обеспечивает дополнительный доход и стимул для устойчивого использования объектов животного мира, поскольку все мероприятия и услуги, осуществляемые в рамках экотуризма, должны проводиться на устойчивой основе с тем, чтобы не причинять чрезмерный вред редким, находящимся под угрозой исчезновения видам животных, не приводить к повреждению их мест обитания в результате повышения антропогенной нагрузки и загрязнения.

Вторую категорию в составе животного мира составляют охотничьи ресурсы. Природный ресурс – это часть природных объектов, используемых человеком для удовлетворения своих потребностей[12]. «Предметы природы лишь тогда и лишь постольку интересуют человека, поскольку он имеет к ним интерес, поскольку они создают для него пользу, блага (материального или духовного свойства)»[13]. При этом животный мир как природный ресурс образуют не все дикие животные, находящиеся в состоянии естественной свободы, а только те из них, которые используются человеком для удовлетворения своих

[11] *Anisimov A.P., Ryzhenkov A.J.* Specially Protected Nature Territories and the Development of Ecological Tourism // Environmental Policy and Law. 2013. Vol. 43. No. 6. P. 330.
[12] Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
[13] Стайнов П. Правовые вопросы защиты природы / Под ред. О.С. Колбасова. М., 1974. С. 21–22.

потребностей. В связи с этим в силу экономической значимости для удовлетворения государственных и общественных интересов законодатель уделяет особое внимание правовому регулированию отношений по сохранению и использованию охотничьих ресурсов.

Принимая во внимание ценность сбережения окружающей среды, образующую одну их важнейших основ конституционного строя Российской Федерации и рассматриваемую международным сообществом в качестве общей задачи человечества, правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов должно осуществляться через реализацию природоохранной функции, имеющей всеобщий характер. Экологический критерий устойчивого развития реализовывается посредством установления нормативов изъятия охотничьих ресурсов, закрепления обязанностей охотпользователей по проведению биотехнических мероприятий, предупреждению гибели охотничьих ресурсов при осуществлении сельскохозяйственной и иной деятельности, регулированию численности охотничьих ресурсов. Экономический критерий устойчивого использования охотничьих ресурсов реализуется посредством взимания платежей за пользование охотничьими ресурсами, в частности сборов за пользование объектами животного мира[14]. В законодательстве о животном мире и налоговом законодательстве разработана и закреплена система платежей за пользование охотничьими ресурсами: государственная пошлина за получение бланков разрешений на добычу объектов животного мира юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также за получение самих разрешений гражданами; ставка сбора за пользование объектами животного мира, устанавливаемая согласно Налоговому кодексу РФ. Таким образом, можно отметить, что в российском законодательстве о животном мире достаточно детально разработан механизм реализации экологического и экономического критериев устойчивого использования охотничьих ресурсов. Однако в рамках устойчивого использования охотничьих ресурсов необходимо обеспечить одновременно и социальный критерий. Местные жители веками занимались и жили охотой и промыслом зверя, рыбы и пушнины. Поэтому очень важно учитывать интересы местного населения в рамках устойчивого использования в целях удовлетворения их материальных

[14] См.: *Волянский Е.В.* Нормативно-правовые аспекты государственного регулирования охоты и охотничьих угодий // Электронный журнал Экономика. Государство. Общество. URL: http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/01/01/ (дата обращения 29.01.2018).

и духовных потребностей. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» одним из принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов является участие граждан и общественных объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания, однако в последующих нормах данного Закона не нашли отражение конкретные формы и механизм такого участия. Данный принцип предполагает участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, касающихся вопросов пользования, охраны, защиты, воспроизводства соответствующих природных ресурсов в установленных законодательством России порядке и формах. Однако конкретные формы, механизм и процедуры общественного участия в законодательстве до сих пор не определены.

Продекларированный принцип, отражающий социальную составляющую устойчивого использования, не реализуется и в специальном законодательстве. Например, в Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не закрепляется приоритетное право местных жителей на приобретение разрешений на добычу охотничьих ресурсов в пределах закрепленных охотничьих угодий; охотхозяйственные соглашения заключаются без согласования мнения местных жителей. Декларативность рассматриваемого принципа подтверждается и судебной практикой. Так, Чухломской районный суд Костромской области отказал в исковых требованиях о понуждении к выдаче разрешения на добычу охотничьих ресурсов. Истец, обосновывая свои требования, указывал на пункт 10.2.4 охотхозяйственного соглашения от 20 февраля 2012 г., согласно которому ООО «Древ-Строй» обязано осуществлять использование охотничьих ресурсов с учетом интересов местного населения, в связи с чем местные жители должны получать разрешения на охоту по льготным тарифам. Суд подобные требования истца посчитал безосновательными, так как они не основаны на законе[15]. В юридической литературе отмечается, что для конкретной реализации положений об участии граждан в управлении,

[15] См.: Решение Чухломского районного суда Костромской области от 12 августа 2013 г. Дело №2-205/2013. URL: http://sudact.ru/regular/doc/Qfn5kri4a6mr/ (дата обращения 26.01.2018).

осуществлении их прав на достоверную информацию необходимо создание «головного регионального общественного института, призванного обеспечить координацию общественного участия в решении эколого-правовых вопросов и участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды»[16].

Таким образом, анализ действующего законодательства о животном мире свидетельствует о том, что в России наблюдается тенденция к сохранению баланса экологических и экономических интересов в сфере устойчивого использования охотничьих ресурсов, что соответствует критериям категории «рациональное использование» без обеспечения гарантий реализации социальных интересов местного населения в данной сфере отношений.

Третью группу объектов животного мира составляют дикие животные, не относящиеся к объектам охоты и рыболовства. В частности, в данную группу включаются виды животных, используемые в целях «извлечения полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; изучения, исследования и иного использования животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания; извлечения полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; получения продуктов жизнедеятельности объектов животного мира»[17]. Дикие животные, не отнесенные к объектам охоты и рыболовства, не имеют какой-либо экономической значимости для человека. Тем не менее они являются необходимыми элементами биоразнообразия в экосистемах. Каждый вид диких животных выполняет свою роль, свою функцию для сохранения равновесия в природе.

Так, птицы, не отнесенные к объектам охоты, весьма многочисленны и выполняют важную экологическую функцию. Например, «кукушка питается преимущественно мохнатыми, очень вредными гусеницами некоторых бабочек. Для других птиц

[16] *Харьков В.Н.* Правовое обеспечение общественного участия в управлении природопользованием и охраной окружающей среды: региональный аспект // Известия Тульского гос. ун-та. Экологические и юридические науки. 2015. № 2-2. С. 111.

[17] См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире».

эти гусеницы несъедобны, ядовиты. Кукушка же уничтожает их в огромных количествах, до 1000 гусениц и больше в день»[18].

Большую пользу приносят дикие пчелы. Они являются прекрасными опылителями многих растений. По мнению О.С. Колбасова, «при современном уровне взаимодействия общества с окружающей природой и при современном состоянии правового регулирования данной области отношений живые организмы не всегда выступают по отношению к обществу и воспринимаются обществом как самостоятельные материальные объекты. В определенных случаях и в определенные стадии жизненного цикла они существуют как органически неделимые компоненты других элементов природной среды и других живых организмов»[19].

Порядок добычи объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, определяется Федеральным законом «О животном мире», иными законами и другими нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следует отметить, что в ряде субъектов РФ приняты нормативные правовые акты, направленные на регулирование отношений, возникающих при осуществлении деятельности по использованию и добыче объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам[20].

Такими нормативными правовыми актами утверждается перечень объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, разрешенных к добыче на территории соответствующего субъекта РФ, который является основанием для выдачи разрешения на их добычу. Однако не во всех субъектах РФ приняты подобные нормативные правовые акты (например, в Оренбургской области) либо приняты, но не содержат перечень объектов животного мира, не отнесенных

[18] *Натали В.Ф.* Животный мир и его значение для человека. М., 1961. С. 31.

[19] *Колбасов О.С.* Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 61–62.

[20] См.: постановление Правительства Архангельской области от 15 октября 2013 г. № 494-пп «Об утверждении Правил использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, на территории Архангельской области» (с изм. на 27 января 2015 г.).; постановление Правительства Ростовской области от 24 июня 2015 г. № 419 «Об утверждении Правил использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, на территории Ростовской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/462605544 (дата обращения 29.01.2018).

к охотничьим ресурсам, как это произошло в Пермском крае[21]. Отсутствие перечня объектов, не отнесенных к охотничьим ресурсам, приводит к тому, что их добыча происходит без разрешений и без оплаты за пользование объектами животного мира.

Итак, в отдельных субъектах РФ наблюдается пробел в законодательстве о животном мире в сфере устойчивого использования объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, в результате чего на этих территориях отсутствует механизм реализации концепции устойчивого развития для обеспечения баланса интересов местного населения, бизнеса и охраны природы.

[21] См.: Закон Пермского края от 18 декабря 2012 г. № 154-ПК «О реализации отдельных полномочий Пермского края в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам». URL: http://docs.cntd.ru/document/462605544 (дата обращения 29.01.2018).

Горохов Дмитрий Борисович

Пробел в правовом регулировании отношений по содержанию, использованию и охране животных и способы его устранения

В системе федеральных законов и иных нормативных правовых актов существует значительный пробел в правовом регулировании общественных отношений, объектом которых являются животные всех видов (групп), не находящиеся в состоянии естественной свободы – среде обитания и соответственно не относящиеся к объектам животного мира. Фактически в реальной жизни такие общественные отношения сложились давно, а их федеральное правовое регулирование отсутствует[1]. На федеральном уровне предпринимаются попытки восполнить отмеченный недостаток двумя способами: путем разработки и принятия, во-первых, специального комплексного (базового) федерального закона о таких животных, во-вторых, коррекции норм различных отраслей законодательства.

Примером разрабатываемого федерального закона является проект № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными»[2], внесенный на обсуждение еще в 2011 г. по инициативе группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. 23 марта 2011 г. Государственная Дума его рассмотрела и приняла в первом чтении. Затем законопроект включался в примерную программу рассмотрения на 2015, 2016 и 2017 гг., но до сих пор не прошел второе чтение и не стал действующим федеральным законом.

---

[1] См.: *Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Выпханова Г.В., Минина Е.Л.* и др. Правовой режим охраны животных в городской среде // Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / Отв. ред. *Н.В. Кичигин.* М., 2013. С. 202–219; *Минина Е.Л.* Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 80–88; *Горохов Д.Б., Горохова Ю.В*. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира // Законодательство и экономика. 2015. № 3. С. 22–41; Горохов Д.Б. Современное законотворчество в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138–152.

[2] См.: паспорт проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» // СПС «КонсультантПлюс».

Способ коррекции действующих федеральных законов демонстрируется, например, неоднократными предложениями изменения УК РФ и КоАП РФ в части ответственности за жестокое обращение с животными и нарушения правил содержания животных[3]. Показательны также инициативы по изменению иного законодательства: об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов[4], о полномочиях региональных органов государственной власти[5].

Работа в этом направлении уверенно и активно продолжается: соответствующие федеральные законы, как правило, принимаются.

Напротив, для первого способа усилий предпринимается недостаточно, он фактически не является приоритетным в целях устранения имеющегося пробела в правовом регулировании.

Анализ результатов законопроектной деятельности в первом и во втором случаях позволяет сделать вывод о ее несогласованности. Эта деятельность осуществляется параллельно, законодательные инициативы предлагаются в отдельности друг от друга, хотя предполагается достижение цели, направленной на один и тот же результат, – обеспечить надлежащее содержание, использование и эффективную охрану животных.

Возникла тенденция «опережающего правового регулирования», когда по предмету правового регулирования специального комплексного (базового) федерального закона, находящегося в проектном состоянии и имеющего статус закона, прошедшего первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, активно проектируются и поспешно

[3] В 2015–2017 гг. автор участвовал в подготовке 14 заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в УК РФ и КоАП РФ, поступивших в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. См., например,: паспорта федеральных законов №№ 954756-6, 1132839-6, 1166517-6, 1175091-6 о внесении изменений в КоАП РФ в целях введения административной ответственности за нарушение правил содержания животных и жестокое обращение с животными; паспорт проекта федерального закона № 308781-7 об изменении статьи 245 УК РФ. См.: Федеральный закон от 20 декабря 2017 г. № 412 «О внесении изменений в статьи 245 и 258.1 Уголовного кодекса РФ и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

[4] См.: паспорта проектов федеральных законов №№ 1120407-6 и 333436-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части предотвращения жестокого обращения с животными» // СПС КонсультантПлюс. См.: Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1589.

[5] См.: паспорт проекта федерального закона № 458518-7 «О внесении изменения в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части уточнения полномочий региональных органов государственной власти по отлову и содержанию безнадзорных животных» // СПС «КонсультантПлюс».

принимаются в качестве федеральных законов изменения в отдельные нормы различных действующих федеральных законов. Получается, что при отсутствии установленного специальным комплексным (базовым) федеральным законом правового режима содержания, использования и охраны животных вносятся изменения в действующие федеральные законы, имеющие иные самостоятельные цель и предмет правового регулирования. При отсутствии такого правового режима продвигается законодательная инициатива, например, по коррекции полномочий органов государственной власти субъектов РФ в части отлова, содержания, вакцинации, других способов ветеринарной помощи и «возвращению в прежнюю среду обитания» безнадзорных животных.

Очевидно, что при имеющемся положении нельзя законно и обоснованно утверждать, что будет достаточным и необходимым только лишь отлавливать и содержать либо отлавливать, содержать, вакцинировать и выпускать безнадзорных животных в «прежнюю среду обитания». Остается также неясным решение ряда вопросов в отношении федеральных законодательных требований: о вакцинации, стерилизации, об идентификации (чипировании), о способах отлова, сроках содержания и их местах (приютах) для безнадзорных животных, об информировании возможных собственников (владельцев) животных об их судьбе и т.п. Также требует ясности объем и порядок покрытия финансовых затрат на реализацию этих полномочий региональными органами государственной власти в целях осуществления соответствующих мероприятий.

Таким образом, обозначенная тенденция «опережающего правового регулирования» в современном правотворчестве в сфере содержания, использования и охраны животных характеризуется наличием следующих негативных обстоятельств:

– допускается неверное определение способа достижения цели правового регулирования, при котором приоритет отдается корреспондирующим изменениям действующих федеральных законов, а не доработке проекта и принятию отсутствующего базового закона, устанавливающего новый правовой режим согласно декларируемой цели и из положений которого корреспондирующие изменения должны следовать;

– происходит ошибка в определении вида правоотношения, влекущая ненадлежащий выбор предмета регулирования и закона, требуемого для применения и коррекции;

– применяется неоправданная в этом случае техника точечной коррекции, при которой изменению подлежит только незначительная

часть действующего федерального закона вне связи с другими его положениями и тем более с другим законодательством.

Тенденция является опасной, поскольку в действующие федеральные законы вносится правовая неопределенность, в результате чего утрачивается внутренняя согласованность в их содержании, взаимосвязь и согласованность с другими федеральными законами[6]. Вносится неопределенность и в процесс доработки проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными», его согласования и принятия в качестве действующего закона. Опасность видится и в том, что разрушаются предмет, структура и положения спроектированного, но фактически отсутствующего специального комплексного (базового) федерального закона. Иными словами, его нормы уже «расходятся» и могут в дальнейшем «распределиться» по действующим федеральным законам, однако не смогут полноценно «вписаться» в их предмет и содержание. В конечном итоге может возникнуть проблема невостребованности базового закона, а нормы, спроектированные и предназначенные для него, использованные и находящиеся в других действующих федеральных законах, будут иметь коллизионные, противоречивые признаки, что повлечет отсутствие эффективности в их применении.

Приоритетное применение способа достижения цели правового регулирования путем изменения норм различных отраслей законодательства с применением техники точечной коррекции является слишком простым вариантом для решения сложных проблем в области содержания, использования и охраны животных. С юридических позиций главной проблемой является отсутствие специального комплексного (базового) федерального закона, устанавливающего терминологию, предмет, принципы, субъектов, объекты, способы и другие важные аспекты правового регулирования в данной сфере[7].

---

[6] Речь идет прежде всего о федеральных законах: от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[7] См.: *Иванова Ю.В.* России нужен цивилизованный закон о животных. Интервью с Д.Б. Гороховым // Адвокат. 2015. № 9. С. 18–30; *Горохов Д.Б.* О некоторых тенденциях в современном российском законотворчестве // Законодательство и экономика. 2016. № 6. С. 28–30, 37.

Именно на решении этой проблемы необходимо акцентировать свое внимание и законодателю и всем участникам процесса правотворчества.

В целях оптимизации процесса подготовки проекта федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными», улучшения его содержания и дальнейшего внесения на рассмотрение (чтение) в Государственную Думу Федерального Собрания РФ предлагаются следующие рекомендации[8].

1. Планирование, согласованность, использование юридической технологии.

1.1. Доработку имеющегося либо разработку нового текста проекта федерального закона следует проводить на плановой и согласованной основе с привлечением всех заинтересованных органов власти, субъектов права законодательной инициативы и представителей гражданского общества. Плановую основу подготовки такого согласованного документа целесообразно обеспечить путем включения такой позиции в план законопроектной деятельности Правительства РФ с определением ответственных федеральных органов исполнительной власти и учреждений[9].

1.2. Оптимальным вариантом будет проведение мониторинга правоприменения в сфере регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, который сопровождал бы законопроектную деятельность и результаты которого использовались бы при работе над проектом федерального закона. В этих целях следует включить такую позицию в один из ежегодных планов проведения мониторинга правоприменения[10].

---

[8] В связи с исполнением государственного задания Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2017 г. автором была подготовлена аналитическая записка по теме «Пробельность правового регулирования и сложность правотворчества в сфере содержания, использования и охраны животных». Аналитическая записка направлялась в Правительство РФ и Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Обращалось особое внимание на необходимость доработки имеющегося проекта и принятия федерального закона в качестве основного способа восполнения имеющегося пробела в правовом регулировании. Разработаны рекомендации, сохраняющие актуальность до настоящего времени. Приводится обобщенный вариант наиболее важных, по мнению автора, фрагментов позиций рекомендаций.

[9] См.: постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

[10] См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

1.3. В качестве информационной основы законопроектной деятельности следует использовать имеющийся опыт правотворческой деятельности и научные (доктринальные) позиции в этой сфере, например имеющиеся в международном праве и российском гражданском, уголовном законодательстве нормы-принципы и декларации о гуманном отношении, запрете проявления жестокости к животным. Необходимо учесть лучший опыт правового регулирования, накопленный не только в зарубежных странах, но и в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Подготовке такой информационной основы могло бы содействовать применение новой технологии – мониторинга правоприменения. Однако не должно быть стремления к преобразованию профильного действующего нормативного правового акта одного или нескольких субъектов РФ в форму проекта федерального закона, а работа не должна сводиться к минимальной правке. В качестве примера информационной основы следует выделить и рекомендовать для использования в работе Модельный закон об обращении с животными[11].

Важным информационным источником, в том числе с позиций баланса публичных и частных интересов, является мнение институтов гражданского общества – зоозащитников и любителей животных (кинологические, фелинологические и другие подобные организации), роль которых необходимо отразить и в тексте проекта закона.

2. Приоритетность положений проекта федерального закона, способ включения будущего закона в правовую систему.

2.1 Наименование проекта федерального закона должно соответствовать предмету правового регулирования и требованиям юридической техники оформления текстов проектов законов[12], поэтому, по нашему мнению, оптимальным наименованием будет являться «О содержании, об использовании и охране животных» либо «О животных». В любом случае в преамбуле или статьях об общих положениях будущего федерального закона следует провести разграничение его действия по предмету и объектам регулирования

[11] См.: Модельный закон об обращении с животными, принятый на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-17 от 31 октября 2007 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

[12] См.: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 ноября 2003 г. № вн 2-18/490) // СПС «КонсультантПлюс».

с действующими федеральными законами в других сферах[13]. Таким образом, объекты животного мира, охотничий ресурс и водные биоресурсы – объекты рыболовства не подпадут под действие проектируемого федерального закона.

2.2. Предмет правового регулирования в проекте федерального закона должен быть комплексным и включать максимальный объем отношений по содержанию, использованию и охране животных. В то же время, например, фактически сложившиеся отношения – практику содержания в домашних условиях диких по природе животных, включая экзотических, возможно отнести полностью или частично к предмету регулирования других федеральных законов, распространив на такие отношения и практику их реализации правовой режим, предусмотренный для «зоологических коллекций»[14].

2.3. Объекты правового регулирования должны быть максимально представлены по видам (породам), группам животных. Ограничиваться, например, животными домашними, компаньонами и используемыми в культурно-зрелищных мероприятиях не следует. На основе максимально полного пообъектного охвата требуется также установить четкую юридическую классификацию животных.

2.4. В зависимости от юридической классификации животных определяется способ правового регулирования отношений по: их использованию (включая цель использования, его виды и случаи); определению условий их содержания человеком; охране; государственному управлению и надзору в этой сфере, включая полномочия органов власти; применению ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований закона и др.

2.5. Работа над текстом проекта федерального закона должна вестись параллельно с подготовкой изменения действующего федерального законодательного и подзаконного регулирования в виде

---

[13] Такими федеральными законами являются: «О животном мире», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

[14] Юридические основания такого способа распространения правового режима имеются. См.: ст. 29 Федерального закона «О животном мире»; постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 823 «О порядке государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза на ее территорию зоологических коллекций» // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3718; Положение о зоологических коллекциях, утверждено приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 30 сентября 1997 г. № 411, зарегистрировано в Минюсте России 8 апреля 1998 г. № 1507) // БНА. 1998. № 9.

коррекции имеющихся правовых норм и разработки новых. Особое внимание следует уделить актам Правительства РФ и федеральных ведомств, устанавливающим различные порядки и процедуры, определяющим полномочия органов исполнительной власти.

2.6. Решение проблемы организационного и финансового обеспечения применения (реализации) будущего федерального закона имеет важное значение. Предстоит определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Решение предполагает вариативность. Например, таковым либо становится один из существующих, либо создается новый, либо устанавливаются соответствующие полномочия и функциональные обязанности для нескольких федеральных органов исполнительной власти. Распределение новых полномочий между несколькими федеральными органами исполнительной власти потребует координации их деятельности в целях недопущения пересечения и дублирования их функциональных обязанностей. С учетом проектируемого предмета правового регулирования и действующей системы федеральных органов исполнительной власти представляется возможным дать примерный перечень таких органов: Минприроды России, Минсельхоз России, МВД России, Минстрой России.

Реализация будущего закона должна предусматривать содержание имеющихся и создание новых объектов специальной инфраструктуры, например, оборудованных мест (площадок) для выгула и дрессировки собак, ветеринарных клиник, мест содержания (приютов) для безнадзорных и «отказных» животных и т.п.

Обеспечение применения (реализации) будущего федерального закона невозможно без дополнительного расходования средств из бюджетной системы страны.

2.7. Способ включения будущего федерального закона в действующую правовую систему должен быть «пакетным». Возможны варианты: 1) проект федерального закона в своей структуре имеет текст изменений других федеральных законов, что следует отразить в наименовании проектируемого закона; 2) в связи с принятием основного проектируемого закона внесение изменений в другие федеральные законы самостоятельным дополнительным федеральным законом. При этом оба проекта федеральных законов (основной и дополнительный) вносятся одновременно на рассмотрение парламента РФ.

Кодолова Алёна Владимировна
alena_kodolova@mail.ru

Тенденции развития законодательства государств – участников СНГ о возмещении экологического вреда

Законодательство о возмещении экологического вреда в странах СНГ находится на разных ступенях развития, но в большинстве государств СНГ наблюдаются схожие проблемы, приводящие к недостаточной эффективности законодательства о возмещении и оценке вреда, причиненного окружающей среде.

Во многих государствах – участниках СНГ законодательно не закреплен приоритет возмещения вреда окружающей среде в натуральной форме, путем проведения работ по восстановлению компонентов природной среды. Кроме того, отсутствуют положения о целевом характере расходования средств, полученных в счет возмещения экологического ущерба, которые должны расходоваться на восстановление и охрану окружающей среды, в том числе на выполнение мероприятий по предотвращению экологического вреда. Исключения составляют Республика Молдова, в которой функционирует экологический фонд, и Кыргызская Республика, где суммы экологического ущерба аккумулируются в республиканском или местных фондах охраны природы.

В странах СНГ преобладают косвенные методы оценки экологического вреда[1]. Данные методы является наследием советского прошлого и наиболее эффективно могут применяться в условиях государственной собственности на природные ресурсы[2].

Рассмотрим подробнее особенности нормативно-правового регулирования экологической ответственности в отношении

[1] См.: Экономика природопользования: Учебник / Под ред. М.Н. Игнатьевой. Екатеринбург, 2009. С. 55.

[2] См.: Отчет «Ответственность за вред окружающей среде в странах ВЕКЦА: применение лучшего международного опыта» // ОЭСР. URL: http://www.oecd.org/environment/outreach/50247963.pdf.

предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде в различных государствах СНГ.

В законодательстве *Российской Федерации* понятия «вред», как и «ущерб», имеет в основном экономическое, стоимостное содержание.

Содержащееся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) понятие *«вред окружающей среде»* не раз становилось предметом критики со стороны как ученых, так и практиков[3]. Например, из рассматриваемого определения следует, что вред может быть причинен исключительно в результате загрязнения, что не соответствует положениям гл. 14 Закона № 7-ФЗ: согласно п. 1 ст. 77 юридические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, а также истощения, порчи, уничтожения, нерационального *использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды,* обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Очевидно, что загрязнение, по смыслу ст. 4 Закона № 7-ФЗ, является одной из форм негативного воздействия на окружающую среду, тем не менее термин «вред окружающей среде» не содержит указания на другие формы такого воздействия.

В российском законодательстве используются близкие по значению термины «вред окружающей среде» и «экологический ущерб», которые нуждаются в четком разграничении.

В отличие от положений Закона № 7-ФЗ, где говорится о возмещении вреда окружающей среде, в ст. 42 Конституции РФ содержится право граждан на возмещение ущерба (а не вреда), причиненного экологическим правонарушением.

Статьями 77 и 78 Закона № 7-ФЗ установлена обязанность возмещения вреда окружающей среде, а также порядок его

[3] См.: *Мисник Г.А.* Правовые формы возмещения экологического вреда // Государство и право. 2006. № 7. С. 49; *Нарышева Н.Г.* Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного природной среде // Экологическое право. 2005. № 1. СПС «КонсультантПлюс»; *Васильева М.И.* Возмещение экологического вреда, причиненного здоровью граждан. URL: www. miningwatch.ru (дата обращения: 18.06.2017).

компенсации. Однако указанные статьи противоречат друг другу в части порядка и процедуры возмещения вреда окружающей среде[4].

В Республике Беларусь основным законодательным актом, регулирующим порядок возмещения экологического вреда, является Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (далее – Закон РБ «Об охране окружающей среды»).

Вопросы ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды рассмотрены в гл. 15 рассматриваемого Закона.

Особая роль отводится приостановлению (запрещению) деятельности, создающей угрозу причинения вреда окружающей среде (ст. 100 Закона РБ «Об охране окружающей среды»). Такое приостановление (запрещение) осуществляется государственным органом, осуществляющим контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь.

Общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, и граждане имеют право на предъявление в суд иска о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, в случае, если в результате такой деятельности нарушаются требования в области охраны окружающей среды, причиняется экологический вред или создается опасность причинения экологического вреда в будущем.

Статья 101 Закона РБ «Об охране окружающей среды» устанавливает правило полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Размер возмещения вреда, причиненного окружающей среде, определяется в соответствии с таксами, установленными Президентом Республики Беларусь, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Вред, причиненный окружающей среде, может быть возмещен лицом, причинившим вред, посредством восстановления

[4] См.: *Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В.* и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Отв. ред. Н.И. Хлуденева. М., 2018. С. 446, 451.

нарушенного состояния окружающей среды за счет собственных средств в соответствии с предписаниями государственного органа, осуществляющего контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, содержащимися в претензии о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, либо по решению суда с учетом обстоятельств дела.

Как и в Российской Федерации, в Республике Беларусь ведется научная дискуссия относительно отраслевой принадлежности института возмещения вреда окружающей среде. Белорусскими учеными высказывается мнение, что имущественную ответственность в виде возмещения вреда, причиненного окружающей среде, следует отличать от гражданско-правовой ответственности в первую очередь по охраняемым объектам. Перечень объектов, указанных в ст. 933 ГК Республики Беларусь, пересекается с перечнем, указанным в ст. 102 Закона РБ «Об охране окружающей среды», но в него не входит объект ст. 101 Закона РБ «Об охране окружающей среды» – окружающая среда[5].

В Республике Казахстан действует Экологический кодекс от 9 января 2007 г. № 212-III (далее – ЭК РК). В ст. 1 ЭК РК приведено понятие ущерба окружающей среде. Под таким ущербом понимается загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов.

Несмотря на то что в данной статье не приводится термин «вред окружающей среде», он неоднократно использован в тексте ЭК РК. Отсутствие легального определения экологического вреда в ЭК РК обедняет его содержание, позволяет произвольно трактовать данный термин в правоприменительной деятельности.

В качестве выхода из положения ученые предлагают заменить понятие «ущерб окружающей среде» на понятие «вред окружающей среде» в связи с использованием законодателем понятия «ущерб» в узком гражданско-правовом контексте и исключительно экономической составляющей ущерба[6].

[5] См.: *Загоровская Е.В.* Особенности возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вестник БДУ. Сер. 3. 2012. № 2. С. 83.

[6] См.: *Битабарова Ж.А.* Проблемы совершенствования законодательства о возмещении экологического вреда в Республике Казахстан // Известия НАН РК. 2011. № 5. С. 45.

Из всех стран СНГ законодательство Республики Казахстан о порядке возмещения вреда окружающей среде и об его оценке наиболее близко по своему содержанию к нормативно-правовому регулированию в Европейском союзе.

В Республике Казахстан применяются прямой и косвенный метод экономической оценки ущерба, причиненного окружающей среде. При этом устанавливается приоритет прямого метода оценки.

В соответствии со ст. 109 ЭК РК экономическая оценка экологического ущерба прямым методом состоит в определении фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий. Должностными лицами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в первую очередь рассматривается возможность осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды лицом, нанесшим ущерб окружающей среде. Соответствующие обязательства по проведению мероприятий по восстановлению окружающей среды излагаются в гарантийном письме лица, нанесшего ущерб окружающей среде, с указанием конкретных мероприятий и сроков их проведения. Стоимость мер по ликвидации последствий ущерба определяется по их рыночной стоимости.

В Республике Молдова требования в области экологической ответственности и оценки экологического ущерба были включены в Закон об охране окружающей среды Республики Молдова от 16 июня 1993 г. (далее – Закон РМ «Об охране окружающей среды»).

В соответствии с данным законодательным актом ответственность всех физических и юридических лиц за ущерб, нанесенный или наносимый окружающей среде, предупреждение, ограничение, борьба с загрязнением, а также возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде и ее компонентам, проводится за счет виновных физических и юридических лиц (гл. IV–VII).

Причиненный ущерб природной среде исчисляется посредством инструкций и методик, разработанных Министерством охраны окружающей среды и обобщенных в «Руководстве по оценке ущерба, наносимого окружающей среде антропогенной деятельностью, и механизмы его компенсации». Все инструкции и вышеупомянутая Методика, касающиеся возмещения экологического ущерба, опубликованы в постановлениях Республики Молдова № 186–188

от 15 октября 2004 г., № 189–192 от 22 октября 2004 г., № 150–155 от 20 августа 2004 г. и № 208–210 от 3 октября 2003 г. К числу таких инструктивно-методических документов относятся: «Инструкция определения ущерба, нанесенного почвенным ресурсам», «Методика по оценке ущерба, нанесенного окружающей среде в результате нарушения водного законодательства». В соответствии с этими методиками ущерб должен исчисляться и возмещаться в полном объеме.

В Кыргызской Республике действует Закон от 16 июня 1999 г. № 53 «Об охране окружающей среды» (далее – Закон КР «Об охране окружающей среды»).

В отличие от других стран СНГ в законодательстве Кыргызской Республики разделены понятия «вред окружающей среде» и «ущерб окружающей среде» (ст. 2 Закона КР «Об охране окружающей среды»).

Под вредом понимаются негативные изменения в состоянии окружающей среды, вызванные деятельностью человека, в результате загрязнения среды, истощения природных ресурсов, повреждения, разрушения экологических систем природы, создающие реальную угрозу здоровью и жизни человека, растительному и животному миру, материальным ценностям.

Ущерб окружающей среде понимается как исчисляемые в денежном выражении экономические и внеэкономические потери общества, возникающие в результате изменения окружающей среды, ее загрязнения.

В соответствии со ст. 36 Закона КР «Об охране окружающей среды» устанавливаются основы экологического страхования. Предусматривается возможность как добровольного, так и обязательного экологического страхования юридических и физических лиц, объектов их собственности и доходов на случай экологических бедствий, аварий и катастроф, а также страхование ответственности за загрязнение окружающей среды. Юридические лица и граждане, занимающиеся экологически опасными видами хозяйственной и иной деятельности, подлежат обязательному экологическому страхованию.

Согласно ст. 54 Закона КР «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, в том числе иностранные, причинившие ущерб окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, юридических лиц и государству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным

использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики и иными нормативными правовыми актами, например постановлением Правительства КР от 7 сентября 2004 г. № 668 «О материальной ответственности за ущерб, причиненный порчей земель».

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, производится в денежной форме, добровольно либо по решению суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Суммы ущерба, взыскиваемые по решению суда, перечисляются в республиканский или местные фонды охраны природы.

Как таковое, понятие экологического ущерба в *Республике Армения* не определено отдельным законом, и вопросы, касающиеся возмещения ущерба, причиненного природе и окружающей среде, регулируются ст. 17 Гражданского Кодекса Республики Армения, принятым Национальным Советом РА 5 мая 1988 г.

В республике действует целый ряд законов, регламентирующих вопросы оценки экологического ущерба и экологической ответственности. Примером такого закона может служить Закон РА «О тарифах возмещения ущерба, нанесенного животному и растительному миру вследствие экологических правонарушений», принятый в 2005 г. Статья 6 данного Закона «Порядок расчета меры компенсации ущерба, причиненного животному и растительному миру, вследствие экологических правонарушений», например, определяет, что «мера компенсации ущерба, причиненного животному и растительному миру, вследствие экологических правонарушений… рассчитывается исходя из количества и (или) объемов поврежденных объектов растительного или животного мира, и тарифов, установленных 2-й главой настоящего Закона». Закон предусматривает, что ставки возмещения ущерба, нанесенного растительному и животному миру, установлены по видам, исходя из экономической ценности ресурсов.

К основным законам Республики Армения в области охраны окружающей среды, регламентирующим в числе прочих и вопросы экологической ответственности и оценки ущерба, относятся: Закон «Об

охране атмосферного воздуха» (1994 г.); Закон «О растительном мире» (1999 г.); Закон «О животном мире» (2000 г.); Лесной кодекс РА (2005 г.); Водный кодекс РА (2002 г.; ст. 114 этого Кодекса, в частности, подробно регламентирует уголовную и административную ответственность за нарушение требований Водного кодекса); Закон «Об отходах» (2004 г.); Земельный Кодекс РА (2001 г.); Закон РА «О тарифах возмещения ущерба, нанесенного животному и растительному миру, вследствие экологических правонарушений» (2005 г.).

Основополагающий нормативный правовой акт «экологического» содержания *Азербайджанской Республики* – Закон от 8 июня 1999 г. № 678-IQ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон АР «Об охране окружающей среды») – не содержит терминов «экологический вред» и «экологический ущерб». В Законе устанавливаются общие условия экологической ответственности – нарушение стандартов и иных нормативно-технических требований по охране природы; невыполнение требований государственной экологической экспертизы; нарушение экологических требований при планировании, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в действие, эксплуатации и ликвидации предприятий, сооружений, передвижных средств и иных объектов; несоблюдение санитарных норм, правил и гигиенических нормативов; сверхнормативное загрязнение природной среды, физическое и иное вредное воздействие на нее; непринятие мер к ликвидации последствий вредного воздействия на природную среду; невыполнение предписаний органов; осуществляющих государственный контроль за охраной природы; нарушение природоохранных требований при хранении, транспортировке, использовании, обезвреживании и захоронении производственных, бытовых и иных видов отходов; нарушение экологических требований при обращении с радиоактивными и вредными химическими веществами; отказ от предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также об источниках загрязнения, сокрытие данных о произведенных сверхнормативных сбросах и выбросах загрязняющих веществ, об авариях или катастрофах с вредными экологическими последствиями; самовольный захват земель лесного фонда; нарушение норм и порядка сбора, заготовки лекарственных и других дикорастущих растений, отказ от выделения земельных угодий для посадки противоэрозионных лесных насаждений.

Как и в других странах СНГ, в Азербайджане наиболее близким методом возмещения ущерба является метод «ценность за стоимость».

В экономическом плане для оценки ущерба и его компенсации используется определение меры утраченных, или подвергшихся воздействию ресурсов, учитывается и экономическая ценность ресурса.

Меры по восстановлению и компенсации ущерба осуществляются загрязнителем или третьей стороной, деятельность которой оплачивается загрязнителем. В случаях, когда применяется денежная компенсация ущерба, сумма компенсационного платежа определяется стоимостью компенсационных мер.

Закон *Республики Таджикистан* от 2 августа 2011 г. № 760 «Об охране окружающей среды» (далее – Закон РТ «Об охране окружающей среды») по своему содержанию очень близок к законодательству Кыргызской Республики, в том числе в вопросах возмещения экологического вреда.

Закон РТ «Об охране окружающей среды», может быть, не так детально прописывает вопросы экологической ответственности и определения ущерба, но, как и в случае с Кыргызстаном, предусматривает, что «привлечение к ответственности не освобождает виновных лиц от обязанности возмещения причиненного ими ущерба».

В соответствии со ст. 1 Закона РТ «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде – это вызванные деятельностью человека негативные изменения состояния окружающей среды: загрязнение, истощение природных ресурсов, повреждения, деградация экологических систем.

Термины «экологический вред» и «экологический ущерб» в законодательстве Республики Таджикистан не разделены.

В соответствии со ст. 77 Закона РТ «Об охране окружающей среды» предприятия, учреждения, организации и граждане, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, порчи и уничтожения, повреждения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и другого нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Таджикистан[7].

[7] См.: Основы национального водного законодательства в области регулирования качества вод государств Центральной Азии. URL: http://cawater-info.net/library/rus/carewib/water_quality_legislation_1.pdf

Что касается регламентирования возмещения ущерба, то Закон Республики Таджикистан практически идентичен кыргызскому и определяет, что «возмещение ущерба, причиненного окружающей природной среде нарушениями природоохранительного законодательства, производится добровольно либо по решению суда или экономического суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления его размера, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния природной среды с учетом понесенных убытков».

Общие положения в отношении порядка возмещения экологического вреда содержатся в Законе *Республики Узбекистан* от 9 декабря 1992 г. № 754-XII «Об охране природы».

В соответствии со ст. 49 данного Закона предприятия, учреждения, организации и отдельные лица, причинившие вред окружающей природной среде, обязаны его возместить в соответствии с законодательством.

Привлечение виновных в нарушении экологических требований к административной или уголовной ответственности не освобождает их от обязанности возмещения причиненного вреда окружающей среде.

В Республике Узбекистан действует Положение о порядке применения компенсационных выплат за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов на территории Республики Узбекистан, утвержденное постановлением Кабинета Министров РУ от 1 мая 2003 г. № 199, которое достаточно детально касается вопросов определения стоимостного выражения ущерба и регламентирует способы его расчета. Однако оно не содержит необходимых указаний по способам определения виновных в причинении ущерба, а также описания инструментария для проведения процедур оценки.

По мнению профессора Николаса Робинсона, чтобы служить эффективным средством защиты окружающей среды, режимы ответственности должны охватывать не только традиционно признанные формы компенсируемого ущерба, но и ущерб, причиненный окружающей среде. Главная задача разработки специальных режимов экологической ответственности состоит в том, чтобы помочь людям осознать последствия негативного воздействия на окружающую среду – общественное благо, составляющую основу системы жизнеобеспечения людей и всего живого. Тем не менее

многие страны не ввели специальные режимы ответственности за причинение экологического вреда, полагаясь на традиционные стандарты гражданско-правовой ответственности, применяемые и в экологическом контексте[8].

Как отмечают ведущие зарубежные исследователи в области экологического права, одной из основных проблем решения вопроса возмещения экологического вреда в рамках классического деликтного права является необходимость принадлежности экологического блага, которое является публичным по своей природе, какому-либо лицу. Другая не менее значимая проблема, характеризующая ответственность за вред окружающей среде в большей степени как публично-правовую – это методы оценки причиненного вреда[9]. Экологический ущерб может не поддаваться подсчету с экономической точки зрения, например, в случае утраты фауны и флоры, которые не имеют рыночной стоимости, а в случае ущерба экосистемам или ландшафтам экономическая ценность не может оцениваться с использованием традиционных подходов к оценке ущерба[10].

Российскими учеными формируется концепция о публично-правовой природе экологического вреда и самостоятельном виде юридической ответственности – эколого-правовой ответственности за его причинение[11].

В странах Европейского союза благодаря наднациональному уровню регулирования вопросов охраны окружающей среды произошла эволюция института возмещения экологического вреда от частноправового к публично-правовому[12].

В соответствии с Директивой № 2004/35/CE Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» (далее – Директива) возмещение экологического вреда осуществляется в натуральной форме, а в случае

---

[8] См.: *Robinson N.A., Kurukulasuriya L*. Training Manual on International Environmental Law: Pace Law Faculty Publications. 2006. P. 52. URL: http://digitalcommons.pace.edu/law-faculty/791/.

[9] См.: *Hinteregger M*. Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge University Press, 2008. P. 12.

[10] См.: *Robinson N.A., Kurukulasuriya L.* Op. cit. P. 54.

[11] См.: *Бринчук М.М.* Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 33.

[12] См.: *Hinteregger M*. Op. cit. P. 10; *Winter G., Jans J.H., Macrory R., Krümer L*. Weighing up the EC Environmental liability Directive // Journal of Environmental Law. 2008. Vol. 20. No. 2. P. 164.

необходимости взыскания с предприятия-виновника денежных средств применяется метод прямых затрат. В Директиве в качестве целей экологической ответственности за вред окружающей среде указаны предотвращение экологического вреда и устранение его последствий (восстановление окружающей среды). Таким образом, в сферу возмещения вреда помимо текущего вреда включен потенциальный (будущий) экологический вред.

На уровне стран Содружества постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 декабря 2009 г. № 33-10 был принят рекомендательный нормативный правовой акт – Модельный закон СНГ «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда, причиненного окружающей среде», который во многом является адаптацией Директивы для стран СНГ и рекомендован на территории СНГ для гармонизации с европейским законодательством.

Необходимо отметить, что модельное законодательство СНГ вслед за европейским законодательством устанавливает специальный режим экологической ответственности, отдает приоритет натуральной форме возмещения вреда окружающей среде перед денежной и устанавливает в качестве основного метода экономической оценки экологического вреда определение фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий.

Будникова Юлия Евгеньевна
yuliya_budnikova@mail.ru

Предпринимательско-правовые тенденции развития рыболовства в России

Наша страна наряду со всем многообразием природных богатств обладает огромными запасами водных биоресурсов, что позволяет России занимать достойную позицию на мировом рынке рыбной продукции.

Историческая роль Российской Федерации как ведущей морской державы определяется ее пространственными и геофизическими особенностями. На современном этапе развития мирового рыбного хозяйства в значительной степени усиливается соперничество за право пользования наиболее ценными водными биологическими ресурсами и рынки сбыта рыбопродукции среди ведущих государств, осуществляющих рыболовство[1].

По данным, изложенным в Концепции развития рыбного хозяйства, отечественное производство рыбной продукции значительно снизилось. На внутреннем рынке России продукция собственного производства замещается импортными аналогами. Существенно сократилось ее потребление в расчете на душу населения, поскольку она стала менее доступной из-за продолжающегося роста цен и низкого уровня платежеспособного спроса. Переориентация российских судовладельцев на импорт услуг в иностранных портах, явившаяся причиной снижения загрузки отечественных рыбоперерабатывающих предприятий, объясняется отсутствием благоприятных условий обслуживания рыбопромысловых судов в отечественных портах. Ухудшилось положение с транспортировкой готовой рыбной продукции из мест ее массового производства, в первую очередь с Дальнего Востока, в такой основной район потребления, как европейская часть России, вследствие продолжающегося удорожания транспортных расходов и тарифов на обслуживание. Другими важными проблемами отрасли стали значительное замедление темпов обновления основных

[1] См.: Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобрена распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2003 г. № 1265-р // СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3557.

производственных фондов рыбохозяйственного комплекса, а также снижение уровня технологической и технической оснащенности флота[2].

Как отметил Путин В.В. на заседании президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса, в рыбопромышленном комплексе страны накопилось немало вопросов и проблем. «Наша задача – определить меры, которые будут способствовать наполнению российского рынка качественной и доступной по цене отечественной рыбной продукцией. Решения именно этой задачи как раз люди от нас с вами и ждут»[3].

Однако помимо экономических подходов, направленных на развитие рыбного хозяйства, необходимы адекватные и научно обоснованные правовые меры по созданию благоприятной и эффективной правовой основы рыболовства.

В настоящее время законодательную основу рыбного хозяйства в России составляет Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»[4] (далее – Закон о рыболовстве).

Согласно одному из основополагающих принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов значение водных биологических ресурсов учитывается как основа жизни и деятельности человека. В связи с чем регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них одновременно как:

– о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы;

– о природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности;

– об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы.

Иными словами, пока водные биоресурсы находятся в своей естественной среде и являются частью природной среды, они выступают как природный объект и объект охраны окружающей природной среды. А как только водные биоресурсы путем добычи

[2] См.: там же.

[3] Заседание Президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса. [Электронный ресурс] // Президент России: официал. сайт. URL: http://www.kremlin.ru/events/state-council/50524 (дата обращения: 15.07.2018).

[4] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

(вылова) изымаются из среды их обитания, они уже представляют собой объект хозяйственной деятельности. То есть извлекаемые из экосистемы водные биоресурсы становятся товаром.

Именно поэтому водные биологические ресурсы фактически не выступают в трех ипостасях одновременно, а только последовательно. Сначала природный объект и природный ресурс с правом собственности на них у государства, а после добычи (вылова) – товар с правом собственности у предпринимателя.

Однако факт перехода из природного объекта в категорию товара законодателем не обозначен, так же как и правовое регулирование перехода из одного качества в другое отсутствует.

В Законе о рыболовстве существует отсылочная норма (п. 3 ст. 10), которая гласит, что юридические лица и граждане, которые осуществляют рыболовство в порядке, предусмотренном данным Законом, приобретают право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством. Однако в ГК РФ основания приобретения права собственности на водные биологические ресурсы, как и на все природные ресурсы, возникают только, когда в порядке общего природопользования допускается сбор ягод, добыча (вылов) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных. Соответственно право собственности на соответствующие вещи приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу. Между тем в части водных биоресурсов общее природопользование предусмотрено только для любительского и спортивного рыболовства.

Таким образом, в п. 3 ст. 10 Закона о рыболовстве речь идет только о приобретении права собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в результате любительского или спортивного рыболовства, которое осуществляется преимущественно на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно.

Что же касается промышленного рыболовства, то право собственности государство фактически утрачивает на основании договора пользования водными биоресурсами (ст. 33.4) и договора о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов (ст. 33.1). Это те договоры, по которым у предпринимателей возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов, а вместе с данным правом, по сути, переходит и право собственности на выловленные водные биоресурсы.

При этом водные биологические ресурсы, как и любые другие природные ресурсы, представляют собой общественное достояние или

общее благо. Поэтому, как справедливо утверждает М.М. Бринчук, нам важно решить: кому и на каком титуле должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Правовой режим природы должен быть особенным, отличным от режима объектов социальной среды[5].

Но, что ни говори, особенный правовой режим водных биологических ресурсов должен определяться исходя из принципа обеспечения баланса между репродуктивными возможностями водных биоресурсов и промысловой нагрузкой. Поскольку стабильное обеспечение населения страны рыбопродукцией является одной из стратегических задач страны.

Что же касается предпринимательства в сфере рыболовства, то из всех видов рыболовства, установленных ст. 16 Закона о рыболовстве, к предпринимательской деятельности законодатель относит только промышленное и прибрежное рыболовство. Рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства) Закон не причисляет к предпринимательской деятельности. При этом прибрежное – это тоже промышленное рыболовство, только осуществляемое в привязке к какому-либо прибрежному субъекту РФ и юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в этом субъекте. Хотя справедливости ради следует отметить, что различия между промышленным и прибрежным рыболовством, несмотря на внесенное в Закон определение, остается весьма условным.

Согласно определению, данному в Законе о рыболовстве, промышленное рыболовство представляет собой предпринимательскую деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов.

А прибрежное рыболовство – это предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов в определенные органами государственной власти прибрежных субъектов РФ места доставки на территориях этих субъектов, в том числе в морские порты Российской Федерации, а в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях перегрузка уловов водных

[5] Подробнее об этом см.: *Бринчук М.М.* Природа – достояние общества // Вестник МИТХТ. Серия: социально-гуманитарные науки и экология. 2015. Т. 2. № 1. С. 41–45.

биоресурсов и производство на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Таким образом, очевидно, что это виды предпринимательской деятельности, направленные на использование водных биоресурсов для дальнейшего извлечения прибыли.

Между тем действие законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов распространяется на отношения, возникающие в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а договорные обязательства и иные отношения, связанные с оборотом водных биоресурсов, согласно ст. 5 Закона о рыболовстве регулируются гражданским законодательством.

Иначе говоря, указанный Закон в основном нацелен на охрану и рациональное использование водных биологических ресурсов. А регулированию предпринимательских отношений в сфере промышленного рыболовства, включая прибрежное, посвящены всего две статьи в Законе. Правда, с 1 января 2019 г. Закон дополняется еще одной статьей о промышленном рыболовстве во внутренних водных объектах.

Специфика данного Закона заключается в направленности правового регулирования использования водных биоресурсов исключительно как природных ресурсов. Но при этом, как уже отмечалось, остаются не охваченными вопросы перехода из категории природного ресурса в объект предпринимательских отношений, т.е. в продукцию.

Поскольку, как совершенно справедливо отмечают специалисты, сами уловы реализовывать нельзя. Во всех документах, начиная с технологического журнала, пишется «продукция» – свежая или охлажденная, обезглавленная или замороженная, но продукция. Продать ее береговому заводу на переработку тоже можно только как продукцию, и налоги платятся именно с продукции. Но в какой момент улов переходит в продукцию, в Законе об этом не говорится[6].

Таков порядок сохраняется еще с советских времен. Но в те времена государственная собственность сохранялась и на уловы водных биоресурсов, и на всю рыбную продукцию ввиду отсутствия частной собственности как таковой.

А в современных условиях развитие отрасли требует системных, комплексных подходов в правовом регулировании вопросов, которые остаются до сих пор не решенными.

[6] URL: https://fishnews.ru/interviews/228 (дата обращения: 03.07.2018).

То, что в Законе о рыболовстве не уделено должного внимания промышленному рыболовству, это абсолютно оправданно, так как данный Закон обеспечивает правовую охрану водных биологических ресурсов, но этому не уделено внимание и в других законодательных актах. Отсутствие предпринимательско-правового регулирования порождает на практике массу проблем, о которых было сказано выше. В связи с этим необходимо разрабатывать новый правовой механизм регулирования предпринимательских отношений в сфере рыболовства.

В целом необходимо отметить, что Закон о рыболовстве достаточно молодой, но постоянно претерпевает различные изменения. Причем эти поправки носят весьма хаотичный и фрагментарный характер, как правило, после возникших серьезных проблем на практике. Поэтому Закон до сих пор остается малоэффективным правовым средством для развития рыбопромышленного комплекса и нуждается в тщательной и системной доработке и обязательно в строгой согласованности с иными нормативными правовыми актами различных уровней, как федерального, так и регионального, как подзаконного, так и ведомственного порядка.

Помимо указанных правовых пробелов в действующем законодательстве отсутствуют правовые основы государственного регулирования промышленного рыболовства. Различные документы стратегического планирования, такие как Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года[7], лишь закрепляют перечень проблем в отрасли и список законов и иных нормативных правовых актов, которые следует принять.

При этом согласно указанной Концепции развития рыбного хозяйства РФ стратегической целью является достижение к 2020 г. уровня экономического и социального развития рыбного хозяйства, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции. А достижение этой цели развития рыбного хозяйства требует формирования комплексного подхода к государственному

[7] Приказ Федерального агентства по рыболовству от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года». Текст приказа размещен на http://www.fishcom.ru (дата обращения: 03.07.2018).

управлению развитием отрасли, реализации скоординированных по ресурсам, срокам и этапам преобразований.

Таким образом, несмотря на все предпринимаемые в последние годы меры, направленные на развитие рыболовства и обеспечения эффективного государственного администрирования в области рыбного хозяйства, все же еще предстоит масштабная работа по продвижению России к положению ведущей мировой державы XXI в.

Каспрова Юлия Александровна
yuliyakasprova@mail.ru

Зоны затопления и подтопления: основы правового режима

Зоны затопления и подтопления – относительное новое понятие в российском законодательстве. Появилось оно в 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 21 октября 2013 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1].

Несмотря на относительную «молодость» данного термина, сам процесс негативного воздействия вод (наводнения, половодья[2], паводки[3], ледовые зажоры[4] и заторы[5] и т.д.) на отдельных территориях РФ – явление довольно частое.

По данным государственных докладов МЧС России «О состоянии защиты населения и территорий РФ о чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в 2014 г.[6] было зафиксировано

[1] СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5452.

[2] Половодье – фаза водного режима реки, характеризующаяся наибольшей в году водностью, высоким и длительным подъемом уровня, обычно сопровождаемым выходом воды из русла на пойму. Вызывается снеготаянием (весеннее половодье), таянием снега и ледников (летнее половодье), выпадением летних дождей. Повторяется ежегодно в один и тот же сезон с различной интенсивностью и продолжительностью (см.: *Чеботарёв А.И.* Гидрологический словарь. Л., 1978. С. 148).

[3] Паводок – быстрый, сравнительно кратковременный подъем уровня воды в каком-либо фиксированном створе реки, завершающийся почти столь же быстрым спадом. Возникает нерегулярно; обычно возникает от дождей, но в условиях неустойчивой зимы может быть обусловлен интенсивным кратковременным снеготаянием (см.: *Чеботарёв А.И.* Гидрологический словарь. Л., 1978. С. 138).

[4] Зажор – скопление всплывшего внутриводного льда (шуги) и поверхностного льда, вызывающее закупорку живого сечения реки. Наблюдается в период осеннего ледохода и вызывает подъемы уровней и затопление части речной долины. (См.: Геологический словарь: В 2 т. / Под ред. *К.Н. Паффенгольца* и др. М., 1978).

[5] Затор – многослойное скопление льдин в русле, стесняющее живое сечение и вызывающее подъем уровня воды на заторном участке реки. Представляют серьезную опасность, вызывая катастрофические наводнения (см.: География. Современная иллюстрированная энциклопедия / Под ред. *А.П. Горкина.* М., 2006).

[6] См.: Государственный доклад МЧС России «О состоянии защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2014 году» // Официальный сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/uqQnjnTpQM.pdf (дата обращения: 12.07.2018).

65 подобных опасных гидрологических явлений, в 2015 г.[7] – 81, в 2016 г.[8] – 63.

За последние 10 лет крупные наводнения произошли в г. Крымск (Краснодарский край, 2012 г.; подъем уровня воды в реках Адерба, Баканка, Адагум); Амурской области, Еврейской автономной области, Приморском и Хабаровском краях (2013 г.; в результате очень снежной зимы и сильного летнего циклона активизировались все паводочные области верхнего Амура, р. Зея, р. Бурея, р. Уссури и р. Сунгари); г. Сочи (Краснодарский край, 2015 г.; в результате дождевого паводка р. Херота вышла из берегов, вызвав подтопление); Вологодская область (2016 г.; ледовый затор на р. Сухона привел к подтоплению 13 городских и сельских поселений); Ставропольский край (2017 г.; сильные дожди и нерасчищенные русла рек привели к затоплению домов, введению режима чрезвычайной ситуации).

По данным ученых, в России периодическому затоплению подвержена территория в 500 000 км^2, при этом ежегодно затапливается 50 000 км^2 – это десятки тысяч населенных пунктов[9]. Ежегодно от весенних паводков страдают многие регионы России: Тюменская, Ростовская, Тамбовская, Тульская области, Приморский и Краснодарский край[10]. Кроме того, причиной ежегодных наводнений становятся и ледовые зажоры и заторы, формирующиеся чаще всего в одних и тех же местах. Например, в устьях рек, впадающих в другую реку, озеро, море; в зоне выхода рек с гор на равнину. Перечень основных заторных участков рек приведен в приложениях к Методическим рекомендациям по предотвращению образования

---

[7] См.: Государственный доклад МЧС России «О состоянии защиты населения и территорий РФ о чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2015 году» // Официальный сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/gosdoklad_20-16.pdf (дата обращения: 12.07.2018).

[8] См.: Государственный доклад МЧС России «О состоянии защиты населения и территорий РФ о чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году» // Официальный сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/MUUuMnux6f.pdf (дата обращения: 12.07.2018).

[9] См.: *Нигметов Г.М., Филатов Ю.А., Пчелкин В.И., Юзбеков Н.С.* Тенденция роста катастрофических наводнений на территории Российской Федерации // Технологии гражданской безопасности. 2003. № 1–2. С. 37.

[10] Подробнее см.: *Алексеевский Н.И., Магрицкий Д.В., Колтерманн П.К., Торопов П.А., Школьный Д.И., Белякова П.А.* Наводнения на Черноморском побережье Краснодарского края // Водные ресурсы. 2016. Т. 43. № 1. С. 3–17.

ледовых заторов на реках Российской Федерации и борьбе с ними[11], в Каталоге заторных и зажорных участков рек СССР[12].

Стоит отметить, что максимальные уровни воды при заторах и зажорах, как правило, превышают максимальные уровни при весеннем половодье[13]. Известны случаи, когда заторные и зажорные подъемы уровня воды приводили к катастрофическим наводнениям: на р. Кубань в районе городов Темрюк и Славянск-на-Кубани (2002 г.), на р. Лена у городов Ленск и Якутск (1998, 2001 гг.), на р. Сухона в городе Великий Устюг (1997 г.).

Таким образом, исследование правового режима зон затопления и подтопления – актуальная задача. Однако до того, как подробно рассматривать проблемы установления таких зон и связанные с ними ограничения и запреты, стоит изучить суть термина «зоны затопления и подтопления», выявить их место среди других природных комплексов в экологическом и природоресурсном законодательстве. Этот вопрос будет кратко освещен в данных тезисах.

Действующий Водный кодекс РФ (далее – ВК РФ) не содержит определение термина «зоны затопления и подтопления». Анализ ст. 67.1 ВК РФ показывает, что затопление и подтопление являются видами негативного воздействия вод (ч. 1), а зоны – определенные в установленном законом порядке участки земли с точно определенными границами и особым правовым режимом.

Обратимся к другим нормативным актам. Методические рекомендации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации подготовки к паводкоопасному периоду[14] под зонами затопления понимают территорию, покрытую водой в результате превышения притока воды по сравнению с пропускной способностью русла реки (водотока); зонам подтопления определения не дается, однако под подтоплением понимается повышение уровня грунтовых вод, нарушающее нормальное использование территории, строительство и эксплуатацию расположенных на ней объектов. Аналогичные определения

[11] См.: *Бузин В.А., Василевский А.Г., Векслер А.Б.* и др. Методические рекомендации по предотвращению образования ледовых заторов на реках Российской Федерации и борьбе с ними. М., 2004.

[12] Каталог заторных и зажорных участков рек СССР / Под ред. *А.А. Соколова*. Л., 1976.

[13] См.: *Борщ С.В., Асарин А.Е., Болгов М.В., Полунин А.Я.* Наводнения. С. 112. URL: http://downloads.igce.ru/publications/metodi_ocenki/03.pdf (дата обращения: 05.07.2018).

[14] Утверждены МЧС России 4 декабря 2014 г. № 2-4-87-40-14. Документ опубликован не был. Доступ – СПС «КонсультантПлюс».

содержатся и в ГОСТ 22.0.03-97/ГОСТ Р 22.0.03-95 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения»[15] (п. 3.3.10 и 3.3.11).

Примечательно, что ГОСТ Р 55201-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Порядок разработки перечня мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проектировании объектов капитального строительства»[16] дает определение не зонам затопления или подтопления, а сразу вводит классификацию: зоны возможного затопления и зоны возможного катастрофического затопления.

Определим место зон затопления и подтопления в системе прочих природных комплексов.

Водное законодательство выделяет ряд специфических территорий с особым правовым режимом: зоны и округа санитарной охраны (ст. 64 ВК РФ, гл. V Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[17]), водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы (ст. 65 ВК РФ), зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных ситуаций на водных объектах (ст. 67 ВК РФ) и, наконец, зоны затопления и подтопления. Особенности правового режима этих зон объединены в общую гл. 6 «Охрана водных объектов». Это видится логичным, поскольку использование и водоохранных зон, и прибрежных защитных полос оказывает непосредственное воздействие на прилегающий водный объект. При этом установление и использование зон затопления и подтопления устанавливается «в целях предотвращения негативного воздействия вод на определенные территории и объекты» (ч. 1 ст. 67.1 ВК РФ), т.е. осуществляется защита не водного объекта, а иных объектов, которым уже сам водный объект может причинить вред. В этой связи является спорным включение ст. 67.1 в гл. 6 ВК РФ.

Интересно отметить и соотношение между собой зон затопления и подтопления. Согласно Приложению к Правилам определения границ

[15] Утвержден постановлением Госстандарта РФ от 25 мая 1995 г. № 267. М., ИПК Издательство стандартов, 2000.
[16] Утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 26 ноября 2012 г. № 1193-ст. М.: Стандартинформ, 2013.
[17] СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

зон затопления и подтопления[18] зоны подтопления устанавливаются на территориях, прилегающих к зонам затопления; зоны затопления же устанавливаются на территориях, непосредственно прилегающих к водоемам и водотокам.

Нашли свое отражение зоны затопления и подтопления и в Градостроительном кодексе РФ. Согласно градостроительному законодательству на территориях городов и поселений устанавливаются территориальные, функциональные зоны и зоны с особыми условиями территорий. Абзац 4 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ относит зоны затопления и подтопления к зонам с особыми условиями использования территорий (наравне с санитарно-защитными зонами, зонами охраны объектов культурного наследия, водоохранными зонами и т.д.). Стоит отметить, что согласно п. 3 ст. 34 Градостроительного кодекса РФ границы зон затопления и подтопления могут не совпадать с границами территориальных зон. Их установление происходит по особой процедуре и в особом порядке, границы отображаются на карте градостроительного зонирования (могут отображаться и на отдельных картах) (ч. 5 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ). Зоны затопления и подтопления также должны быть отражены в генеральном плане поселений, городского округа (ст. 23 Градостроительного кодекса РФ), в проекте планировки территории (ст. 42 Градостроительного кодекса РФ), проекте межевания территории (ст. 43 Градостроительного кодекса РФ), в градостроительном плане земельного участка (ст. 57.3 Градостроительного кодекса РФ).

Обширной классификации зон затопления и подтопления в законодательстве нет. Согласно упомянутым выше Методическим рекомендациям для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации подготовки к паводкоопасному периоду и ГОСТам зоны затопления классифицируются по степени их опасности. При этом выделяются:

– зоны вероятного затопления: территории, в пределах которых возможно или прогнозируется образование зоны затопления;

– зоны катастрофического затопления: зоны затопления, на которых произошла гибель людей, сельскохозяйственных животных и растений, повреждены или уничтожены материальные ценности, а также нанесен ущерб окружающей природной среде;

[18] Утверждены постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 4). Ст. 2201.

– зоны вероятного катастрофического затопления: зоны вероятного затопления, на которых ожидается или возможна гибель людей, сельскохозяйственных животных и растений, повреждение или уничтожение материальных ценностей, а также ущерб окружающей природной среде.

В гидрологическом словаре есть классификация затоплений в зависимости от продолжительности бедствия: долговременное затопление (невозможно или нецелесообразно хозяйственное использование земельных участков) и временное затопление (использование земельных участков доступно и целесообразно, например, при лиманном орошении)[19].

Зоны подтопления, исходя из Правил определения границ зон затопления, подтопления, в зависимости от глубины залегания грунтовых вод подразделяются на территории сильного (залегание менее 0,3 м), умеренного (до 1,2 м) и слабого (от 2 до 3 м) подтопления.

* * *

Таким образом, в данных тезисах была рассмотрена только проблема определения сущности зон затопления и подтопления. Подробного исследования заслуживают и порядок установления зон затопления и подтопления, их учет в Едином государственном реестре недвижимости и водном реестре, регламенты использования таких зон и прочие вопросы.

[19] См.: *Чеботарёв А.И.* Гидрологический словарь. С. 79.

Ивакин Виктор Иванович
list.interneta@yandex.ru

Основания выделения эколого-правовой ответственности как новой категории юриспруденции

В условиях становления в России правового государства особое значение среди различных форм и видов юридической ответственности приобретает эколого-правовая ответственность как основная форма рассматриваемой дефиниции в области охраны окружающей среды.

Актуальность исследования теоретических аспектов эколого-правовой ответственности вызвана тем, что до настоящего времени ни одна из традиционных форм и видов юридической ответственности не решает проблему полного возмещения экологического вреда. Эту задачу способна выполнить только такая форма, как эколого-правовая ответственность. При этом углубленная разработка данной категории позволит раскрыть саму суть анализируемого правового явления как такового, обосновать заложенные в нем особенности, а также теоретическое и практическое значение рассматриваемого института.

Весьма важным фактором, определяющим необходимость анализа эколого-правовой ответственности, является, кроме того, неконтролируемое использование технологий и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, которые влекут за собой серьезную угрозу окружающей среде. Растет одновременно и число экологических правонарушений, о чем свидетельствует статистика.

Юридическим основанием выделения эколого-правовой ответственности является ст. 42 Конституции РФ, представляющая собой объективную предпосылку предоставления особого статуса эколого-правовой ответственности как основной формы юридической ответственности в области охраны окружающей среды. При этом существование эколого-правовой ответственности как самостоятельной, нетрадиционной формы юридической ответственности поддерживается не только специалистами экологического права, но и видными представителями общей теории государства и права. И, в частности, исследователями из Московского

государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА/МГЮУ)[1].

О том, что в настоящее время в научной литературе активно обсуждается существование различных видов ответственности, в том числе экологической, отмечают также представители других юридических школ в теории права[2], крупные российские ученые, и, в частности, А.В. Малько[3]. В унисон данному суждению профессор Р.Х. Макуев констатирует, что, безусловно, наметилась определенная тенденция расширить виды юридической ответственности, среди которых финансовая, налоговая, экологическая и др.[4] Здесь хотелось бы указать и на позицию, которую занимает проф. Н.В. Витрук, отметивший, что в связи с интенсивным развитием финансовых, налоговых и иных общественных отношений и появлением соответствующих сфер правового регулирования в юридической науке многими учеными обосновывается формирование самостоятельных отраслей права – финансового, банковского, экологического и соответственно новых видов юридической ответственности (С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук[5], Б.В. Ерофеев, В.В. Петров и др.). Для этого есть определенные юридические основания. В целом, констатирует исследователь, вопрос о дальнейшей дифференциации юридической ответственности на виды заслуживает дополнительного обсуждения[6].

В то же время необходимо констатировать, что отечественной правоприменительной практикой фактически официально признается только четыре традиционных вида юридической ответственности – уголовная, гражданско-правовая, административная и дисциплинарная ответственность. Вместе с тем, если обратиться к теории права, то, как видно из вышеизложенного, в поле зрения ученых не только указанные формы ответственности. Так, исследователи признают такую категорию, как конституционно-

---

[1] См., например: *Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А.* Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М., 2016. С. 382.

[2] См.: *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: Учебник. М., 2017. С. 341.

[3] См.: *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2011. С. 327; *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2009. С. 327.

[4] См.: *Макуев Р.Х.* Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., изм. и доп. М., 2010. С. 601, 614.

[5] См., например: *Бринчук М.М.* Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6.

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

правовая ответственность[7]. Например, в 2010 г. М.М. Курмановым была защищена докторская диссертация, посвященная различным проблемам конституционно-правовой ответственности[8]. Об этом свидетельствует также защита в 2006 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ докторской диссертации Н.М. Колосовой, где анализировалась теория конституционной ответственности[9]. Докторская диссертация, посвященная конституционно-правовой ответственности, написана и защищена в 2005 г. также В.А. Виноградовым[10].

Проведены исследования иных нетрадиционных видов ответственности. Так, в 2007 и 2014 гг. состоялись защиты докторских диссертаций, в которых были рассмотрены проблемы теории и практики муниципально-правовой ответственности[11]. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практика местного самоуправления были предметом докторской диссертации, автором которой является Н.Н. Черногор[12].

В кандидатских диссертационных исследованиях проанализированы также бюджетная[13], избирательно-правовая ответственность[14], институт правительственной ответственности[15],

---

[7] См.: *Штурнева М.В.* Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей: монография. Иркутск, 2013.

[8] См.: *Курманов М.М.* Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: Дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2010.

[9] См.: *Колосова Н.М.* Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: Дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2006.

[10] См.: *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: Системное исследование: Дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2005.

[11] См.: *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д, 2007; *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2014.

[12] См.: *Черногор Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практика местного самоуправления: Дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. М., 2007.

[13] См.: *Макарова Н.С.* Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004; *Пономарева К.А.* Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2013.

[14] См.: *Горьков Н.В.* Избирательно-правовая ответственность в Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2008.

[15] См.: *Шеян А.Н.* Институт правительственной ответственности в России: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Волгоград, 2007.

муниципально-правовая[16], налоговая[17], процессуальная[18], финансово-правовая ответственность[19]. В указанных работах все названные институты провозглашены как самостоятельные формы юридической ответственности, а не как совокупность традиционных форм принуждения.

В научных трудах других современных исследователей также анализируются различные нетрадиционные виды юридической ответственности, в том числе эколого-правовая (природоохранная) ответственность[20]. Так, отмечается, в частности, что в настоящее время существующие в общей теории права понятие и соответствующие определения юридической ответственности во многом противоречивы и не в полной мере отражают ее действительное содержание, не учитывают современные изменения в законодательстве и разработки отраслевых юридических наук. По мнению ряда ученых, кроме традиционных видов отраслевой ответственности (уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и международно-правовой, а также материальной) следует признать существование конституционной, уголовно-процессуальной, гражданско-процессуальной, арбитражно-процессуальной, экологической ответственности, а также налоговой, таможенной, семейно-правовой и некоторых других[21].

---

[16] См.: *Заболотских Е.М.* Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007.

[17] См.: *Барашян Л.Р.* Институт налоговой ответственности: вопросы теории и практики: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2007; *Зимин А.В.* Налоговая ответственность российских организаций: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14. СПб., 2002.

[18] См.: *Мелихов В.А.* Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения (теоретико-правовой анализ): Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2011; *Чуклова Е.В.* Понятие, основания и виды процессуальной ответственности: теоретический аспект: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2009. По данному вопросу имеются также и монографические труды. См., например: *Липинский Д.А., Чуклова Е.В.* Процессуальная ответственность: монография. М., 2013.

[19] См.: *Юстус О.И.* Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков организаций: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.12. Саратов, 1997; Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. *А.В. Малько.* 5-е изд., стер. М., 2016. С. 291–296.

[20] См.: *Сунцова* Е.А. Нетрадиционные виды юридической ответственности: Учеб. пособие. М., 2008; она же. Виды юридической ответственности (методология решения проблем): Монография. М., 2010.

[21] См.: *Сунцова Е.А.* Нетрадиционные виды юридической ответственности: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2008. С. 8–10, 85–90.

Различным нетрадиционным формам ответственности посвящены другие научные сочинения[22]. Так, в одном из учебников по теории государства и права констатируется, что буквально несколько десятилетий назад в системе юридической ответственности определяли уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность. Развитие общественных отношений и изменение действующего законодательства обусловило появление конституционной, финансовой[23], уголовно-процессуальной и гражданско-процессуальной юридической ответственности[24].

Проблемы становления нетрадиционных видов юридической ответственности были в поле зрения ученых и на проходившей 10–11 декабря 2009 г. X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве». Этот научный форум был организован Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова и Российской академией юридических наук[25].

При этом рассматриваемая нами непосредственно эколого-правовая ответственность должна трактоваться не как «сгусток», совокупность форм юридической ответственности в области окружающей среды, а как отдельный, особый вид юридической ответственности за экологические правонарушения. Но данная дефиниция, в свою очередь, есть уже отраслевая категория, категория исключительно экологического права, в отличие от межотраслевого института, каким является юридическая ответственность за

[22] См., например: *Дмитриева О.В.* Ответственность без вины в гражданском праве: Дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.03. СПб., 1996; она же. Ответственность без вины в гражданском праве: Учеб. пособие. Воронеж, 1997; *Курьянова Д.А.* Ответственность без вины в гражданском праве / Проблемы современного российского права. Международная научно-практическая конференция студентов и молодых ученых, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ, члена-корреспондента Петровской академии наук и искусств Ивана Яковлевича Дюрягина (14–15 мая 2010 г.): Сб. статей. Челябинск, 2010. С. 196–199; *Мусаткина А.А.* Финансовая ответственность в системе юридической ответственности / Под ред. *Р.Л. Хачатурова.* Тольятти, 2003.

[23] См., например: *Рудовер Ю.В.* Финансово-правовая ответственность в системе видов юридической ответственности // Государство и право. 2011. № 3. С. 110–115.

[24] См.: Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. *А.В. Малько.* 4-е изд., стер. М., 2011. С. 287.

[25] См.: *Евдеева Н.В., Горин А.Е.* Понятие и система принципов юридической ответственности // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 10. В 3 т. Т. 1. М., 2010. С. 125–131; *Мишина И.Д.* Ответственность в праве: кризис теории и аксиология позитивной ответственности // там же. Т. 1. С. 317–320; *Орехова Е.А.* Проблемы ответственности в современном праве // Там же. Т. 1. С. 351–356; *Щелокаева Т.А.* Классификация юридической ответственности: доктринальный и легальный подходы // Там же. Т. 1. С. 507–511.

экологические правонарушения. И дело в том, что основной функцией этой ответственности, в отличие от всех иных форм ответственности, за исключением в определенной мере гражданско-правовой, является не карательная, а правовосстановительная функция. В то же время необходимо заметить, что в отдельных случаях ущерб, причиненный окружающей среде, не всегда может быть ликвидирован путем воссоздания первоначального состояния. Речь идет о случаях полного истребления какого-либо представителя флоры или фауны, когда не остается самой возможности воссоздания первоначальной ситуации. При этом с юридической точки зрения фактически также теряет смысл применение, например, гражданско-правовой ответственности, сущность которой заключается в материальной компенсации. Сохраняется при этом также проблема ликвидации и возмещения экологического ущерба.

Также следует заметить, что для существования эколого-правовой ответственности имеются и все иные, кроме названных, признаки. Так, для данного вида ответственности характерен непохожий на другие, порядок ее применения, который должен быть установлен Экологическим кодексом. Только в этом случае можно говорить об эколого-правовой ответственности как новой форме правовосстановительной ответственности.

При этом подчеркнем, что эколого-правовая ответственность есть единственно законная, единственно правильная форма юридической ответственности в экологическом праве, которая и соответствует сущности названной правовой науки. Являясь при этом, по сути, формой социальных связей, эколого-правовая ответственность в то же время есть основная, собственная и наиболее верная форма юридической ответственности в указанной отрасли, в области охраны окружающей среды. Данная форма вытекает из самой сущности экологического права и составляет, наряду с иными институтами, его предмет. Последний, в свою очередь, наряду с методом и принципами, а также санкциями и нормами, и является критерием выделения последней, а она же присуща исключительно именно этой, а не какой-либо иной отрасли юриспруденции. Стержнем данной формы ответственности является восстановление объектов окружающей среды, причем, как правило, до первоначального состояния, например, земли, леса, животного и растительного мира, водных объектов и т.д. Являясь одной из форм выражения юридической ответственности в данной сфере, она к тому же наиболее конкретная, наиболее

приближенная к самой природе, наиболее точно отвечающая ее потребностям, а не полностью или частично абстрагированная от нее. Данная правовосстановительная форма юридической ответственности в рассматриваемой области и будет являться объектом изучения непосредственно эколого-правовой науки, будет входить в ее предмет, составлять важнейший элемент. Предложенная форма не разрушает других форм ответственности, а соединяет их и помогает им в охране окружающей среды, являясь одной из форм защиты этого объекта. Можно сказать, что это более «мягкая» и более целесообразная форма охраны такой сферы, какой является экология. Необходимо также подчеркнуть, что это в то же время наука о самой форме данной ответственности, являющейся объектом изучения исключительно экологического права. Как, кстати, и другие формы и виды ответственности, которые в них входят, но изучаемые в определенной, а иногда и в значительной степени также в других отраслях права. Причем все эти формы и виды ответственности не противостоят друг другу, а совместно, во взаимодействии охраняют окружающую среду.

Введение рассматриваемой формы ответственности, формы юридических отношений позволит значительно улучшить, на наш взгляд, состояние окружающей среды. Кроме того, введение этой новой формы ответственности повлечет усиление деятельности не только государства, но и общества, направленной на охрану и восстановление окружающей среды. При этом ее применение возможно не только государственным органом, но и субъектами, не наделенными властными полномочиями, в том числе населением. А восстановление окружающей среды и есть основной закон, основная цель эколого-правовой ответственности, которая как юридическая категория должна быть безукоризненной по форме. Поэтому только узаконение данной формы ответственности и сможет обеспечить восстановление окружающей среды до ее первоначального, исходного состояния. Основа данной формы юридической ответственности сама окружающая среда и очертания этой особой правовой категории обозначились весьма давно. При этом форма данной правовосстановительной ответственности не должна находиться в противоречии с ее содержанием. Это и понятно, ибо сам по себе вопрос о формах юридической ответственности очень сложен, специфичен и ответствен. Потому правовосстановительная форма, в том числе такая из ее разновидностей, как эколого-правовая ответственность, не может быть применена без всестороннего обсуждения. Дело в том, что ранее

в нашей стране и за рубежом она фактически никогда не применялась, а данная идея никогда не принимала определенной правовой формы.

В целом предлагаемая форма ответственности есть анализ и синтез такого количества системы идей, взглядов и мнений, которые позволили облечь данное явление в определенную форму и в концентрированном виде дать понятие эколого-правовой ответственности как формы юридической мысли. Данная форма ответственности более аксиоматична по сравнению с другими и представляет собой более прочное и определенное образование в рассматриваемой сфере, нежели иные разновидности юридической ответственности. Она представляет собой форму, которая обладает совсем иной сущностью, нежели какая-либо другая разновидность ответственности. Возможно, эколого-правовая ответственность также есть единственно положительная форма для восстановления природы. Поэтому не случайны вопросы: можно ли формами юридической ответственности возместить ущерб природе или хотя бы компенсировать его[26]? И необходимо ответить, что даже самой близкой к экологической мерой гражданско-правовой ответственности нельзя полностью возместить вред, причиненный природе.

Введение в правовую систему России института эколого-правовой ответственности предполагает, как говорилось выше, его законодательное закрепление. В связи с этим необходимо принятие не только Экологического кодекса РФ, но и Эколого-процессуального кодекса РФ[27], как основного нормативного источника, регламентирующего процесс реализации норм данной формы юридической ответственности. Только тогда названные законы юридически оформят и закрепят эколого-правовую ответственность.

[26] См.: *Жуйков В.М., Ушакова А.П.* Экологическое законодательство и правопорядок // Аграрное и земельное право. 2013. № 6. С. 5.

[27] См.: *Духно Н.А.* Экологическая ответственность // Актуальные правовые проблемы современной России: Сб. научных статей. Вып. 18 / Под ред. Н.А. Духно, В.М. Корякина; предисл. *Н.А. Духно.* М., 2011. С. 183.

Марьин Евгений Владимирович
evgenii_marin@mail.ru

Правовое обеспечение федеральных целевых экологических программ

Охрана окружающей среды является важным направлением государственной политики. Без должного финансирования невозможно решение задач и реализация вышеуказанной сферы. Среди инструментов экономического регулирования охраны окружающей среды, предусмотренных бюджетным и экологическим законодательством, можно выделить целевые программы. В их основу закладываются как бюджетные, так и внебюджетные источники финансирования.

Базовые целевые экологические программы – это *«Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» (*утв. п*остановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326) и «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 322).*

В 2017 г. состоялся ряд заседаний президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, на которых были утверждены паспорта приоритетных проектов: «Дикая природа России: сохранить и увидеть» и «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги», подготовленные Минприроды России.

Приоритетный проект **«Дикая природа: сохранить и увидеть»** направлен на развитие экотуризма, включая создание инфраструктуры, систему маркетингового продвижения, минимизацию воздействия человека на экосистемы особо охраняемых природных территорий, в том числе расположенных в границах Байкальской природной территории. Паспортом приоритетного проекта «Дикая природа: сохранить и увидеть» запланированы мероприятия по охране Телецкого озера: благоустройство, уборка мусора и предотвращение дальнейшего загрязнения.

Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть» в соответствии с паспортом составляет на 2017 г. 754 млн руб., на 2018 г. – 855 млн руб. и на 2019 г. – 875 млн руб.

На 2018–2020 гг. бюджетные ассигнования федерального бюджета законопроектом **не предусмотрены**, так как согласно пояснительной записке к законопроекту Минприроды России принято решение реализовывать мероприятия проекта за счет внебюджетных источников.

Приоритетный проект **«Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги»** направлен на улучшение экологического состояния реки Волги и ее притоков за счет сокращения сбросов загрязненных сточных вод, ликвидации источников потенциального загрязнения, осуществления мер по охране водных объектов и улучшения условий воспроизводства водных биологических ресурсов. Кроме того, паспортом приоритетного проекта предусмотрено развитие экологического мониторинга за состоянием окружающей среды, проведение научных исследований и мер, направленных на просвещение населения о необходимости рачительного отношения к водным объектам, развитие волонтерства.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» запланированы на 2018 г. в объеме 481,2 млн руб., на 2019 г. – в объеме 453,2 млн руб., на 2020 г. – в объеме 283,7 млн руб. В 2017 г. бюджетные ассигнования на реализацию указанного приоритетного проекта не предусмотрены.

В настоящее время существует федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 21 августа 2012 г. № 847). В ней указывается на необходимость реализации конкретных мероприятий, направленных на охрану озера Байкал.

При анализе реализации ряда федеральных целевых программ, во-первых, очевидны незначительные объемы финансового обеспечения, во-вторых, реализация уже выделенных денежных средств осуществляется не в полной мере. Многими целевыми программами предусмотрено строительство капитальных сооружений. Однако согласно проверке Счетной палаты по ряду сооружений не разработана даже проектная документация! По некоторым программам в короткие сроки необходимо ввести в эксплуатацию очистные сооружения, переоснастить мусороперерабатывающие предприятия, а также заменить устаревший флот (например, на Байкале) новыми современными судами. Подобный подход предусматривает

поиск внебюджетных источников финансирования, которые не предусмотрены соответствующей федеральной целевой программой[1].

Следовательно, финансовое обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования в настоящее время урегулировано действующими нормативными правовыми актами. Однако реализация данных программ, а также контроль за их исполнением остается на невысоком уровне. В настоящее время существует огромное количество федеральных программ в иных отраслях: обороны, социальной сферы, кинематографии, однако количество целевых экологических программ крайне невелико. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Данное право должно быть обеспечено соответственно финансово. Без этого государство обречено на вымирание как в локальном, так и в глобальном смыслах. Бюджетные механизмы финансового обеспечения окружающей среды требуют комплексности, обоснованности и системности.

Очевидна необходимость согласования поступлений от загрязнения окружающей среды с бюджетными расходами на экологию. По мнению Т.В. Петровой, «значительное число экологических целевых и иных программ реализуется крайне неэффективно, планируемые показатели в большинстве своем количественные, а не качественные, сроки достижения указанных показателей нарушаются, запланированные мероприятия не реализуются в должной мере из-за постоянного дефицита финансирования, а также не аргументированной и не продуманной денежной оценки вышеуказанных программ»[2].

Следует согласиться с позицией К.В. Колесниковой, которая говорит о том, что «целевые программы в том виде, в котором они разрабатываются, принимаются, а главное, исполняются сейчас, являются недостаточно эффективным инструментом для реализации тех экологических задач, которые ставит перед собой государство. Необходимо отметить, что средства, которые выделяются под ту или иную программу, используются федеральными и региональными органами государственной власти для финансирования текущих

[1] См.: *Карпунин В.И., Новашина Т.С.* Механизм финансирования социально значимых экологических проектов и программ // Вестник Академии. 2017. № 3. С. 86.

[2] *Петрова Т.В*. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. Также см.: *Глушкова В.Г., Макар С.В*. Экономика природопользования. М, 2003.

мероприятий, на которые не хватает запланированных средств. Однако отказываться от экологических целевых программ, как уже отказались от внебюджетных экологических фондов, на сегодняшний момент было бы нецелесообразно»[3].

В 2018 г. запланирована реализация крупных национальных проектов «Экология», «Чистая страна»; будут необходимы соответственно значительные финансовые средства. Тем не менее финансирование соответствующих экологических целевых программ реализуется по остаточному принципу. По справедливому мнению М.М. Бринчука, в результате правовой экспертизы минимального финансового обеспечения природоохранных программ экономические гарантии прав граждан на благоприятную окружающую среду будут не соблюдены и нарушены[4].

Следует поддержать позицию профессора Э.С. Навасардовой относительно того, что программно-целевой метод имеет ряд недостатков, в частности: не конкретизированы цели и планируемые результаты, отсутствует должная административная и финансовая ответственность за реализацию ряда программ, отсутствуют научно обоснованные меры достижения некоторых целевых показателей[5].

По мнению Э.С. Навасардовой, «расширение сферы применения целевых программ возможно и целесообразно за счет преобразования, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации принципами и требованиями сметных расходов, формируемыми федеральными органами исполнительной власти, в ведомственные целевые программы, имеющие четкие цели, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы их достижения и т.д»[6].

Таким образом, еще раз необходимо акцентировать внимание на должном участии государства в финансовом обеспечении целевых экологических программ, в противном случае конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду останется декларативной нормой, так и не реализованной в полной мере на практике.

---

[3] *Колесникова К.В.* Проблемы разработки и финансирования целевых программ в области экологического развития // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 94–97.

[4] См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право: Учебник. М.; Воронеж, 2011. С. 345–347.

[5] См.: Навасардова Э.С. Прогнозирование и планирование воздействий на окружающую среду как правовая форма и юридическое основание финансирования природоохранных мероприятий // Природоресурсное и экологическое право: ретроспективы и перспективы. Ставрополь, 2007. С. 74.

[6] Там же. С. 75.

Добрецов Денис Григорьевич
denisdobretsov@mail.ru

Органы прокуратуры в системе обеспечения охраны окружающей среды в Российской Федерации

Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой хозяйственной деятельности. Специалистам уже давно стало очевидно[1], что сохранение окружающей среды не может быть задачей только одной страны или группы стран. Экологические проблемы давно приобрели транснациональный и трансграничный характер. Изменение климата, подстегиваемое экономическим ростом и увеличением численности населения, оказывает широкое воздействие на человека и на природные системы в каждой стране на каждом континенте. Складывающаяся ситуация требует консолидации усилий разных стран, в том числе в формировании международного и национального правового регулирования в этой сфере[2], внедрения во все отрасли права «экологизирующих» норм[3].

В Российской Федерации к настоящему времени сформирована достаточно развитая, хотя и не лишенная целого ряда недостатков[4] система национального экологического законодательства, базирующаяся на Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), ряде отраслевых кодексов и федеральных законов, регулирующих отношения по охране и использованию

[1] См., например: *Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 6–7.
[2] См., например: *Тихомиров Ю.А.* Сохранение климата – актуальная задача права // Право и экономика. 2016. № 6. С. 4–9.
[3] См., например: *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 179–188.
[4] См., например: *Хлуденева Н.И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М., 2014.

отдельных природных объектов (лесов, вод, земель, недр, атмосферного воздуха, животного и растительного мира и др.).

Отметим, тем не менее, что само по себе правовое регулирование, насколько бы оно ни соответствовало потребностям складывающихся общественных отношений в сфере охраны и использования объектов окружающей среды, является лишь одним из средств воздействия на эти отношения. Нельзя не согласиться с проф. А.Ю. Винокуровым в том, что «от того, как исполняется экологическое законодательство, напрямую зависит состояние окружающей природной среды как в стране в целом, так и в ее отдельных регионах, а следовательно, и состояние здоровья граждан»[5]. Для обеспечения неукоснительного исполнения правовых предписаний необходимы механизмы государственного принуждения и стимулирования, действующие через систему органов, осуществляющих управленческие, в том числе надзорные и контрольные, функции.

В России действует система федеральных органов исполнительной власти, наделенных специальными полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования. На уровне субъектов РФ единообразной структуры органов, наделенных полномочиями в этой сфере, нет, что объясняется федеративным устройством государства – каждый субъект РФ вправе выстраивать систему исполнительной власти, не только основываясь на федеральном законодательстве, но и учитывая специфические условия, сложившуюся практику взаимодействия органов управления на региональном уровне[6].

Вместе с тем следует отметить, что передача полномочий Российской Федерации по целому ряду направлений охраны окружающей среды (лесов, животного мира) для исполнения субъектам РФ при отсутствии надлежащего финансирования за счет субвенций из федерального бюджета приводит к очевидному несоответствию предпринимаемых ими усилий задачам поддержания режима законности в экологической сфере. В результате наблюдается большое число и системный характер нарушений, допускаемых органами власти регионального уровня, органами местного самоуправления в сфере

[5] *Винокуров А.Ю.* Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации. М., 2006. С. 3.

[6] См.: *Кехлеров С.Г. , Капинус О.С. , Винокуров А.Ю.* Настольная книга прокурора: В 2 ч. Ч. 1: Практ. пособие / Под общ. ред. *С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус.* 4-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 176–180.

лесопользования и охраны лесов от пожаров, обращения с отходами и др. Это формирует условия для нарушения прав и законных интересов граждан, причинения ущерба экономике страны.

Кроме того, правоприменительная практика не всегда успевает адаптироваться к новым нормативным требованиям, в результате чего как природопользователями, так и органами, наделенными полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе по осуществлению государственного экологического надзора, допускаются нарушения законов, влекущие причинение вреда объектам окружающей среды, напрямую ущемляющие право каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленное ст. 42 Конституции РФ.

В таких условиях органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, напрямую способствуют восстановлению нарушенных экологических прав человека и гражданина, создают условия для предупреждения (недопущения) посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений[7].

Руководящими документами Генерального прокурора РФ на данном направлении являются приказы от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», которыми надзор в сфере экологической безопасности определен как одно из основных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры, прокурорам предписано последовательно и настойчиво добиваться реального устранения нарушений законов, учитывая длительность устранения нарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования и необходимость выделения значительных средств для решения экологических проблем, держать на контроле акты прокурорского реагирования до полного исполнения требований прокурора, организовать системный надзор за исполнением судебных

[7] См., например: *Бринчук М.М.* Человек как объект экологических отношений // Экологическое право. 2005. № 3. С. 2–5; *Добрецов Д.Г.* Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2002.

решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности.

Существенную роль в поддержании режима законности в экологической сфере играют созданные в системе органов прокуратуры специализированные межрайонные природоохранные прокуратуры, подчиненные прокуратурам субъектов РФ, а также Байкальская и Волжская межрегиональные и Амурская бассейновая природоохранные прокуратуры, действующие на правах прокуратур субъекта РФ.

Ежегодно органами прокуратуры выявляются более 280 тыс. нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования (см. рис. 1). В среднем порядка 40% из них составляют нарушения законодательства об отходах производства и потребления (см. рис. 2). Такая структура выявляемых нарушений законов довольно точно отражает состояние законности на различных направлениях охраны окружающей среды.

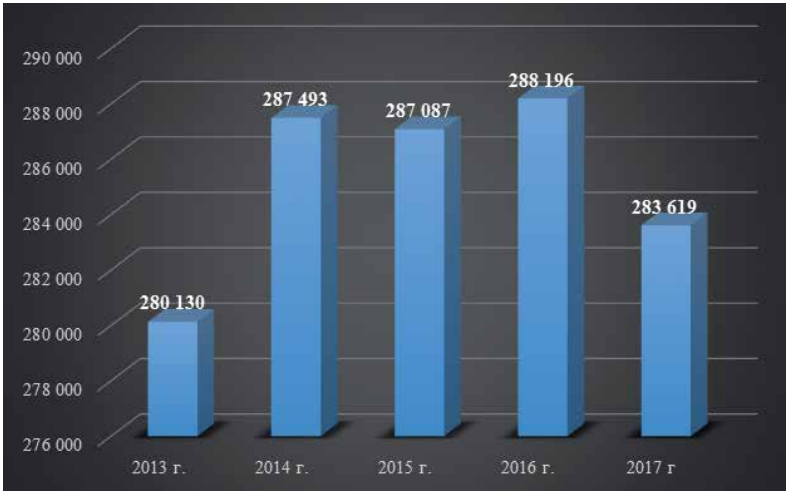


Рис. 1. Динамика выявляемых прокурорами нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования

Результаты анализа практики прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере позволяют выделить типичные нарушения, выявляемые прокурорами. К ним, в частности, относится принятие государственными органами правовых актов

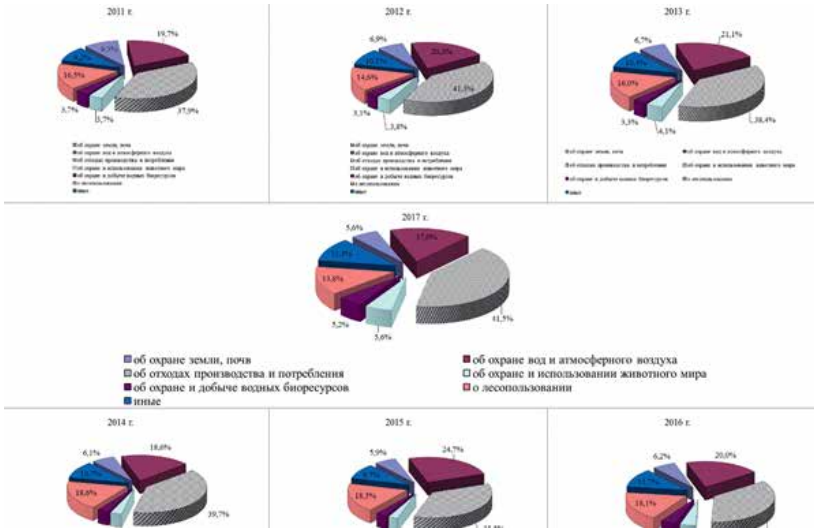


Рис. 2. Структура выявленных прокурорами нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования

с превышением установленной компетенции, несвоевременное приведение актов субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством в случае его изменения. В связи с этим в последние годы прокурорами делается упор на усилении профилактической работы по упреждению принятия незаконных НПА на стадии «проектной» работы, что приводит к повышению качества НПА и, соответственно, к снижению количества НПА, принятых с нарушением закона, а также ликвидации пробелов в нормативной правовой базе. Прокуроры широко используют предоставленное законом право на участие в правотворческой деятельности, активно разрабатывают модельные НПА, если это предусмотрено законодательством субъектов РФ – пользуются правом правотворческой инициативы на региональном уровне.

Нарушения природоохранного законодательства имеют специфику в зависимости от сферы надзора. Например, в сфере надзора за исполнением законов об охране земли, почв: применение запрещенных к использованию агрохимикатов и генетически модифицированных организмов, захламление земель, отсутствие санитарного контроля за состоянием почв, самовольный захват земель, их незаконное

использование; за исполнением законов об охране вод и атмосферного воздуха: сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод в водные объекты, осуществление водопользования в отсутствие разрешительных документов, самовольное занятие земельных участков, расположенных в границах водоохранных зон водных объектов, отсутствие разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, программ производственного контроля за санитарно-эпидемиологической обстановкой; за исполнением законов об отходах производства и потребления: отсутствие паспортов отходов, проектов образования отходов и лимитов на их размещение, лицензий и несоблюдение лицензионных условий, при обращении с отходами, самовольное использование земельных участков для размещения отходов; за исполнением законов об охране и использовании животного мира: незаконная охота, нарушения закона в деятельности особо охраняемых природных территорий (заповедников, национальных и природных парков, заказников и проч.; далее – ООПТ); за исполнением законов об охране и добыче водных биоресурсов: размещение объектов и осуществление работ, способных оказать негативное воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, без согласования с территориальными органами Росрыболовства, нарушение правил рыболовства, применение запрещенных орудий лова, превышение предоставленных долей квот (переловы); за исполнением законов о лесопользовании: нарушения при распоряжении участками лесного фонда, незаконная передача полномочий в данной сфере коммерческим организациям, незаконное снижение арендной платы за использование лесов путем занижения количественных и качественных показателей подлежащих вырубке лесных насаждений, параметров лесных участков, пособничество лесничих в вырубке деловой древесины под видом санитарных рубок, непринятие мер по охране населенных пунктов от лесных пожаров, отсутствие у лесопользователей правоустанавливающих документов для эксплуатации лесных участков, невыполнение ими мероприятий по охране лесов, самовольное занятие лесных участков, организация несанкционированных свалок в лесах.

Истекший 2017 г. был объявлен в России Годом экологии[8], в течение которого на государственном уровне был принят ряд дополнительных мер, направленных на охрану наиболее уязвимых компонентов

[8] Указ Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

окружающей среды, обеспечение рационального природопользования, повышение экологической культуры населения. Прокуроры внесли значительный вклад в общее дело укрепления законности. Главным было реальное восстановление нарушенных прав граждан, устранение негативных экологических последствий[9]. Особое внимание было уделено надзору за исполнением законов об отходах производства и потребления, об охране водных объектов и атмосферного воздуха, об ООПТ и животном мире, о Байкальской природной территории, об Арктической зоне РФ, о пожарной безопасности в лесах.

Нельзя не отметить, что в 2017 г. в Российской Федерации был также проведен Год ООПТ[10], приуроченный к столетию создания первого в истории России заповедника: 11 января 1917 г. в Забайкалье был создан Баргузинский соболиный заповедник. Развитие системы ООПТ – одна из основных задач, решение которых необходимо для достижения целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны. Доля ООПТ федерального, регионального и местного значения в общей площади территории РФ – один из главных индикаторов оценки состояния экологической безопасности[11].

В России создана система законодательства об ООПТ, основанная на положениях федеральных законов «Об охране окружающей среды», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и др.[12], а также значительный массив подзаконных нормативных правовых актов. Одним из основных направлений деятельности на ООПТ является охрана объектов животного мира, в том числе отнесенных к категории редких и исчезающих. Система ООПТ формирует основу сохранения ключевых местообитаний этих животных. Содействие восстановлению находящихся в опасности видов является одним из обязательств, взятых

[9] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1345528/ (дата обращения: 24.04.2018).

[10] Указ Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий».

[11] См.: Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176).

[12] См.: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах», федеральные законы от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельный, Водный, Лесной, Градостроительный кодексы РФ.

на себя Российской Федерацией как стороной Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.)[13].

В основе системы правовой охраны животного мира в России лежат положения Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире». Отдельные нормы, регулирующие отношения в этой сфере, содержатся в иных федеральных законах[14]. В России действует Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года[15], а также стратегии сохранения отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных – амурского тигра, дальневосточного леопарда, снежного барса, белого медведя, зубра, сахалинской кабарги. Реализуется программа по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе.

Одним из ключевых условий, обеспечивающих функционирование ООПТ, охрану и использование объектов животного мира, является точное и неукоснительное исполнение законов в этой сфере. Поэтому особое значение для поддержания режима законности в рассматриваемой области правоотношений имеет работа органов прокуратуры.

В результате проведенных в 2015 г. – первом полугодии 2017 г. проверок исполнения законов об особо охраняемых природных территориях, охране животных и объектов животного мира прокурорами выявлено 30 тыс. нарушений, на незаконные правовые акты принесено 1,6 тыс. протестов, внесено 5,1 тыс. представлений, в суды предъявлено свыше 4,9 тыс. заявлений (исков) на сумму более 132 млн руб. По требованиям прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 5,5 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 180 уголовных дел[16].

---

[13] Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1995 г. (Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»).
Текст Конвенции: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml.

[14] См.: федеральные законы от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Лесной кодекс РФ и др.

[15] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р.

[16] Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1275006/ (дата обращения: 27.12.2017).

Наиболее распространенными нарушениями в этой сфере являлись нецелевое использование ООПТ и их охранных зон, самовольные захваты земель, размещение отходов на указанных территориях.

Анализ работы органов прокуратуры позволяет проследить наметившуюся в последние годы тенденцию роста числа выявляемых прокурорами нарушений законов в сфере охраны животного мира (см. рис. 3).

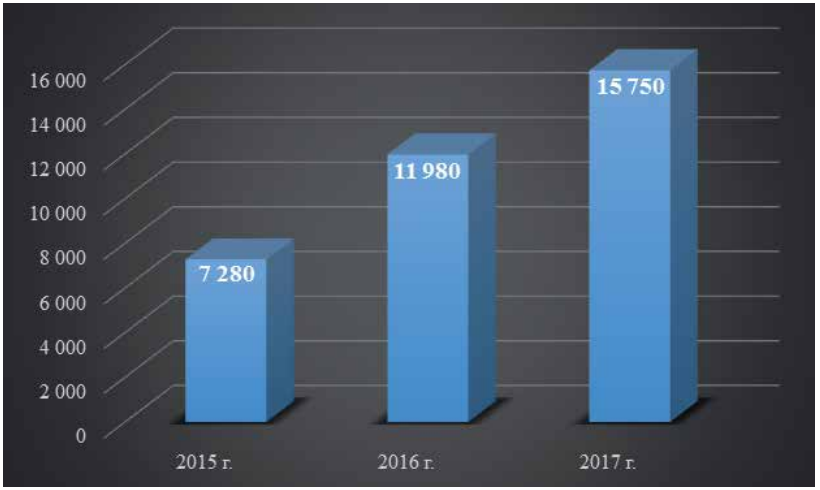


Рис. 3. Динамика выявленных прокурорами нарушений законов об охране и использовании животного мира

Основными направлениями деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере охраны и использования объектов животного мира являются: надзор за исполнением законов в сфере охраны и использования животного мира, в том числе редких и исчезающих видов животных, а также при осуществлении государственного охотничьего надзора; надзор за исполнением органами государственной власти субъектов РФ требований закона в этой сфере при реализации переданных полномочий Российской Федерации; надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ в рассматриваемой сфере.

Положительно влияют на организацию надзора за исполнением законов в экологической сфере осуществляемые Университетом

прокуратуры Российской Федерации (далее – Университет)[17] систематическое повышение квалификации прокуроров, научное обеспечение прокурорской деятельности.

В Университете на постоянной основе проводится комплекс научных исследований в области прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере, по результатам которых, в том числе во взаимодействии с Генеральной прокуратурой РФ, подготовлен ряд научных работ, таких как методические рекомендации «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях и объектах» (2011 г.), пособия «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2014 г.) и «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов» (2015 г.), информационно-аналитический обзор «Практика прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» (2016 г.), сборник научных трудов «Охрана животного мира: правовые и организационные аспекты» (2016 г.), научный доклад «Проблемы борьбы с незаконным экспортом леса» (2017 г.) и др. Результаты исследований также опубликованы в целом ряде российских и зарубежных научных изданий[18].

[17] В марте 2018 г. ФГОУ ВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации была переименована в ФГОУ ВО Университет прокуратуры Российской Федерации.

[18] См. например: *Добрецов Д.Г., Суслова Н.В.* Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере охраны окружающей среды // Законность. 2010. № 9. С. 51–55; *Добрецов Д.Г.* Мониторинг преступности в сфере охраны и использования объектов животного мира // Мониторинг правоприменения. 2016. № 2. С. 68–76; *Какителашвили М.М* Перспективы участия России в Киотском протоколе // Экологическое право. 2016. № 2. С. 28–32; *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Состояние законности и деятельность органов российской прокуратуры в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных // Закон и время. 2016. № 2. С. 40–44; *Добрецов Д.Г., Игонина Н.А., Какителашвили М.М.* Координация природоохранными прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью // Мониторинг правоприменения. 2017. № 2; *Добрецов, Д.Г., Какителашвили М.М.* Состояние прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в Российской Федерации // Закон и время. 2016. № 7. С. 39–41; *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе // Законодательство и экономика. 2017. № 3; *Добрецов Д.Г.* Проблемы повышения эффективности применения лесного законодательства и прокурорского надзора за его исполнением // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции: Сб. науч. тр. / Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь; редкол.: *В.В. Марчук* [и др.]. Минск, 2017. Вып. 10. С. 240–249; *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Экологические некоммерческие организации в России: pro et contra // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С. 78–83.

В заключение хотелось бы отметить, что сохранение угроз экологической безопасности, неблагополучное состояние окружающей среды на территориях, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья[19], требуют наступательного прокурорского воздействия на нарушителей природоохранного законодательства всеми предоставленными законом средствами.

19 Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.

Харьков Владимир Николаевич
vnkharkov@rambler.ru

Правовые проблемы охраны почв в Российской Федерации*

Проблемы обеспечения экологической безопасности, формирования экологически благополучной среды жизнедеятельности граждан России остаются актуальными на всем протяжении новейшей истории российского государства. Особую группу экологических задач, требующих первоочередного решения, составляют проблемы состояния критически важных и незаменимых природных ресурсов, среди которых приоритетным по важности, безусловно, необходимо признать земельные и почвенные ресурсы страны. Так, Президент РФ В.В. Путин 27 декабря 2016 г. на заседании Государственного совета по вопросу об экологическом развитии России в интересах будущих поколений отметил, что одной из актуальных проблем является зафиксированная на значительной части территории страны тенденция ухудшения экологического состояния почв и земель[1].

Сходные оценки содержатся и в Указе Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»[2]. В описательной части документа дается общая характеристика состояния окружающей среды и отмечаются острые проблемы, среди которых экологическое состояния почв и земель.

Показательно, что в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в 2016 г.[3] отмечается, что проведенными агрохимическими и химико-токсикологическими исследованиями почв установлены факты превышения содержания остаточных количеств пестицидов на площади 417 га; превышение содержания солей тяжелых металлов (в том числе мышьяка) на

* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

1 См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина 27 декабря 2016 г. на заседании Государственного совета. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/copy/53602 (дата обращения: 15.05.2018).

2 СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

3 Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 г. М., 2017.

площади 31,0 тыс. га; превышение содержания нитратов на площади 2,9 тыс. га и др. В числе регионов с наиболее неблагополучной обстановкой по указанным показателям отмечены Красноярский край, Иркутская и Московская области. Также в качестве негативных явлений, влекущих уничтожение либо порчу почвы, в Докладе отмечаются ставшие типичными случаи разлива нефтепродуктов и другие случаи экологических правонарушений.

Экологическое, земельное и иные пересурсные отрасли российского права в целом развиваются в контексте международных правовых актов, которые следует рассматривать согласно ст. 15 Конституции РФ как одну из конституционных составляющих экологизации законодательства.

В ряду основных документов, определяющих направления охраны окружающей среды, следует назвать Всемирную хартию природы[4], Декларацию по окружающей среде и развитию[5], Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Будущее, которого мы хотим»[6]. Эти международные документы содержат общие принципы и направления правовой охраны природы и являются главными «ориентирами» достижения международно-правовых стандартов охраны окружающей среды национальным законодательством.

Всемирная хартия природы назвала человечество частью природы, признав, что только непрерывное функционирование природных систем обеспечивает жизнь на нашей планете, отметив важное значение охраны почв. Природоохранное направление взаимодействия государств, сформировавшееся во второй половине XX в., прошло проверку временем и вышло на новый уровень, определенный принятой Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией от 27 июля 2012 г. «Будущее, которого мы хотим», в которой отмечается исключительно важное значение развития «зеленой» экономики, а в качестве важной составляющей устойчивого развития отмечается необходимость эффективного управления качеством почв и недопущение деградации земель.

---

[4] Резолюция 37/7 от 28 октября 1982 г. Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс».

[5] Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Резолюция от 27 июля 2012 г. № 66/288, принятая Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Будущее, которого мы хотим». URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?OpenElement (дата обращения: 17.05.2018).

В большинстве своем международные документы в сфере охраны окружающей среды направлены на комплексную охрану окружающей среды и природных ресурсов, но с учетом глобального значения почвенных ресурсов Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2013 г. принята Резолюция № 68/232 «Всемирный день почв и Международный год почв»[7], объявившая 5 декабря Всемирным днем почв[8]. В Резолюции почвы рассматриваются как фактор аграрного производства и продовольственного обеспечения, отмечается их ключевое значение для поддержания жизни.

В связи с этим одной из актуальных задач развития российского экологического и природоресурсного законодательства является адаптация общих принципов устойчивого развития в национальном законодательстве, а также «адресная» защита почвы как одного из природных компонентов, имеющих глобальное значение.

Конституционные основы природопользования (ст. 9, 36, 42, 58 Конституции РФ) определили цели и задачи экологического законодательства, призванного обеспечить экологически благополучную окружающую среду для настоящего и будущих поколений граждан России.

Основным отраслевым нормативным правовым актом, определяющим формы правовой охраны окружающей среды, природных ресурсов и объектов, является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 4 которого указала, что одним из объектов охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия является почва. Закон относит почвы к компонентам природной среды и определяет в качестве исключительной правовой формы охраны редких или находящихся под угрозой исчезновения почв принятие Красной книги почв Российской Федерации и ее субъектов (ст. 62).

Статья 12 ЗК РФ определила почву в числе охраняемых от деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия объектов. С учетом исключительного значения почв в сельском хозяйстве, поддержание производительной функции почв регулируется Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[9] и другими нормативными правовыми актами. Однако

[7] URL: http://www.un.org/ru/ga/68/docs/68res3.shtml (дата обращения: 15.05.2018).
[8] Международным годом почв был объявлен 2015 год.
[9] СПС «КонсультантПлюс».

значимость плодородия и экологического состояния почв вовсе не ограничивается землями сельскохозяйственного назначения, поэтому ряд правовых актов носит общий характер[10].

Имеющие широкое распространение явления деградации земельных и почвенных ресурсов обусловили разработку проекта федерального закона «Об охране почв»[11]. Законопроект признал почвы жизненно важным компонентом природной среды, основой осуществления хозяйственной и иной деятельности, что в значительной степени соответствует положениям вышеприведенных международных документов о значимости почвенных ресурсов. Однако, несмотря на очевидную важность и потребность в детальном правовом регулировании отношений по охране почв, законопроект не был принят, что, по нашему мнению, в определенной мере усугубило негативные тенденции в состоянии земельных и почвенных ресурсов.

Дискуссионным как с доктринальных позиций, так и с точки зрения практики правового регулирования охраны почв и земель представляется постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой Общества с ограниченной ответственностью «Заполярнефть»»[12], имеющее важное значение для определения направлений развития законодательства об охране почв. Конституционный Суд указал, что при определении вреда, причиненного лесам, необходим учет свойств леса и как природного ресурса, и как экологической системы, а при определении его объема необходимо учитывать все негативные последствия, возникшие в результате правонарушения. Поэтому для исчисления размера возмещения вреда, причиненного лесам (лесным почвам), должны приниматься во внимание имущественная ценность леса (выделено мной. – В.Х.), которая устанавливается в том числе на основе таких показателей, как рыночная или кадастровая стоимость

[10] См., например: приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

[11] Проект федерального закона № 83224-3 «Об охране почв» рассматривался в нижней палате парламента России в 2009 г. Текст законопроекта размещен в СПС «КонсультантПлюс».

[12] СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3547.

(выделено мной – *В.Х.*), которые Конституционный Суд поставил на первое место, и его экологическая ценность, значение которой оказалась на «последнем месте» в логике рассуждений данного состава Суда. Кроме того, в названном решении, «идя навстречу заявителю», признано верным учитывать произведенные загрязнителем затраты по минимизации негативных последствий деликта.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ имеют большое значение не только для правоприменительной практики, но и обоснованно рассматриваются как доктринальное развитие положений Основного Закона страны, и поэтому акты Конституционного Суда РФ имеют и весомое научное значение. Ранее выработанные позиции Конституционного Суда РФ в сфере правового обеспечения рационального использования и охраны лесов и иных природных ресурсов рассматривались нами как основанные на толковании Основного Закона направления совершенствования природоресурсного и природоохранного законодательства[13]. В постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»[14] Суд сформулировал исключительную по важности правовую позицию: лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим (п. 2).

В постановлении от 2 июня 2015 г. Суд воспроизвел этот вывод, однако привнес в правовой режим публичного достояния новый элемент – расчет «рыночной стоимости», который не свойствен природе публичного достояния многонационального народа.

---

[13] См., например: *Харьков В.Н.* Земельное законодательство субъектов Российской Федерации: правовые основы региональной земельной политики. Тула, 2010. С. 39–50; он же. Актуальные вопросы законодательного обеспечения реализации государственной политики в сфере использования и охраны земельных ресурсов // Хозяйство и право. 2013. № 8. С. 122–128; он же. Конституционное значение принципа деления земель на категории по целевому назначению // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 25–27.

[14] СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

С формально-юридической точки зрения рыночная стоимость может рассматриваться как некое стоимостное выражение объекта имущественных отношений, который должен находиться в гражданском обороте. Однако ст. 27 ЗК РФ установила, что земельные участки из состава земель лесного фонда ограничены в обороте. Следовательно, определять размер вреда, причиненного таким объектам, необходимо исходя из приоритетного значения экологической оценки (пусть и выраженной в денежной форме) причиненного вреда природному объекту, которая должна служить финансовой гарантией обеспечения восстановления природного объекта и ликвидации негативных экологических последствий, которые могут возникнуть впоследствии и которые не были выявлены либо не могут быть определены исходя из современного уровня научных знаний и технических возможностей.

Конституционный Суд в анализируемом постановлении отметил, что основанная на применении формул исчисления размера вреда окружающей среде модель правового регулирования, которая освобождает государство от доказывания размера причиненного ущерба, отвечает природе экологических правоотношений. Однако из этого верного тезиса, на наш взгляд, следуют иные выводы. Представляется верным использовать при расчете размера вреда, подлежащего возмещению (компенсации), не только исчисленный посредством использования методик размер вреда, но и увеличивать его на определенную паушальную (фиксированную) сумму, которая должна обеспечить компенсацию «скрытого» экологического вреда, вероятность проявления которого определяется, к примеру, уровнем токсичности соответствующего вещества (веществ). При этом собственные расходы «загрязнителя» должны идти в зачет компенсации (возмещения) причиненного вреда только в том случае, если правонарушитель осуществляет восстановление состояния природного объекта в натуре, что не освобождает загрязнителя от уплаты паушальной суммы.

Предложенный подход к определению размера экологического вреда, причиненного почвам, имеет универсальный характер и может применяться ко всем категориям земель. В целом такой подход следует рассматривать как форму исполнения обязанности, установленной ст. 58 Конституции РФ, посредством обеспечения восстановления (рекультивации) нарушенных (загрязненных) земель и почв не только со стороны причинителя экологического вреда, но и исполнение обязанностей публично-правовых образований, деятельность

которых призвана обеспечить природоресурсную основу устойчивого развития и повышение уровня экологического благополучия граждан. Реализация представленного подхода, на наш взгляд, будет способствовать преодолению современных проблем в состоянии почв и земель, которые постоянно декларируются, но действенных мер по улучшению их экологического состояния не предпринимается.

Пробелы в системном правовом регулировании охраны почв, низкая эффективность норм федерального законодательства в этой сфере, обусловили внимание к данной проблематике региональных законодательных органов государственной власти, вследствие чего в ряде субъектов Федерации приняты «опережающие» нормативные правовые акты, а также соответствующие муниципальные нормативные правовые акты.

Примером могут служить решение Липецкого городского Совета депутатов от 1 ноября 2005 г. № 154 (в ред. от 20 декабря 2007 г. № 732) «О «Правилах охраны почв на территории города Липецка»»[15], Закон г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах»[16], постановление Правительства Воронежской области от 2 февраля 2015 г. № 46 «Об утверждении Положения о Красной книге почв Воронежской области»[17] и другие нормативные правовые акты.

Так, Правила охраны почв на территории г. Липецка рассматривают охрану городских почв в контексте целей и задач, установленных земельным, градостроительным и природоохранным законодательством. Главным в этих правилах представляется введение градации состояния городских почв (чистая, допустимая; загрязненных почв – умеренно опасная, опасная, чрезвычайно опасная), регулирование проведения обследования почв в целях выявления и ликвидации загрязнения почв опасными химическими веществами и соединениями, а также ведение муниципального контроля в сфере охраны почв.

Представляется, что в настоящее время наиболее значимым региональным нормативным правовым актом в сфере охраны почв является Закон г. Москвы «О городских почвах», который в преамбуле определил не только предмет правового регулирования, но и цели регулирования, соответствующие как конституционным основам

[15] СПС «КонсультантПлюс».
[16] СПС «КонсультантПлюс».
[17] СПС «КонсультантПлюс».

природопользования, так и приведенным выше международным документам, определившим значение почвенных ресурсов.

Красная книга почв Воронежской области представляет собой свод сведений о состоянии, местах нахождения (ареалах), способах сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения почв и выполняет информационно-правовое обеспечение охраны почв субъекта Федерации.

В отдельных субъектах Федерации приняты нормативные правовые акты, имеющие целью обеспечение воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения[18], что отражает значимость аграрного сектора экономики этих регионов. Следует отметить, что в значительной части субъектов Федерации в период второй половины 1990-х и начала 2000-х гг. были приняты правовые акты, предусматривающие бюджетное финансирование агрохимических обследований земель сельскохозяйственного назначения, а также мер по повышению плодородия соответствующих земель. Однако недостаток средств региональных бюджетов привел к значительному сокращению таких программ. Представляется также ведущим к негативным последствиям для состояния почв земель сельскохозяйственного назначения в отдельных субъектах Федерации введенная Правительством РФ дифференциации регионов по критерию «благоприятности» производства в аграрной сфере[19].

С учетом значения качественного состояния почв для лесного хозяйства в ряде субъектов Федерации уделяется внимание лесным почвам[20], что также следует рассматривать как заслуживающее позитивной оценки направление правового регулирования охраны почв.

Особую группу правовых норм охраны почвенных ресурсов образуют региональные нормативы качества почв, которые также отражают понимание со стороны региональных органов власти значимости качественного состояния почвенных ресурсов и необходимости их защиты вследствие интенсивной антропогенной нагрузки со стороны определенных секторов экономики. Так, в ряде

[18] См.: постановление Правительства Ростовской области от 14 января 2016 г. № 6 «Об утверждении нормативов плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

[19] См.: распоряжение Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 104-р // СПС «КонсультантПлюс».

[20] См.: Закон Приморского края от 23 октября 2007 г. № 141-КЗ «Об использовании лесов в Приморском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

субъектов РФ, где осуществляется нефтедобыча, приняты нормативные правовые акты, определяющие допустимый уровень загрязнения нефтью[21].

Большое количество региональных нормативов качества почв действуют в Республике Татарстан, где также принят нормативный правовой акт общего характера, определяющий порядок установления таких нормативов[22]. В качестве позитивного подхода органов государственной власти также следует рассматривать включение качественных характеристик почвенных ресурсов республики в качестве одной из составляющих природоохранной деятельности по обеспечению реализации права на благоприятную окружающую среду[23].

Как отмечалось выше, именно обусловленная экологическим состоянием почв потребность в системном правовом регулировании охраны почвенных ресурсов и пробелы в федеральном законодательстве стали причиной активной правотворческой работы региональных законодателей, которая в целом носит позитивный характер и направлена на решение актуальных задач обеспечения охраны и рационального использования почвенных ресурсов. Следует отметить, что в тех субъектах Федерации, где региональные органы власти осуществляют «опережающее» правовое регулирование в данной сфере, как правило, экологическое состояние почв отличается в лучшую сторону, что свидетельствует о высокой эффективности региональных правовых форм охраны почв и государственного управления землепользованием.

Поэтому накопленный региональный опыт правового регулирования в данной сфере, по нашему мнению, может и должен быть использован при разработке соответствующих федеральных нормативных правовых актов, которые по смыслу ст. 72 Конституции

---

[21] См.: постановление Правительства ХМАО-Югры от 10 декабря 2004 г. № 466-п «Об утверждении регионального норматива «Допустимое остаточное содержание нефти и нефтепродуктов в почвах после проведения рекультивационных и иных восстановительных работ на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»» // СПС «КонсультантПлюс».

[22] См.: приказ Минэкологии и природных ресурсов РТ от 10 июля 2013 г. № 382-п «Об утверждении Порядка установления Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан региональных нормативов качества почв» // СПС «КонсультантПлюс».

[23] См.: постановление Кабинета Министров РТ от 2 августа 2014 г. № 569 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

РФ и должны быть правовой основой применяемых мер охраны как окружающей среды в целом, так и отдельных природных компонентов.

Тем не менее текущее состояние правовой охраны почв свидетельствует о явно недостаточном внимании федерального законодателя к этим проблемам, что, к сожалению, отражается на их состоянии, и не дает оснований для позитивных прогнозов преодоления вышеприведенных негативных тенденций экологического состояния почв и земель в масштабах страны. К тому же приведенная выше позиция Правительства РФ деления регионов фактически на «перспективные» и «неперспективные» в сфере производства сельскохозяйственной продукции является, на наш взгляд, ошибочной и повторяющей в известной мере советский подход определения перспективности сельских товаропроизводителей и поселений[24].

[24] Ошибочность определения «перспективности» сельских товаропроизводителей была признана еще в советский период истории страны. В отношении населенных пунктов такой подход был признан неверным в Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации (п. 1.3), одобренной Правительством России (протокол от 15 декабря 1994 г. № 31) // СПС «КонсультантПлюс».

Оленина Татьяна Юрьевна
tyolenina@mail.ru

Особенности устойчивого управления лесами в Канаде

Канада, как и Россия, поддержала устойчивое управление лесами и является участницей Монреальского процесса[1], в который также входят еще 10 зарубежных государств (Аргентина, Австралия, Чили, Китай, Япония, Южная Корея, Мексика, Новая Зеландия, Соединенные Штаты Америки и Уругвай) в целях сохранения умеренных и бореальных лесов.

Леса умеренного пояса (умеренные леса) – это леса, растущие в регионах с умеренным климатом, например восточная часть Северной Америки, Западная и Центральная Европа и Северо-Восточная Азия. Навес умеренного леса в основном состоит из широколиственных деревьев. В полярных регионах умеренные леса сменяют бореальные леса[2].

Таежные леса, или бореальные леса, – это полоса хвойных лесов, которые окружают земной шар в высоких северных широтах примерно от 50° до 70° северной широты. Таежные леса образуют циркумполярный экорегион, который простирается по всей Канаде, от Аляски до Ньюфаундленда и проходит через Северную Европу, Скандинавию до Восточной России[3].

Канада является одним из государств, в котором успешно реализуются критерии и индикаторы устойчивого управления лесами. Она имеет 397,3 млн га леса, других лесных земель и других земель с древесным покровом, что составляет 10% мирового лесного покрова и 30% бореальных лесов в мире[4].

---

[1] The Montréal Process. URL: https://www.montrealprocess.org (дата обращения: 05.05.2018).

[2] См.: Леса умеренного пояса (умеренные леса). URL: https://natworld.info/raznoe-o-prirode/lesa-umerennogo-poyasa-umerennye-lesa (дата обращения: 05.05.2018).

[3] См.: Таежные леса (бореальные леса). URL: https://natworld.info/raznoe-o-prirode/taezhnye-lesa-borealnye-lesa (дата обращения: 05.05.2018).

[4] См.: The Montréal Process. URL: https://www.montrealprocess.org/The_Montreal_Process/Member_Countries/index.shtml#canada (дата обращения: 05.05.2018).

В Канаде более 90% лесов принадлежит государству (общественные леса) – ими распоряжаются 10 провинций и три территории, 4% государственных лесов, которым владеет федеральное правительство и коренные народы (это леса, расположенные в национальных парках, на землях, принадлежащих Департаменту национальной обороны, федеральных землях, находящихся в резерве, и на землях коренных народов), 6% находятся в частной собственности[5].

Канада близка России по многим параметрам (схожие географические, управленческие и социально-экономические условия).

Термин устойчивое управление лесами является неудачным; правильнее говорить «устойчивое лесопользование». Проблема, видимо, связана с неправильным переводом.

Устойчивое лесопользование в Канаде рассматривается как способ использования и ухода за лесами, с тем чтобы сохранить их экологические, социальные и экономические ценности и выгоды с течением времени[6].

До 1960-х гг. лесная политика Канады была направлена на реализацию интересов бизнеса. В результате давления общественности государственная лесная политика в течение 1970–1980-х гг. становилась все более экологически ориентированной. В конце 1980-х гг. национальная лесная политика стала складываться согласно концепции устойчивого развития, возникло понятие «устойчивое управление лесами», были созданы экономические механизмы обеспечения экологической и социальной добросовестности (лесная сертификация) и развернуты экспериментальные программы федерального правительства для выработки инноваций (модельные леса)[7].

Лесное законодательство Канады в настоящее время является одним из самых строгих в мире. Оно обеспечивает реализацию устойчивого лесопользования по всей стране[8]. Лесное законодательство

[5] См.: Legality and sustainability. URL: http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/laws/13303 (дата обращения: 06.05.2018).

[6] См.: Natural Resources Canada. URL: http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/sustainable-forest-management/13183 (дата обращения: 05.05.2018).

[7] См.: Кузьминов И. Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. 2009. № 2. С. 17, 20; он же. Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. 2009. № 3. С. 45, 49.

[8] См.: Canada's forest laws. URL: http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/laws/17497 (дата обращения: 06.06.2018).

Канады включает в себя: Конституционный акт 1867 г.[9], Закон о лесном хозяйстве 1985 г.[10], Закон о департаменте природных ресурсов 1994 г.[11], Правила лесопользования 1993 г.[12] и др.

Конституционным актом 1867 г. (п. 92 А) предусматривается, что законы о лесных ресурсах принимаются провинциями. Закон о лесном хозяйстве 1985 г. определяет полномочия, обязанности и функции министра природных ресурсов в области лесного хозяйства. Правила лесопользования 1993 г. – это правила, касающиеся рубки и вывоза древесины, согласно которым рубка древесины в лесах и вывоз древесины из лесах возможна только на основании разрешения, выданного сотрудником лесного хозяйства, или соглашения, заключенного с министром природных ресурсов.

Каждое провинциальное и территориальное правительство разрабатывает и обеспечивает соблюдение законодательства, правил и политики, касающихся лесов.

Лесное законодательство провинции Альберта составляют Закон о лесах 2000 г. (по состоянию на 17 декабря 2014 г.)[13], Закон о государственных землях, Закон о распоряжении землями Альберты и Закон о регулировании лесохозяйственных профессий.

Закон о лесах является законодательным актом о лесопользовании в Альберте, устанавливающим основные полномочия и разрешения. Закон о лесах определяет распределение древесины и обязанности управления по распределению от имени государства, наказания, которые могут быть наложены на деятельность с нарушением закона. В Законе о лесах отмечается, что министр с одобрения вице-губернатора в Совете может заключить соглашение об управлении лесным хозяйством с любым лицом, чтобы предоставить этому лицу возможность входа на земли лесного фонда в целях создания,

[9] Конституционный акт 1867 г. (год 30 и 31 правления Виктории, глава 3, с последующими изменениями) Акт о Союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и связанных с этим предметах (29 марта 1867 г.) // Justice Laws Website. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html (дата обращения: 31.05.2018).

[10] Forestry Act (R.S.C., 1985, c.F-30) // Department of Justice Canada. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-30/FullText.html (дата обращения: 06.06.2018).

[11] Department of Natural Resources Act (S.C., 1994, c. 41) // Department of Justice Canada. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-20.8/page-1.html (дата обращения: 06.06.2018).

[12] Timber Regulations, 1993 SOR/94-118 // Department of Justice Canada. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-94-118/FullText.html (дата обращения: 06.06.2018).

[13] Forests Act of Alberta // Revised Statutes of Alberta. 2000. Chapter F-22. Current as of December 17, 2014. URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=F22.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779730476 (дата обращения: 05.05.2018).

выращивания и заготовки древесины способом, предназначенным для обеспечения урожайности в соответствии с принципами и практикой устойчивого управления лесами.

Также существует ряд правил, взаимосвязанных с Законом о лесах (в том числе Положение об управлении лесным хозяйством), в которых рассматриваются ключевые аспекты лесопользования и обеспечивает основу для всех видов деятельности, связанной с древесиной. Закон о государственных землях шире и регулирует общее пользование, распоряжение и управление государственными землями. Региональные планы, разработанные в соответствии с Законом Альберты об управлении земельными ресурсами, обеспечивают стратегическое руководство по управлению лесами Альберты путем установления экологических, экономических и социальных целей, обеспечивающих устойчивое развитие и учитывающие совокупные последствия антропогенной деятельности. Закон о регулировании лесохозяйственных профессий содержит подробную информацию о правах и правилах, регулирующих лесохозяйственную деятельность в Альберте, включая профессиональную этику и процедуру подачи жалобы[14].

В Британской Колумбии приняты Закон о лесе 1996 г.[15] (действовал до 16 мая 2018 г.), Закон о лесной и пастбищной практике[16] (действовал до 16 мая 2018 г.), Закон о восстановлении лесов 1999 г.[17], Закон о Министерстве лесов и пастбищ 1996 г.[18] и др.

Закон о восстановлении лесов (п. 5) предусматривает полномочия Совета директоров по лесовосстановлению Британской Колумбии. Закон о Министерстве лесов и пастбищ (п. 4) предусматривает цели и функции Министерства лесов и пастбищ.

В провинции Онтарио три основных закона в области лесных отношений: Закон об устойчивости государственных лесов 1994 г., Закон об экологической оценке 1990 г. и Экологический Билль о правах 1993 г.

[14] Province of Alberta. URL: https://www.sfmcanada.org/images/Publications/EN/AB_info_Provinces_and_territories_EN.pdf (дата обращения: 07.06.2018).
[15] Forest Act (RSBC, 1996) URL: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/96157_00 (дата обращения: 07.06.2018).
[16] Forest and Range Practices Act (SBC 2002). URL: http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_02069_01 (дата обращения: 07.06.2018).
[17] Forest Renewal Act // Food and agriculture organization of the United Nations. URL: http://faolex.fao.org/docs/html/bc10984.htm (дата обращения: 07.06.2018).
[18] Ministry of Forests and Range Act // Food and agriculture organization of the United Nations. URL: http://faolex.fao.org/docs/html/bc53077.htm (дата обращения: 07.06.2018).

Закон об устойчивости государственных лесов и его правила (Правила Онтарио 167/95 общие и Правила Онтарио 160/04 Независимый лесной аудит) основаны на стратегических направлениях политики устойчивости лесов и обеспечивают регулирование управлением лесами, в частности, планирования, сбора и представления информации управления лесами, лесохозяйственных операций, соблюдения и обеспечение соблюдения, распределения лесных ресурсов и лицензирования, установление и оплата государственных сборов и независимые лесные аудиты.

Управление лесами в провинции Онтарио также регулируется Законом об экологической оценке. Он применяется к министерствам и ведомствам Онтарио и устанавливает планирование и процесс принятия решений в целях учета потенциальных экологических последствий и определение мер их смягчения до начала проекта.

На все экологически значимые предложения, включая те, которые связаны с управлением лесами, распространяет действие Экологический Билль о правах. Его цели – защита, сохранение и восстановление целостности окружающей среды; обеспечение устойчивости окружающей среды; защита права на благоприятную окружающую среду средствами, предусмотренными в законе[19].

Таким образом, лесные законы Канады представляют собой инструкцию для конкретных органов или лесопользователей, направленную на сохранение и восстановление лесов. Несмотря на то что федеральное лесное законодательство Канады не предусматривает четких норм, закрепляющих устойчивое управление лесами, оно основано на Монреальском процессе и принятых Критериях и индикаторах, а также регулируется нормами лесного законодательства провинций и территорий Канады.

[19] Province of Ontario. URL: https://www.sfmcanada.org/images/Publications/EN/Ontario_info_Provinces_and_territories_EN.pdf (дата обращения: 07.06.2018).

Алексеева Надежда Анатольевна
knadege@yandex.ru

Накопленный экологический вред. Некоторые аспекты мирового опыта и Российской Федерации

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года[1] указано, что «свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек. Ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления».

Для сравнения, Япония имела в начале 1960-х гг. накопленный экологический вред (далее – НЭВ) в размере 6% ВВП, а к 1994 г. смогла сократить эту величину до 1,2% ВВП, являясь положительным примером ликвидации накопленного вреда окружающей среде[2].

В США на ликвидацию НЭВ выделялось около 400 млрд долл.[3] Там принят Закон «О принятии всеобъемлющих мер по охране окружающей среды, выплате компенсаций и ответственности» 1980 г. (так называемый Закон о Суперфонде), Закон «О льготах малому и среднему бизнесу и реабилитации загрязненных территорий» 2002 г.

В Евросоюзе действует Директива Европейского союза 2004/35/CE15[4].

В Великобритании – Закон «Об охране окружающей среды» 1990 г.

---

[1] Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[2] См.: *Пинаев В.Е., Чернышев Д.А.* Ликвидация накопленного экологического ущерба – организационные и правовые аспекты: Монография. М., 2017. С. 10.

[3] См.: там же. С. 15.

[4] Директива 2004/35/CE Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий». Принята в г. Страсбурге 21 апреля 2004. См.: http://docs.pravo.ru/document/view/22337326/21744131/ (дата обращения: 14.03.2017).

Тем самым проблемой НЭВ страны начинают заниматься вплотную, кто-то раньше, кто-то позже. Примерами являются приведенные нормативные правовые акты.

Встает вопрос выявления такого рода объектов, оценки, создания базы данных по ним и внесения в специальные реестры, определения лица, на которое будет возложена обязанность по возмещению такого вреда, а в случае отсутствия такого лица – определение источника финансирования ликвидации.

В Российской Федерации до 2016 г. понятия возмещение экологического вреда в нормативных правовых актах не существовало, на пробел в законодательстве указывали неоднократно (например, Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов[5], И.А. Игнатьева[6], Г.А. Мисник[7], Н.Г. Нарышева[8], М.И. Васильева[9] и многие другие видные ученые), а теоретическую основу подводили посредством использования понятий вред и ущерб, как они рассматриваются в гражданском праве и в подзаконных актах[10], в том числе технического характера[11].

---

[5] См.: *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 85–92.

[6] См.: *Игнатьева И.А.* Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10–17.

[7] См.: *Мисник Г.А.* Правовые формы возмещения экологического вреда // Государство и право. 2006. № 7. С. 48–58.

[8] См.: *Нарышева Н.Г.* Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного природной среде // Экологическое право. 2005. № 1. С. 71–75.

[9] См.: *Васильева М.И.* Возмещение экологического вреда, причиненного здоровью граждан. URL: www.miningwatch.ru (дата обращения: 18.06.2017).

[10] См.: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы»; письмо Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 22 декабря 1999 г. № 03-22/24-321 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Минприроды России от 1 апреля 2013 г. № 116 «Об утверждении формы отчета о расходах бюджета Нижегородской области, связанных с реализацией природоохранных мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба, источником финансового обеспечения которых являются иные межбюджетные трансферты» (зарег. в Минюсте России 29 апреля 2013 г. № 28297); приказ Минприроды России, Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба» (утратил силу в связи с изданием приказа Росприроднадзора от 8 октября 2014 г. № 619) // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба».

[11] См.: ГОСТ Р 54003-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения (утв. и введен в действие приказом Ростехрегулирования от 30 ноября 2010 г. № 594-ст). М., 2011.

Также использовался Модельный закон Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде»[12], где закреплено определение экологического ущерба (вреда).

И если раньше указывалось на фактическое отсутствие нормативной правовой базы, закрепляющей накопленный экологический вред[13], то постепенно пробелы, о которых пойдет речь ниже, начали законодательно восполняться.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[14] в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[15] введена гл. XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде».

Как глава Закона разделена на две статьи, так и ликвидация накопленного вреда окружающей среде предполагает соответствующие этапы проведения (выявление, оценка и учет объектов накопленного вреда окружающей среде).

В Российской Федерации выявление и оценку рассматриваемых объектов проводят органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. Вместе с тем в случае если такой объект находится в федеральном ведении, то данные функции выполняет федеральный орган исполнительной власти. Такие случаи устанавливаются Правительством РФ.

В других странах выявление и оценку объектов НЭВ также проводят органы государственной власти. Например, в США расчет размера ущерба природным ресурсам в результате загрязнения опасными веществами (Natural Resource Damage Assessment Regulations) осуществляется на федеральном уровне, закрепляя необходимость проведения оценки, выявления причинной связи[16]. Агентство по охране окружающей среды США курирует деятельность Суперфонда через Офис по управлению Суперфондом

[12] Модельный закон об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2010. № 46. С. 108–140.
[13] См.: *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Указ. соч.
[14] СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4187.
[15] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
[16] См.: *Пинаев В.Е., Чернышев Д.А.* Указ. соч. С. 14.

и технологическим инновациям[17], прибегая к помощи других органов федерального уровня и штатов, а также специалистов, о которых будет сказано ниже.

Также существует возможность субъектов, использующих соответствующий объект, самим провести экспертизу объекта и подать заявку о его включении в специальный реестр.

Оцененные объекты подлежат включению в списки с классификацией по степени опасности и необходимости скорейшей ликвидации (для определения первоочередности финансирования).

В США основным реестром является Национальный перечень первоочередных задач, наряду с ним существует целая система дополнительных реестров штатов.

Для Великобритании характерным является система учета, включающая сведения о титульном владельце.

Для соответствующего учета все выявленные объекты накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации включают в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, который ведется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (согласно п. 3 постановления Правительства РФ от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде»[18] таким органом является Министерство природных ресурсов и экологии РФ).

Установлен срок (не превышающий 30 рабочих дней со дня поступления результатов выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде) для учета таких объектов.

Между тем учет предполагает не автоматическое включение данных объектов в список, а рассмотрение материалов по выявлению и оценке, принятие решения о включении или об отказе во включении в государственный реестр для деления на категории. Включение в реестр не предполагает, что это определенная константа, так как по результатам ликвидации соответствующий объект подлежит исключению из государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде.

Категорирование рассматриваемых объектов стало возможным относительно недавно и производится на основании приказа

[17] См.: *Краснопольский Б.Х., Муравых А.И.* Управление природопользованием в США. М., 2007. С. 82–84.

[18] СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

Минприроды России от 4 августа 2017 г. № 435 «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке»[19].

Помимо самого категорирования, законодательное закрепление перечня деятельности или перечня используемых в деятельности, а равно производимых вредных веществ, которые приводят или могут привести к НЭВ, а равно повышенные налоги на соответствующую деятельность также способствовали бы ограничению их производства как экономически невыгодного.

Оценка включает в себя установление (как первоначальное, так и последующее, когда встает вопрос об исключении из реестра) объема или массы загрязняющих веществ, отходов и их классов опасности; площади территорий и акваторий, уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду, возможность загрязнения иных компонентов природной среды и возникновения экологических рисков; а также количество населения, проживающего и испытывающего негативное воздействие вследствие расположения объекта накопленного вреда окружающей среде; также необходимо учитывать содержание международных договоров.

По сути, оценка нужна не только для включения или исключения объекта из реестра, но и для категорирования объектов, которое производится посредством сопоставления их влияния на состояние экологической безопасности в целях обоснования очередности проведения работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде и принятия неотложных мер. Для определения первоочередных задач для введения объекта в безопасное состояние, а также первоочередность этих мер и работ в отношении самих объектов.

Порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде устанавливается Правительством РФ[20].

Работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде вправе осуществлять органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством РФ, организацию работ по ликвидации накопленного

[19] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.11.2017).

[20] См.: постановление Правительства РФ от 4 мая 2018 г. № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2836.

вреда окружающей среде проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды. На практике такое происходит реже.

Организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде включает в себя проведение необходимых обследований, в том числе инженерных изысканий, разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, его согласование и утверждение, проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, контроль и приемку выполненных работ.

Инициировать такие работы может только орган публичной власти. Сообщить о наличии объекта, подлежащего включению в реестр, может любой природопользователь.

Сами работы также могут осуществляться только на объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

Законодательная база подведена для всех этапов с момента выявления до момента ликвидации объекта НЭВ.

Кто же несет бремя финансирования ликвидации?

В Великобритании обязанными ликвидировать объекты НЭВ являются лица, которые причинили или могут причинить значительный ущерб. В отношении землепользователей – владелец такой земли обязан устранить существующее загрязнение за свой счет.

В ЕС загрязненной признается та земля, которую муниципальные власти признали таковой в результате наличия загрязняющих веществ в почвах, над или под поверхностью, независимо от формы собственности на нее.

Каким образом взыскивается возмещение?

Согласно ст. 1082 ГК РФ лицо, ответственное за причинение вреда, может быть обязано возместить вред в натуре или возместить причиненные убытки (п. 2 ст. 15).

Между тем взыскиваемые денежные средства не покрывают в действительности причиненный ущерб.

Так, в США применяют восстановительные мероприятия, так как их финансирование легче рассчитать.

Главным принципом при возложении ответственности выступает принцип «загрязнитель платит». В большинстве стран это предполагает, что ответственность возлагается на нынешнего собственника объекта. Существует практика распространения ретроспективы

ответственности на предыдущих собственников или непосредственных причинителей вреда. Так, в США предприятие не может снять с себя такую ответственность ни при каких обстоятельствах. Плюсом такого подхода является большая заинтересованность в экологически чистом производстве.

Существует мировая практика определения момента времени, после которого ответственность возлагается на собственника, например опыт Нидерландов и Дании, где также определено, возлагается ли ответственность независимо от вины или только при наличии вины (если оператор предвидел или мог предвидеть негативные последствия в будущем своей деятельности на тот момент).

Большинство стран возлагает ответственность за НЭВ на нынешнего собственника, исходя из принципа, что он перешел с правом при передаче права собственности, поскольку презюмирует возможность нового собственника до передачи объекта выявить имеющийся НЭВ на передаваемом объекте.

Тем самым, поскольку действует принцип свободы договора, то при совершении сделки стороны могут предусмотреть в договоре наступление ответственности нового собственника объекта за НЭВ именно с момента перехода права собственности, т.е. возможно сохранение ответственности за продавцом. Кроме того, помним о возможности применения впоследствии суброгации как одного из механизмов недопущения возложения обязанности на лицо, не ответственное за НЭВ.

Существует возможность указать ответственность государства, если ущерб был нанесен уже закрытыми или реструктурированными промышленными объектами. Такая практика сложилась в странах Центральной Европы.

Тогда государство предоставляет финансирование или государственные гарантии в отношении объектов НЭВ, как, например, в Германии, где устранение НЭВ должно в обязательном порядке включаться в городское планирование путем реабилитации заброшенных промышленных зон, включенных в реестр как объект НЭВ.

В Российской Федерации необходимо учитывать исторические особенности и связанные с ними экономические реалии, в условиях которых единственным собственником являлось государство, передавшее право собственности в результате приватизации. Тем самым бремя финансирования ликвидации объектов НЭВ, даже

в случае их существования до образования СССР, а также их ликвидации ложится на государство.

Для Российской Федерации характерно частичное отсутствие такс или методик расчета вреда окружающей среде для возможности расчета возмещения при выявлении причинителя вреда. Однако практика складывается по тому пути, что независимо от этого возложение необходимо и происходит исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Например, в отношении оценки вреда, причиненного недрам, применяется постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах»[21], которые учитывают фактические расходы на ликвидацию последствий вреда.

Как происходят работы по ликвидации?

Организация работ делится на несколько этапов, из которых разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда и проведение работ по ликвидации накопленного вреда осуществляет исполнитель. Еще до принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Российской Федерации существовала практика заключения договора, исходя из контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В США деятельность Суперфонда через Офис по управлению Суперфондом и технологическим инновациям курирует Агентство по охране окружающей среды США[22], которое прибегает к услугам специалистов из различных сфер науки, представителей общественности и коренных племен, руководства компаний.

Имея меньший опыт, Российская Федерация также привлекает для ликвидации объектов НЭВ специалистов различного профиля. Проекты договоров и работ разрабатываются и утверждаются лицами, заключившими государственный (муниципальный) контракт на их выполнение, и представляются на согласование в орган публичной власти, заключивший контракт, и орган местного самоуправления, на территории которого расположен объект накопленного вреда окружающей среде.

[21] СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3830.
[22] См.: *Краснопольский Б.Х., Муравых А.И.* Указ соч. С. 82–84.

Например, для предотвращения возможной экологической катастрофы в 2013 г. Министерство промышленности и торговли РФ заключило с Алексинским химкомбинатом[23] договор на проведение «работ по ликвидации выбывших из эксплуатации производств пироксилиновых порохов и коллоксилинов на ФКП «Алексинский химический комбинат» (шифр «Алексин-Л1»). Работы должны были проводиться в пять этапов до декабря 2014 г. В ходе них на предприятии должны были быть разобраны несколько цехов и осушены технические водоемы. В августе 2014 г. Минпромторгом России заключен последующий аналогичный контракт с химкомбинатом на работы по ликвидации выбывших из эксплуатации производств пироксилиновых порохов и коллоксилинов на федеральном казенном предприятии «Алексинский химический комбинат» (шифр «Алексин-Л2), составивший значительную сумму[24], выплаченную из федерального бюджета. Данные проекты, прошедшие экспертизы экологической и промышленной безопасности, были реализованы с помощью ученых-экологов из МГУ и РАН.

В Российской Федерации договор может быть и многосторонним, с привлечением нескольких организаций и нескольких министерств.

Явным минусом является отсутствие законодательства, которое бы подробно указывало на порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, механизмы финансового обеспечения.

Да, действительно, накопленный вред окружающей среде считается ликвидированным при наличии акта о приемке работ по ликвидации накопленного вреда, подписанного в установленном порядке, однако отсутствуют четкие критерии оценки предпринятого и результативность мер по ликвидации накопленного экологического вреда, нет указания на контроль хода реализации работ по ликвидации накопленного вреда, кроме имеющейся в практике поэтапной приемки выполненных работ.

Становится ясно, что указанным ограничивается возможность проверки полноты ликвидации НЭВ, что, в свою очередь, является возможным источником судебных разбирательств в будущем. Из чего следует необходимость законодательного закрепления четкого механизма проверки результатов ликвидации объектов НЭВ.

---

[23] См.: Умное производство. Вып. 28. 2014. Декабрь. URL: http://www.umpro.ru/index.php?page_id=17&art_id_1=562&group_id_4=17&m_id_4=30 (дата обращения: 26.12.2017).

[24] См: http://mmoscow.ihmark.ru/hizdesh/150458264 (дата обращения: 26.12.2017).

Лизикова Марина Сергеевна
lizikova_m@mail.ru

Международно-правовой режим реагирования в случае ядерных аварий

С момента зарождения атомной энергетики вопросы ее безопасности не вызывали сомнений. Однако нельзя недооценивать, какие разрушительные последствия для окружающей среды и людей может нести в себе мирный атом без должного технического и правового регулирования всех аспектов ядерной безопасности.

Аварии на АЭС послужили своеобразным «индикатором» эффективности системы международного регулирования ядерной безопасности, одним из элементов которой является международно-правовой режим реагирования в случае ядерных аварий. Так, следствием аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. явилось осознание международным сообществом необходимости создания системы международного реагирования в случае ядерных аварий.

Выработанный международно-правовой режим базируется на положениях Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г. и вступает в действие в случае любой ядерной аварии, произошедшей на земле, на море или в космосе, сопровождающейся трансграничным неконтролируемым выбросом радиоактивных веществ. Согласно установленным требованиям государство-участник обязуется незамедлительно оповестить об аварии все заинтересованные стороны. При этом четко регламентирован не только характер информации, но и способ ее передачи.

Особая роль отведена МАГАТЭ, на которое возложена обязанность выступать в качестве центрального пункта связи, а также обязанности по ведению перечня компетентных органов и пунктов связи, ответственных за направление и получение оповещений и информации; проведению исследований возможности и целесообразности надежной системы радиационного контроля; передаче государствам и международным организациям информации об аварии и ее характере и др. В целях выполнения возложенных на

него обязательств в рамках МАГАТЭ были созданы Международная шкала ядерных и радиологических событий (INES), Комплексный центр по инцидентам и аварийным ситуациям, Сеть реагирования и оказания помощи (RANET).

Однако события, произошедшие на японской АЭС «Фукусима-1», выявили существенные недостатки в механизме международного реагирования в случае ядерных аварий. В частности, отсутствие в вышеназванных международных договорах требований, предъявляемых к объему, срокам и формату предоставления информации о ядерной аварии; отсутствие установленной ответственности государства-участника за своевременность и достаточность мер реагирования при возникновении аварии для минимизации ее последствий; отсутствие четкого регламента координации действий между государственными органами и эксплуатирующей организаций в условиях управления аварией и снижения уровня ее последствий[1].

После аварии на АЭС «Фукусима-1» Россия, Швейцария и ряд других государств выступили с инициативами по укреплению международно-правового режима ядерной безопасности путем внесения поправок и изменений в Конвенцию о ядерной безопасности 1994 г. и Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии. Результатом этих инициатив стало одобрение ряда решений по повышению эффективности механизмов, предусмотренных в них.

Значимым событием в деле укрепления ядерной безопасности стало принятие Венского заявления по ядерной безопасности 2015 г.[2], направленного на предотвращение аварий и смягчение радиологических последствий на этапе проектирования, выбора площадки и строительства АЭС. Его положения указывают также на необходимость проведения комплексных и систематических оценок АЭС и учета норм безопасности МАТАТЭ в национальных нормативных актах.

В целях укрепления системы международного реагирования в случае ядерных аварий МАГАТЭ был разработан в 2011 г. План

[1] См.: Укрепление международно-правовой базы ядерной безопасности в свете уроков «Фукусимы» // Безопасность ядерных технологий и окружающей среды. 2011. № 2. URL: http://www.atomic-energy.ru/articles/2013/05/16/41607 (дата обращения: 12.08.2018).

[2] Венское заявление по ядерной безопасности (INFCIRC/872) // URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc872_rus.pdf (дата обращения: 12.08.2018).

действий по ядерной безопасности[3], который «ознаменовал своего рода новый этап в деятельности МАГАТЭ в области ядерной безопасности и вобрал в себя программу по ее укреплению во всем мире»[4].

Касаемо непосредственно рассматриваемого вопроса, Планом предусмотрен и к настоящему времени реализован ряд преобразований режима реагирования в случае ядерной аварии. Эти изменения в первую очередь касаются расширения роли МАГАТЭ в деятельности по поддержанию и укреплению международного и национальных режимов оперативного оповещения и своевременного реагирования и направлены на выработку эффективных методов, стратегий и механизмов уведомления и передачи информации, а также на расширение содействия и помощи государствам-членам в создании и укреплении национальных режимов и программ реагирования в аварийных ситуациях.

В рамках реализации Плана и дальнейшей деятельности по извлечению уроков из аварии на «Фукусиме-1» усовершенствованы существовавшие до инцидента 2011 г. и созданы новые элементы механизма реагирования в случае ядерной аварии. В частности, расширены возможности и функции сети реагирования и оказания помощи RANET; обновлен план реагирования при радиационных инцидентах и аварийных ситуациях REPLIE; осуществляется пересмотр шкалы INES; создана унифицированная система USIE, предназначенная для сбора информации об инцидентах и чрезвычайных ситуациях на ядерных объектах; обновлены серии изданий МАГАТЭ по аварийной готовности и реагированию; разработано руководство по официальным механизмам связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций (IEcomm); осуществляется миссия EPREV, направленная на оказание помощи странам в анализе и самооценке национальных систем аварийной готовности и реагирования, для обмена данными во время ядерного или радиационного инцидента разработана и введена в действие Международная информационная система по радиационному мониторингу (ИРМИС), в целях информирования об аварийных ситуациях создан веб-сайт Унифицированная система обмена информацией об инцидентах и аварийных ситуациях (УСОИ),

[3] IAEA Action Plan on Nuclear Safety 2011 // IAEA. URL: https://www.iaea/org/sites/default/files/actionplanns.pdf (дата обращения: 12.08.2018).

[4] *Сурчина С.И.* Координация международных усилий в области ядерной безопасности на площадке МАГАТЭ в постфукусимский период // Вестник Моск. ун-та. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 1. С. 128.

прорабатываются вопросы информационной работы с населением во время ядерного или радиационного инцидента и др.

Также Агентством проводятся регулярные учения по аварийному реагированию с участием национальных органов и международных организаций в рамках мероприятий ConvEx, направленных на практическую реализацию оперативных механизмов осуществления Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Такие учения являются востребованными государствами – членами МАГАТЭ, и количество участников в них ежегодно возрастает. Так, например, в 2015 г. в ConvEx-2a приняло участие 46 государств, а в 2016 г. – уже 51[5]. Крупнейшими же за всю историю стали учения, прошедшие в Венгрии 21 июня 2017 г., в которых приняли участие представители 82 стран и 11 международных организаций[6].

Однако несмотря на высокую вовлеченность государств в дело укрепления международного режима реагирования в случае ядерной аварии, практическая реализация мероприятий в этой области сталкивается с рядом проблем. В частности, не все государства присоединились к конвенциям по ядерной безопасности или ратифицировали их (в случае уже присоединившихся к ним государств), по данным МАГАТЭ, всего $^{1}/_{3}$ государств – участников Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации зарегистрировала свой национальный потенциал оказания помощи в Сети реагирования РАНЕТ, не все государства откликнулись на рекомендации МАГАТЭ назначить пункты связи, содержащиеся в «Практическом руководстве по связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций», а также назначить пункты связи для координации деятельности с Международной информационной системой по радиационному мониторингу ИРМИС[7].

Таким образом, вопросы совершенствования международного режима реагирования в случае ядерной аварии сохраняют свою актуальность как для МАГАТЭ, так и для государств и международных организаций, а мероприятия по повышению его эффективности носят

[5] См.: Обзор ядерной безопасности-2017. GC (61)/INF/5. Вена, МАГАТЭ, 2017. С. 59.
[6] См.: IAEA Tests Global Emergency Response in Largest Ever Nuclear Accident Simulation. URL: https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-tests-global-emergency-response-in-largest-ever-nuclear-accident-simulation (дата обращения: 12.08.2018).
[7] См.: Обзор ядерной безопасности-2017. GC (61)/INF/5. С. 3, 53, 54.

планомерный и долгосрочный характер. Следует заметить, насколько бы продуманным и проработанным ни был режим реагирования, он никогда не станет эффективным при несоблюдении его участниками принятых на себя обязанностей и невыполнении рекомендаций. Деятельность, направленная на укрепление международно-правового режима реагирования в случае ядерной аварии, требует преодоления обозначенных проблем и улучшения и координации международного сотрудничества.

Шахрай Ирина Сергеевна
shis@mail.ru

Содержание и особенности административно-правового принуждения в сфере экологических отношений

Административно-правовое принуждение применяется при реализации различных функций государственного управления и предназначено для поддержания правопорядка, сохранения законности[1]. Для административно-правового принуждения, применяемого в государственном управлении, характерна направленность на предупреждение правонарушений, неблагоприятных последствий для общества[2]. При этом необходимо подчеркнуть, что цель охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в еще большей степени предполагает первоочередное значение превентивных мер, что выражается в закреплении целостного эколого-правового механизма, сочетающего находящиеся во взаимосвязи и взаимозависимости меры как принудительного характера, так и выполняющие регулятивную функцию.

Соблюдение требований в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов обеспечивается системой взаимосвязанных мер государственного принуждения, для каждой из которых закрепляются особые основания и порядок применения. Данная система включает:

– организационно-правовые механизмы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, направленные на предупреждение возникновения экологической опасности, в том числе выполняющие регулятивную и превентивную функции (нормирование, стандартизация, оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности,

[1] См.: *Чуприс О.И.* Сущность и система мер административно-правового принуждения // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2017. № 1. С. 60.

[2] См.: *Чуприс О.И.* Предупредительная функция административно-правового принуждения, применяемого в государственном управлении // Перспективные решения актуальных проблем государственного строительства и международного права: Сб. науч. трудов / Под ред. *Е.В. Семашко.* Минск, 2017. С. 158.

государственная экологическая экспертиза, стратегическая экологическая оценка, лицензирование, выдача разрешительных документов на осуществление права природопользования и воздействия на окружающую среду) либо контрольную функцию (экологический контроль, экологический аудит, экологическая сертификация)[3]. Следует отметить, что в рамках государственного управления реализуются и такие элементы эколого-правового механизма, которые непосредственно не являются мерами принуждения, но позволяют согласовать различные направления природоохранной деятельности, создать информационную основу управленческой детальности в данной области, обеспечить функционирование единых механизмов комплексной оценки эколого-правовых последствий, предупреждение и пресечение экологических правонарушений (планирование, учет вредных воздействий на окружающую среду, ведение государственных природоресурсных кадастров, экологическая паспортизация, мониторинг окружающей среды и иные);

– меры, направленные на пресечение нарушений экологического законодательства (приостановление, ограничение, прекращение (запрет) хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, и права природопользования[4]);

– применение мер ответственности за нарушение экологического законодательства (административной, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной, финансовых мер в виде кратного повышения ставок земельного налога и арендной платы);

– восстановительные меры (прекращение самовольного пользования природными ресурсами, приведение их в первоначальное состояние; восстановление нарушенного состояния окружающей среды; возврат незаконно добытых природных ресурсов или взыскание их стоимости);

– возмещение экологического вреда, не связанного с совершением правонарушения.

Эффективность государственного управления в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды,

---

[3] См.: *Макарова Т.И., Балашенко С.А., Лизгаро В.Е., Мороз О.В.* Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Под науч. ред. *Т.И. Макаровой.* Минск, 2016. С. 37, 42.

[4] См.: *Шахрай И.С.* Приостановление, ограничение, прекращение права природопользования как меры государственного принуждения // Перспективные решения актуальных проблем государственного строительства и международного права: Сб. науч. трудов / Под ред. *Е.В. Семашко*. Минск, 2017. С. 162–174.

рационального использования природных ресурсов и применяемых при этом мер административного принуждения может быть обеспечена лишь при условии должного учета в нормах законодательства специфики самих экологических правоотношений. В связи с этим содержательные и процедурные особенности административно-правового принуждения, реализуемого в данной области, требуют комплексного изучения как с учетом тенденций правового регулирования рассматриваемых отношений в Республике Беларусь, так и с позиций необходимости совершенствования системы и компетенции органов управления и организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды и рационального природопользования. В связи со сказанным целесообразно остановиться на характерных особенностях экологических правоотношений, складывающихся в связи с осуществлением органами государственного управления мер административного принуждения к соблюдению эколого-правовых предписаний.

Разнообразие экологических правоотношений, объединенных сферой «окружающая среда», их деление на природоохранные и природоресурсные обусловливает *существование разветвленной системы органов, а также наличие специфических функций государственного управления* в зависимости от вида экологических (природоресурсных) отношений, реализуемых в различных процедурных формах, предусмотренных законодательством.

Система органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, строится в Республике Беларусь по принципу разграничения органов общей и специальной компетенции, которые функционируют на различных уровнях: республиканском, административно-территориальных единиц либо в пределах иных территорий (например, в границах свободных экономических зон, особо охраняемых природных территорий, территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, и иных).

Специфика отношений по использованию и охране отдельных природных ресурсов обусловливает наличие, помимо органов специальной компетенции, наделенных управленческими полномочиями во всех экологических отношениях (главным из которых является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь), органов государственного управления,

обладающих полномочиями лишь в природоресурсных отношениях отдельных видов (например, Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь – в сфере земельных отношений; Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь – в сфере отношений по использованию и охране лесов, растительного и животного мира). Аналогично, помимо общих функций государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования (планирование, стандартизация и нормирование, лицензирование, государственная экологическая экспертиза, учет в области охраны окружающей среды и природопользования, экологический контроль, экологическая сертификация), государственное управление в природоресурсной сфере предполагает осуществление ряда специфических функций, обусловленных особенностями соответствующих природоресурсных отношений (пространственно-территориальное устройство природных ресурсов (землеустройство, лесоустройство, охотоустройство); их распределение и перераспределение; государственная регистрация геологических и горных отводов, земельных участков, прав на них и сделок с ними; и иные).

Следует также отметить, что для экологического права *характерна множественность субъектов*, участвующих в реализации организационно-правовых механизмов охраны окружающей среды и рационального природопользования, среди которых можно выделить как государственные органы, так и иные организации, а также самих природопользователей и субъектов, оказывающих воздействие на окружающую среду.

Примечательно, что в Республике Беларусь многие публичные функции в экологических отношениях осуществляются организациями, не являющимися государственными органами, в том числе на основании договоров с заинтересованными субъектами за счет средств последних (например, оценка воздействия на окружающую среду – проектными организациями; ведение государственного земельного кадастра, государственная регистрация земельных участков, прав на них и сделок с ними – организациями по государственной регистрации и земельному кадастру; землеустройство – организациями по землеустройству; ведение кадастров животного и растительного мира – при участии Национальной академии наук Беларуси). Более того, наблюдается тенденция законодательного расширения таких

случаев. Так, в связи с вступлением в силу Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» произошло кардинальное изменение порядка финансирования и перечня субъектов, осуществляющих государственную экологическую экспертизу: если ранее указанная экспертиза проводилась уполномоченными должностными лицами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, его территориальных органов за счет средств республиканского бюджета, то в настоящее время – за счет средств заказчиков, планирующих осуществление хозяйственной и иной деятельности, в соответствии с заключенными договорами с государственным учреждением образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов». Как указывает Т.И. Макарова, выведение оценки достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер за рамки государственно-властного полномочия допустимо, но под контролем государственных органов на основе общих начал такого контроля[5].

Реализация ряда организационно-правовых мер в области охраны окружающей среды, призванных обеспечить соблюдение экологических требований, возложена на самих субъектов, оказывающих воздействие на окружающую среду (учет вредных воздействий, экологическая паспортизация, локальный мониторинг окружающей среды). Вмешательство государственных органов в их деятельность осуществляется лишь в случае выявления при реализации этих мер случаев нарушения экологических нормативов. Вне системы государственного управления и бюджетного финансирования осуществляется также ряд механизмов природоохранной деятельности, выполняющих контрольную функцию – экологический аудит, экологическая сертификация, экологическое страхование[6].

Таким образом, в вышеуказанных отношениях административно-правовое принуждение к соблюдению экологических предписаний реализуется в рамках не только непосредственно управленческой

[5] См.: *Макарова Т.И.* Об инновационном подходе к управлению в области охраны окружающей среды // Традиции и инновации в праве: Материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоцкого гос. ун-та. Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г.: В 3 т. / Отв. ред. *И.В. Вегера.* Новополоцк, 2017. Т. 2. С. 224.

[6] *Макарова Т.И., Балашенко С.А., Лизгаро В.Е., Мороз О.В.* Указ. соч. С. 37.

деятельности государственных органов, но и деятельности иных субъектов. Вместе с тем осуществление всех перечисленных механизмов преследует цель обеспечить соблюдение субъектами, оказывающими воздействие на окружающую среду, требований экологического и природоресурсного законодательства и предупредить совершение правонарушений в рассматриваемой сфере.

В юридической литературе отмечается, что такая децентрализация управления в эколого-правовой сфере, рассредоточение полномочий среди широкого круга органов общей, отраслевой, межотраслевой и функциональной компетенции обусловлены спецификой объекта управления – экологической сферы жизнедеятельности общества, включающей многие области в качестве ее самостоятельных компонентов[7], а также вовлечением природных ресурсов в гражданский оборот, перераспределением ответственности за гарантирование соблюдения требований законодательства между государством, органами местного самоуправления, собственниками и пользователями природных ресурсов, субъектами, оказывающими вредное воздействие на окружающую среду[8]. Однако здесь существует риск того, что государство, переложив на иных субъектов значительную часть своих административных полномочий в экологической сфере, утратит контроль над их реализацией, что обусловливает необходимость весьма взвешенного и обдуманного подхода к развитию частноправовых элементов в организационно-правовом обеспечении экологической безопасности, поскольку в рассматриваемой области публичный интерес является преобладающим. В связи с этим заслуживает поддержки высказанное в отечественной науке предложение о развитии государственно-частного партнерства в качестве одного из направлений государственной экологической политики[9].

Одним из принципов, закрепленных в ст. 4 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-З (с изм. и доп.), является *принцип недопущения совмещения*

---

[7] См.: *Карпович Н.А.* Экологическая функция белорусского государства // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 2011. № 2. С. 109.

[8] См.: *Бусуек Д.В.* Понятие государственного контроля в сфере обеспечения рационального использования и охраны земель // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Москва, Институт государства и права РАН, 2 марта 2012 г. М., 2012. С. 256–257.

[9] См.: *Макарова Т.И., Балашенко С.А., Лизгаро В.Е., Мороз О.В.* Указ. соч. С. 33–38.

функций государственного регулирования, управления и контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и функций природопользования, что актуально как с точки зрения обеспечения устойчивого природопользования, так и с позиций соблюдения законности и предотвращения коррупционных проявлений при распределении и использовании природных ресурсов.

Тенденция соединения в одном органе функций хозяйственного использования природного ресурса с его охраной и контролем за использованием была характерна для советского периода[10] и постепенно преодолена в процессе реформы законодательства 1990х гг. Вместе с тем в Республике Беларусь проблема разделения полномочий органов лесного хозяйства до настоящего времени не решена в лесном секторе. Так, юридические лица, ведущие лесное хозяйство, являются особым субъектом лесных правоотношений, поскольку наделены управленческо-распорядительными полномочиями (согласно ст. 21, 22 Лесного кодекса Республики Беларусь они вправе предоставлять участки лесного фонда для лесопользования с выдачей разрешительных документов; принимать решения об ограничении (приостановлении) или о прекращении права лесопользования, хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на леса или при осуществлении которой возникает опасность причинения вреда лесам в будущем; составлять учетную документацию государственного лесного кадастра), но одновременно осуществляют лесопользование (оформляя себе лесорубочный билет, ордер и (или) лесной билет, а согласно ст. 21 Лесного кодекса отдельные виды лесопользования – без оформления разрешительных документов). При проведении рубок леса, а также при заготовке второстепенных лесных ресурсов и побочном лесопользовании (на основании разрешительных документов) юридические лица, ведущие лесное хозяйство, обладают правами лесопользователей.

Определенное лесным законодательством Республики Беларусь правовое положение юридических лиц, ведущих лесное хозяйство, обусловлено спецификой деятельности по ведению лесного хозяйства, включающей мероприятия по уходу за лесом, лесовосстановлению, улучшению породного состава и качества лесов, повышению их продуктивности (в процессе которых используются лесные ресурсы и извлекаются полезные свойства леса, хотя это и не является

[10] См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.06. М., 1992. С. 16–20.

основной целью). Однако при этом возникает проблема несоответствия указанных норм положениям Закона «Об охране окружающей среды», в связи с чем такой двойной статус указанных юридических лиц неоднократно подвергался критике в литературе[11].

Важным шагом на пути решения проблемы совмещения органами лесного хозяйства функций управления и природопользования, явилось исключение Министерства лесного хозяйства, государственных природоохранных и лесохозяйственных организаций, находящихся в подчинении Управления делами Президента Республики Беларусь, из Перечня контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 (при внесении в него изменений и дополнений 16 октября 2017 года)[12]. Вместе с тем представляется, что данная проблема требует комплексного решения и дальнейшего внимания законодателя.

Специфика экологических отношений обусловливает важность обеспечения научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов граждан, общества и государства в целях обеспечения благоприятной окружающей среды (что закреплено на уровне принципа охраны окружающей среды в ст. 4 одноименного Закона). Необходимость учета перечисленных факторов предопределяет *особую роль общественности при осуществлении государственного управления и регулирования* природоохранных и природоресурсных отношений, что вытекает из положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25 июня 1998 г. (Орхусская конвенция) и экологического законодательства Республики Беларусь. Несмотря на развитие в национальном законодательстве норм об участии общественности в процессе принятия экологически значимых решений, к сожалению, следует констатировать сохранение ряда проблем: закрытость принятия государственными органами решений в рассматриваемой сфере; закрепление механизмов

[11] См.: *Шахрай И.С.* Правовые формы лесопользования в процессе ведения лесного хозяйства: проблемы правового закрепления // Право в современном белорусском обществе. Вып. 9. Минск, 2014. С. 429–231.

[12] См.: *Шахрай И.С.* Проблемы правового регулирования экологического контроля в свете обновления законодательства Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага універсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. 2018. № 1. С. 59.

участия общественности при принятии решений преимущественно в природоохранной сфере (путем участия в общественных обсуждениях, проведения общественной экологической экспертизы) и практически полное их отсутствие в большинстве отраслей природоресурсного законодательства[13]; снижение юридического значения результатов общественного участия, которые рассматриваются, но, как правило, не являются обязательными для государственных органов, принимающих экологически значимые решения; отказ законодателя от такой формы общественного участия, как общественный экологический контроль.

Положительным моментом развития правовых форм участия общественности в принятии экологически значимых решений стало внесение изменений и дополнений в Закон «Об охране окружающей среды» от 24 декабря 2015 г., которые расширили перечень случаев проведения общественных обсуждений. Между тем проведение общественных обсуждений при планировании деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, по-прежнему не предусмотрено, в связи с чем В.Е. Лизгаро высказано обоснованное предложение о необходимости расширения сферы применения общественных обсуждений, в том числе при принятии управленческих решений в природоресурсной сфере[14]. Кроме того, в сфере принятия государственными органами решений, связанных с распределением и перераспределением земли и иных природных ресурсов, целесообразно внедрение широко применяемых в мировой практике форм участия заинтересованных граждан (например, различных вариантов переговоров, примирительных процедур при проведении предварительного согласования места размещения земельного участка, определении размера и условий возмещения убытков при изъятии земельных участков и иных природных ресурсов для государственных нужд, перевода ценных земель, лесов в иные категории). В настоящее время основной формой общественного участия, вытекающей

[13] См.: *Лизгаро В.Е.* Некоторые тенденции развития законодательства, обеспечивающего участие общественности в решении вопросов, связанных с окружающей средой // Традиции и инновации в праве: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоцкого гос. ун-та. Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. Т. 2. С. 144; *Шахрай И.С.* Правовое обеспечение участия общественности в принятии решений, связанных с градостроительным развитием, как антикоррупционная мера // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт): Сб. тезисов докладов и статей V междунар. науч.-практ. конференции. Москва, 25 сентября 2017 г. / Сост. *Е.Ю. Халатенкова.* М., 2017. С. 238.

[14] См.: Лизгаро В.Е. Указ. соч. С. 143–144.

из положений природоресурсного законодательства, является обжалование решений государственных органов и должностных лиц, что возможно лишь после принятия таких решений[15]. Таким образом, по нашему мнению, актуальным является дальнейшее развитие в экологическом законодательстве механизмов взаимодействия органов государственного управления и общественности в целях повышения эффективности самой деятельности по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Необходимо также обратить внимание на следующую особенность: в природоресурсной сфере *полномочия государства как собственника природных ресурсов тесно переплетаются с управленческими полномочиями* и реализуются через функцию распределения и перераспределения природных ресурсов. Указанная взаимосвязь объясняется в правовой литературе включением в содержание экологической функции государства таких видов деятельности, как распоряжение в интересах общества природными ресурсами; обеспечение экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц; обеспечение экологической безопасности[16].

В частности, государство обеспечивает исполнение экологических требований путем определения правового режима природных объектов посредством их деления на структурные части в целях обеспечения дифференциации требований к их использованию и охране (например, создание особо охраняемых природных территорий; выделение природных территорий, подлежащих специальной охране; выделение категорий земель по основному целевому назначению, перевод земель, земельных участков из одной категории и вида в другие; деление лесов на категории); установления особых требований к осуществлению природопользования, хозяйственной и иной деятельности на определенных территориях. Кроме того, распорядительные полномочия государства реализуются путем предоставления находящихся в его собственности природных ресурсов на различных правах как в административном порядке (посредством принятия решений о предоставлении природных ресурсов в пользование, выдачи

---

[15] См.: *Шахрай И.С.* Некоторые проблемы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права: Материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею докт. юрид. наук проф. Т.И. Макаровой, Минск, 30 марта 2017 г. / редкол.: *С.А. Балашенко, Т.И. Макарова* [и др.]. Минск, 2017. С. 246.

[16] См.: *Гиззатуллин Р.Х.* Экологическая функция государства и обеспечение экологической безопасности // Труды института государства и права РАН. 2010. № 2. С. 70.

разрешительных документов), так и с применением механизмов, имеющих гражданско-правовую природу (путем проведения аукционов и конкурсов, заключения договоров). При этом распределение земли и иных природных ресурсов, связанное с осуществлением правомочия распоряжения, производится от имени государства исполнительными и распорядительными органами (которые, не являясь самостоятельными собственниками природных ресурсов, действуют исключительно в рамках административных полномочий, предоставленных им природоресурсным законодательством)[17].

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что реализуемое в процессе государственного управления административно-правовое принуждение к соблюдению требований в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и рационального природопользования имеет существенную специфику в части содержания и применяемых методов. Для учета этих особенностей необходимо: согласованное регулирование всех организационно-правовых мер, входящих в содержание эколого-правового механизма, как в рамках природоохранного законодательства, так и всех отраслей природоресурсного законодательства; должное распределение обязанностей по реализации полномочий в области охраны окружающей среды между различными государственными органами, а также между государственными органами и иными субъектами; взвешенный и обдуманный подход к развитию частноправовых элементов в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды и рационального природопользования, поскольку в этой сфере публичный интерес является преобладающим.

[17] См.: *Шингель Н.А.* Правовые проблемы государственного регулирования земельных отношений // Право и демократия: Сб. науч. трудов. Вып. 20 / Гл. ред. *В.Н. Бибило, Г.А. Шумак.* Минск, 2009. С. 176.

Самусенко Лидия Анатольевна
samusenko@bk.ru

О порядке возмещения вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по *законодательству Республики Беларусь*

В соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон) граждане Республики Беларусь имеют право на возмещение вреда, причиненного их имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации).

Согласно названной статье данное право распространяется не на все категории пострадавших. Законом не предусмотрено возмещение вреда, причиненного имуществу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что, как будет показано далее, находится в противоречии с иными нормативными правовыми актами и требует их согласования.

Возмещение вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, не основывается на гражданско-правовых принципах его возмещения (в частности, в полном объеме лицом, причинившим вред), поскольку чрезвычайные ситуации рассматриваются как непреодолимая сила, которая исключает причинную связь между действиями конкретного субъекта и причиненным вредом, а также вину субъекта[1].

При возмещении вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, действуют иные механизмы имущественной

[1] См.: *Фролов А.И.* Теоретические аспекты восстановления имущественной сферы пострадавших в чрезвычайных ситуациях // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. № 2 (7). С. 47–56.

компенсации[2]. В таких случаях возмещение вреда основано на принципе поддержки со стороны государства.

В законодательстве о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определен порядок оказания **финансовой поддержки** лицам, имуществу которых причинен ущерб в результате указанных ситуаций, который регламентирован Инструкцией о порядке работы республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций и их комиссий по чрезвычайным ситуациям по определению объемов финансовой поддержки юридическим, физическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имуществу которых нанесен ущерб в результате чрезвычайных ситуаций, решении других вопросов, касающихся ликвидации последствий этих ситуаций в пострадавших районах, утвержденной совместным постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь от 18 августа 2006 г. № 40/276/136 (далее – Инструкция).

Отметим, что Инструкция, в отличие от Закона, предусматривает возмещение вреда, причиненного имуществу не только граждан Республики Беларусь, но и юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Для получения финансовой поддержки в течение месяца со дня возникновения чрезвычайной ситуации подается ходатайство в соответствующий местный исполнительный комитет по территориальности, который создает *комиссию по оценке нанесенного ущерба от чрезвычайной ситуации*.

Вышеназванная комиссия проводит обследование указанного в ходатайстве имущества, устанавливает причины, приведшие к нанесению ущерба, оценивает нанесенный ущерб в натуральном и денежном выражениях, запрашивает и изучает документы о компенсации этого ущерба и иной помощи, оказанной пострадавшему страховыми и другими организациями (органами), оценивает обоснованность расходов, понесенных при ликвидации чрезвычайной ситуации, проверяет документы, подтверждающие эти расходы (в том числе с истребованием при необходимости дополнительных документов, проверкой объемов выполненных работ и использованных

[2] См.: *Петрухин И.Л.* Чрезвычайное положение и права человека // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы) / Отв. ред. О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонкова. М., 1994. С. 38–52.

материальных ресурсов и т.д.), и дает заключение о наличии или отсутствии оснований для оказания финансовой либо иной поддержки, о чем составляет акт по установленной форме.

Подготовленный акт обследования представляется в комиссию по чрезвычайным ситуациям при соответствующем местном исполнительном комитете.

К акту прилагаются:

– справки о произведенных страховыми организациями выплатах юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, имуществу которых нанесен вред, и о выделении пострадавшим строительных и других материалов из резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– расчет стоимости разрушенного (поврежденного), уничтоженного имущества (нанесенного ущерба);

– смета стоимости восстановления имущества;

– при необходимости – иные документы.

Решение о необходимости оказания финансовой поддержки при наличии оснований принимается комиссией по чрезвычайным ситуациям при районном (городском) исполнительном комитете, исходя в каждом конкретном случае из финансово-экономического положения пострадавших, наличия страховой защиты их интересов, других экономических оснований и уважительных причин.

Юридическим лицам, не осуществляющим страхование имущества, размер финансовой поддержки, как правило, не может превышать 50% суммы ущерба.

В случае отсутствия или недостаточности собственных средств, необходимых для ликвидации чрезвычайной ситуации, комиссия по чрезвычайным ситуациям при районном (городском) исполнительном комитете направляет необходимые документы и ходатайство об оказании финансовой поддержки в комиссию по чрезвычайным ситуациям при областном (Минском городском) исполнительном комитете, которая при наличии оснований принимает решение о необходимости оказания финансовой поддержки.

В случае республиканской (государственной), трансграничной чрезвычайной ситуации при отсутствии или недостаточности собственных средств комиссия по чрезвычайным ситуациям при областном (Минском городском) исполнительном комитете направляет необходимые документы и ходатайство об оказании финансовой поддержки в Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики

Беларусь (рабочий орган Комиссии по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь).

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь при наличии оснований для оказания финансовой поддержки вносит соответствующее предложение на рассмотрение заседания Комиссии по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь.

Комиссия по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь рассматривает вопросы о финансовой поддержке, исходя в каждом конкретном случае из финансово-экономического положения заявителей ходатайств, степени важности мероприятий, на реализацию которых испрашиваются средства, возможности удовлетворения ходатайств из иных источников, других объективных обстоятельств экономического и социального характера.

На основании решения Комиссии по чрезвычайным ситуациям при Совете Министров Республики Беларусь о финансовой поддержке Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь вносит в Совет Министров Республики Беларусь проект соответствующего постановления.

Таким образом, законодательство о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в данной сфере основывается на принципе поддержки физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц и предусматривает оказание финансовой поддержки лицам, имуществу которых причинен вред вследствие чрезвычайных ситуаций.

Право на возмещение вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, имеется не только у граждан Республики Беларусь, как это закреплено в Законе, но и у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей согласно Инструкции.

Учитывая разработанный в Инструкции механизм реализации права на возмещение вреда, причиненного имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, считаем целесообразным закрепить это право и в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Законе.

Мухлынина Мария Михайловна
muhlynina@amchs.ru

Экологическая безопасность в Российской Федерации и органы, призванные ее обеспечивать

В настоящее время российскому обществу и государству не удается организовать эффективное управление техногенным и антропогенным воздействием на окружающую среду несмотря на все старания, причиной такого положения исследователи считают отсутствие в стране эффективно действующей системы обеспечения экологической безопасности.

Экологическая безопасность согласно ст. 1 Федерального закона 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[1] – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного и техногенного характера и их последствий. Систему же экологической безопасности исследователи характеризуют как политико-правовой механизм, обеспечивающий негативное воздействие природных и антропогенных факторов экологической опасности на человека и окружающую среду.

Согласно п. «д» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся «природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности». Так какие же органы государственной власти осуществляют обеспечение экологической безопасности?

Начиная с 1990-х гг. предложения о создании органов по экологической безопасности поступали регулярно и в Администрацию Президента РФ, и в Совет Безопасности РФ, и экологические коллегии в судах и т.д. Такие подразделения в Администрации Президента и в органах исполнительной власти существовали и эффективно функционировали в 1990-е гг., но в настоящее время они все были упразднены.

[1] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Системой обеспечения экологической безопасности руководит Президент нашей страны, в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ он определяет основные направления государственной политики.

Обеспечение реализации функций Президента РФ по управлению государством, защите прав и свобод граждан, формированию политики в области безопасности возложено на Совет Безопасности, который также осуществляет подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, на него также возлагается рассмотрение стратегических проблем государственной, экономической, общественной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения ЧС и преодоления их последствий.

В настоящее время специализированного органа, обеспечивающего экологическую безопасность, в законодательстве нами не обнаружено, так, в п. 86 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[2] сказано очень неконкретно, что «…в целях противодействия угрозам в области *экологической безопасности* и рационального природопользования органы государственной власти и ОМС во взаимодействии с институтами гражданского общества принимают меры».

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.[3] предусмотрена в п. «е» «ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и ОМС за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях».

Федеральная служба безопасности только в неотложных случаях может осуществлять контрразведывательные мероприятия, в том числе и в целях экологической безопасности страны (ст. 9 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»[4]).

И только в Уставе внутренней службы вооруженных сил России[5] предусмотрена специальная должность – это начальник экологической службы гарнизона, согласно п. 43 он «отвечает

[2] СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.
[3] Утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.
[4] СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 876.
[5] Устав внутренней службы вооруженных сил РФ. Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

за своевременное проведение гарнизонных мероприятий по сохранению и восстановлению природной среды, защите интересов военнослужащих, гражданского персонала и населения от негативного воздействия деятельности воинских частей гарнизона на окружающую среду, предотвращению и ликвидации экологических последствий ЧС природного и техногенного характера на объектах воинских частей гарнизона».

Таким образом, согласно законодательным актам экологическую безопасность в стране реализуют все федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления и лишь несколько конкретных подразделений и должностных лиц, примеры которых мы смогли обнаружить. Считаем необходимым дополнить положения Федерального закона «О полиции» функцией экологической безопасности помимо реализации общественной безопасности. Ситуацию на законодательном уровне необходимо оперативно решать, так как содержание терминов «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды» на самом деле очень сходны, а вот органы, политика которых направлена на такую реализацию, сильно разнятся.

Садовская Оксана Викторовна
osadovskaya18@mail.ru

Тенденции законодательства о курортах

В Конституции РФ Россия провозглашена социальным государством, в котором, как известно, пристальное внимание уделяется охране здоровья населения, в том числе лечению и профилактике заболеваний. Одним из способов реализации этих мер являются курорты и лечебно-оздоровительные местности. Особенность курортов в том, что, являясь частью территории государства (часто урбанизированой) и выполняя рекреационные функции, они нуждаются в установлении особого правового режима и правовой охране окружающей среды.

Законодательство, обеспечивающее охрану окружающей среды курортов, начало развиваться в России в начале XX в. При этом государство осознавало особую роль курортов и необходимость установления для них особого правового режима. В советском и до недавнего времени российском экологическом праве и законодательстве курорты и лечебно-оздоровительные местности являлись одним из видов особо охраняемых природных территорий. На территории курортов устанавливался особый правовой режим, позволяющий снизить антропогенную нагрузку на их окружающую среду. Данные меры способствовали выполнению курортами их рекреационных функций, что в конечном счете способствовало эффективному восстановлению здоровья граждан.

Изменения, происходящие в экологическом и природоресурсном законодательстве сегодня, говорят о смене приоритета охраны окружающей среды курортов, их природных ресурсов на полное вовлечение территории курортов в хозяйственную деятельность. Окружающая среда курортов и ее элементы вообще теперь не рассматриваются как объекты, нуждающиеся в охране. Курорты становятся имуществом, экономическими ресурсами, туристско-рекреационнными зонами и чем угодно еще, но только не территориями, нуждающимися в особой охране. При этом предлогом таких изменений является повышение инвестиционной привлекательности курортов. Безусловно, инвестиционную привлекательность российских курортов

необходимо повышать, но не за счет деградации их окружающей среды. Сегодня на территориях курортов РФ в полной мере налицо усиление антропогенной нагрузки, нарушение правил использования природных лечебных ресурсов, режима курортных зон, увеличение темпов освоения территории курорта.

Не надо быть ясновидящим, чтобы сделать вывод о продолжении таких негативных процессов в ближайшем будущем. Возникает вопрос: кто будет посещать для восстановления здоровья курорты, на которых загрязнены пляжи, водоемы и воздух, на которых образованы тонны мусора, вырублены леса, иссякли минеральные источники? Ответ очевиден.

Радикальная смена курса российского законодательства в отношении курортов началась с двух печально известных федеральных законов. Это Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О порядке передачи земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности» (далее – ФЗ № 244)[1] и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 406)[2].

С принятием указанных законов правовой режим курортов обеспечивали федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях» и «О природных лечебных ресурсах лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Данные законы являлись основой правовой охраны курортов, при всех своих недостатках они реально сдерживали натиск бизнеса на природу, окружающую среду курортов. «Красной нитью» в этих законах проходил тезис о том, что территория курортов являлась природной, т.е. имеющей особую связь с природой. Эта связь выражается в том, что на территории курортов находятся уникальные участки природы с ценнейшими лечебными природными ресурсами. Эти природные ресурсы взаимодействуют между собой, взаимно обогащая друг друга, как, например, упавшие листья питают почву. Между различными элементами

[1] См.: Российская газета. 2008. 9 дек. Федеральный выпуск. № 4808.
[2] См.: Российская газета. 2013. 30 дек. Федеральный выпуск. № 6271.

этих «островов» природы возникают особые связи. И любое неосторожное вмешательство может безвозвратно нарушить эти связи и привести к исчезновению лечебного природного ресурса. Например, минеральные источники, формируясь на большом расстоянии от мест их выхода на поверхность, могут иссякнуть по причине антропогенной нагрузки или стихийных бедствий в зоне их санитарной охраны. От того, что человек вмешивается в эти природные связи, природа не перестает быть природой.

Одной из причин «выбывания» природной составляющей из понятия курорта («новая» редакция ст. 2 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах») видится общая тенденция утраты природой и природными ресурсами самостоятельности как объектов правовой охраны и включения их в качестве элементов в окружающую среду, о чем свидетельствует ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», а также процесс деэкологизации российского законодательства.

В «новой» редакции ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в перечне особо охраняемых природных территорий курорты не значатся. что следует расценить как утрату курортами статуса особо охраняемой природной территории. Последствиями данного изменения могут явиться в первую очередь полное хозяйственное использование земель курортов, прежде всего под строительство. Учитывая нивелирование роли экологической экспертизы, бурный рост строительства может привести к уничтожению рекреационного потенциала курортов.

Изменения понятия «курорт», обусловленные принятием ФЗ № 406, повлекли изменения содержания правового режима курортов и поэтому требуют научного осмысления, оценки и, очевидно, работы по совершенствованию законодательства. Прежде всего понадобится сформулировать и законодательно закрепить значение термина «особо охраняемая территория», поскольку от этого зависит содержание правового режима курортов. В настоящее время данное понятие не закреплено ни в одном нормативном правовом акте.

Изменения, предусмотренные ФЗ № 406, коснулись не только Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», но и ведущих актов

природоресурсного законодательства: Земельного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ и Водного кодекса РФ, а значит, напрямую негативно скажутся на землях, лесах и водных объектах курортов.

Изменения, происходящие сегодня в земельном законодательстве, низводят их правовой режим до правового режима обычных населенных пунктов. Земли курортов ЗК РФ не относит более к землям особо охраняемых природных территорий. Последствия такого вредоносного «законотворчества» предвидеть нетрудно. Если и до принятия ФЗ № 406 в отношений земель курортов их нецелевое использование было распространенным явлением, то после принятия ФЗ № 406 можно с уверенностью предположить, что все земли в городах-курортах будут скорейшим образом освоены, причем без соблюдения их целевого назначения, тем более что теперь законодательно разрешено переводить их в категорию земель населенных пунктов и иные категории.

Изменения, внесенные ФЗ № 244, привели к тому, что не только исключена возможность признания всех земель курортов федерального значения федеральной собственностью, но и к тому, что постепенно земли курортов федерального значения включаются в оборот, и в скором времени земли в 1-й курортной зоне будут находиться и в частной собственности, благо желающих более чем достаточно. Данные судебной практики постоянно подтверждают эту тенденцию[3].

Изменения, коснувшиеся ЛК РФ, привели к тому, что теперь правовой режим лесов особо охраняемых природных территорий не распространяется на леса курортов, поскольку сами курорты теперь не относятся к особо охраняемым природным территориям. Нормы ст. 103 ЛК РФ неприменимы к лесам курортов. Последствия такого непродуманного законотворчества вряд ли будут благоприятными для лесов курортов и их окружающей среды в целом.

Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. также не улучшил положение водных объектов, находящихся на территории курортов. Сегодня он испытывает на себе ту же тенденцию необоснованного вовлечения водных объектов, в том числе находящихся на территории курортов, в рыночный оборот, так же как и земли и леса курортов.

Таким образом, изменения законодательства, обеспечивающего правовой режим курортов, негативно скажутся на судьбе курортов

[3] См.: решения Арбитражного суда Ставропольского края от 9 февраля 2011 г., 20 декабря 2010 г., 23 марта 2011 г., 9 июля 2011 г., 29 января 2012 г. // СПС «Консультант Плюс».

Российской Федерации как уникальных природных территорий. И это уже происходит.

К сожалению, приходится констатировать, что государство не принимает во внимание мнения представителей науки и общественности, которые призывают кардинально пересмотреть смену приоритетов государственной политики в отношении курортов. Необходимо привлечь внимание общественности к данной проблеме.

Таким образом, законодательство, обеспечивающее правовой режим курортов, как и все российское экологическое и природоресурсное законодательство, переживает сейчас непростой период, и его тенденции характеризуются двумя разнонаправленными векторами.

С одной стороны, налицо признаки полного понимания государством актуальности экологических проблем и важности их решения, с другой стороны, состояние экологического и природоресурсного законодательства и практика его реализации свидетельствуют об отсутствии реальных правовых механизмов охраны окружающей среды. Полностью подвержена этим тенденциям и правовая охрана окружающей среды курортов Российской Федерации.

Спиридонов Денис Вадимович
denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

К вопросу о мусорных полигонах и оценке воздействия на окружающую среду (на примере Московской области)

По состоянию на сегодняшний день Россия не является лидером в рейтинге самых «мусорных» стран мира, что, безусловно, не может не радовать, однако текущая ситуация, касающаяся проблемы бытовых и промышленных отходов, такова, что дальнейшее ее игнорирование может губительно сказаться на экологии и здоровье будущих поколений россиян. Каждый год в России растет число образовавшихся промышленных и бытовых отходов. Так, в 2016 г. эта цифра составляла 5,4 млрд т, в 2017 г. – 6,2 млрд т, из которых лишь около 2 млрд т идут на дальнейшую переработку[1]. В этой связи проблема твердых бытовых отходов (далее – ТБО) представляет собой наиболее важную проблему отрасли, требующую незамедлительного участия.

Многократные статистические исследования, ежегодно проводимые в Московской области, показывают, что данный регион занимает лидирующее место в Российской Федерации по количеству образования и захоронения отходов[2]. Основной проблемой здесь выступает размещение производимых Москвой отходов на территории Московской области, и в частности высокая заполненность и даже перегруженность существующих полигонов ТБО. По данным информационного агентства ТАСС, ежегодно Москва и Московская область производят около 11,7 млн т ТБО, что составляет порядка 20% общего объема отходов страны. Специальных полигонов для захоронения ТБО на территории мегаполиса нет, они расположены в Московской области. По состоянию на конец марта 2018 г.,

[1] См.: Отчет Федеральной государственной службы статистики за 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной государственной службы статистики http://www.gks.ru/. 2018. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/# (дата обращения: 24.06.2018).

[2] См.: Какие регионы России признаны самыми «грязными»? [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. 2017. 9 марта. URL: http://www.aif.ru/dontknows/actual/kakie_regiony_rossii_priznany_samymi_gryaznymi (дата обращения 24.06.2018).

в Московской области действовало 15 полигонов ТБО (к слову, пять лет назад их было 39), и, как заверяет правительство Московской области, их мощности уже практически исчерпаны[3].

Зачастую у действующих полигонов ТБО заканчивается срок их службы ввиду их большого заполнения, несоответствия требованиям актуального земельного законодательства, планировочным ограничениям, современным действующим экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям. Ярким примером здесь может служить закрытие полигона ТБО «Каурцево». Согласно информации, неоднократно поступавшей в Минприроды России, в ходе эксплуатации полигона нарушались технологические процессы, происходило некачественное захоронение отходов, нарушение условий хранения мусора, что нанесло существенный урон окружающей среде и здоровью местного населения[4].

К твердым бытовым отходам можно смело отнести остатки продуктов и сырья, образовавшиеся в процессе потребления, а также товары, утратившие свои потребительские свойства. К данной категории отходов относятся пищевые отходы, бумажная продукция. Представляющие серьезную опасность ТБО включают в себя электроприборы, лакокрасочную продукцию, удобрения, ядохимикаты, медицинские отходы, содержащие ртуть.

Современная статистика такова, что каждый городской житель ежегодно выбрасывает 200–400 кг (что соответствует 2 м^3) твердых бытовых отходов. Каждый город ежегодно складирует в своих окрестностях около 2 млн м^3 твердых бытовых отходов. Таким образом, за 15–20 лет ТБО производства и жизнедеятельности такого города занимают площадь до 40 га[5].

Ситуация осложняется отсутствием должной сортировки выбрасываемого мусора, в частности, пищевые отходы выбрасываются вместе со стеклянными, полимерными и металлическими предметами, зачастую не подверженными разложению. В общую кучу выбрасываются люминесцентные лампы, ртутьсодержащие

[3] См.: Состояние и планы реформирования системы утилизации мусора в Московском регионе. Досье [Электронный ресурс] // Официальный сайт информационного агентства ТАСС http://tass.ru. URL: http://tass.ru/info/5056323 (дата обращения: 04.06.2018).

[4] См.: Прием мусора на полигон ТБО «Каурцево» – нарушение закона! [Электронный ресурс] // Официальный сайт полигона ТБО «Каурцево». 2018. URL: http://www.svalke.net/ (дата обращения: 24.06.2018).

[5] См.: Нормы ТБО: накопление, сбор и вывоз [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЖКХ, городское хозяйство https://www.gkh.ru/. 2018. URL: https://www.gkh.ru/article/102401-normy-tbo (дата обращения: 24.06.2018).

термометры, лекарства с истекшим сроком годности, различная тара с остатками лакокрасочных веществ и т.д., что противоречит, к примеру, ст. 6.2 КоАП Московской области и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. до 5 тыс. руб.; на должностных лиц – от 5 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 100 тыс. руб.[6] Ошибочно принимая эти предметы за малоопасные бытовые отходы, обслуживающие организации вывозят их на свалки, как правило, расположенные недалеко от города в местах, не приспособленных для хранения отходов, что является грубейшим нарушением с эколого-гигиенической точки зрения.

Основной опасностью для окружающей среды являются выделяющиеся на расположенных на полигонах ТБО свалках фильтрат и так называемый свалочный газ. Фильтрат представляет собой сложную и неоднородную по химическому составу жидкость, которая образуется в результате инфильтрации атмосферных осадков в глубь полигона ТБО и скапливается в его основании. Этой жидкости присущ едкий, ярко выраженный неприятный запах. Под действием осадков фильтрат проходит через толщу отходов, где он образуется, попутно обогащаясь ядовитыми веществами, содержащимися в этих отходах или являющимися продуктами их разложения. Фильтрат вбирает в себя органические и неорганические соединения и даже тяжелые металлы. Пройдя сквозь всю толщу отходов, фильтрат попадает в почву, а оттуда – в поверхностные и подземные воды, распространяясь далее по местности и загрязняя окружающую среду вредными соединениями и патогенными микроорганизмами. Для примера приведем показатели анализа грунтовых вод Егорьевского полигона ТБО Московской области. На нем зафиксировано превышение предельно допустимой концентрации фенолов в 920 раз, роданидов – в 3536 раз, также обнаружено значительное содержание таких металлов, как свинец, алюминий, кадмий, железо, а помимо них – ртуть, марганец. К слову, концентрация ртути превышает ПДК почти в 2500 раз[7].

---

[6] См.: Закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ (ред. от 29 мая 2018 г.) Кодекс Московской области об административных правонарушениях (принят постановлением Мособлдумы от 14 апреля 2016 г. № 3/162-П). Первоначальный текст документа опубликован на официальном интернет-портале Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 13.05.2016. Ст. 6.2.

[7] С.: Мусорная мина замедленного действия [Электронный ресурс] // База знаний http://urban.plandex.ru. 2018. URL: http://urban.plandex.ru/svalka_musora (дата обращения: 24.06.2018).

Еще одним опасным выделением на полигонах ТБО является свалочный газ, возникающий в результате брожения отходов на полигоне. Является результатом жизнедеятельности анаэробных организмов (большинство гельминтов (класс сосальщики, ленточные черви, круглые черви, например, аскарида)). В основе свалочного газа находится метан (от 40 до 75%), оставшаяся часть – это диоксид углерода (30–45%). Помимо этих основных компонентов свалочный газ включает в себя большое количество токсичных органических соединений, являющихся источниками резкого неприятного запаха. Исследования показывают, что в среднем одна тонна ТБО выделяет до 5 м^3 свалочного газа[8].

Образование фильтрата и свалочного газа создает пожаро- и взрывоопасное положение как на самих полигонах ТБО, так и в расположенных вблизи них зданиях и сооружениях. Нередки случаи самовозгораний полигонов ТБО и, как следствие, образование различных токсичных веществ, способствующих отравлению. Известно много случаев отравлений при техобслуживании заглубленных инженерных коммуникаций неподалеку от полигонов ТБО, в том числе с летальными исходами. Помимо этого, свалочный газ и фильтрат оказывают негативное воздействие на флору и фауну района. Помимо уничтожения множества видов растений, загнивающие полигоны ТБО представляют санитарную опасность, поскольку являются благоприятной средой для размножения патогенной микрофлоры, паразитической фауны. В таких условиях быстро распространяются туберкулез, дизентерия, брюшной тиф, а также размножаются переносчики других инфекционных заболеваний, грызуны и мухи.

Вышеописанная ситуация кардинальным образом отличается от первостепенных государственных задач, определенных руководством страны, а именно: обеспечение всесторонней безопасности как человека, так и окружающей среды, флоры и фауны. В этой связи нарушение экологической безопасности, которое происходит в ходе неправильной эксплуатации полигонов ТБО, является важнейшей проблемой, решением которой необходимо заняться незамедлительно. Термин «экологическая безопасность» закреплен в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[9]: «Экологическая безопасность – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от

[8] См.: Свалочный газ [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании Biteco. 2017. URL: http://www.biteco-energy.com/svalochnyj-gaz/ (дата обращения: 24.06.2018).
[9] Российская газета. № 6. 2002.

возможного негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий».

Современные реалии таковы, что действующее российское законодательство в полной мере не обеспечивает конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, и основной проблемой здесь является установление прочной взаимосвязи развивающейся российской экономики с жизненным циклом образовывающихся отходов производства вплоть до стадии их утилизации и захоронения. На сегодняшний день такая взаимосвязь не установлена, и образование, хранение отходов представляют серьезную экологическую и экономическую угрозу современному и последующим поколениям. Ярким примером может служить действующий с 1979 г. полигон ТБО «Ядрово», расположенный в одноименной деревне, в 7 км от Волоколамска. С момента образования и по сей день, полигон не был подвержен рекультивации или модернизации. В настоящий момент существует серьезная угроза загрязнения протекающей рядом реки Городни, втекающей в реку Лама, которая впадает в Иваньковское водохранилище, обеспечивающее водой весь Московский регион. Проведенная проверка экологической ситуации выявила серьезные утечки свалочного газа, являющегося источником неприятного запаха, а также многочисленных болезней населения деревни. Неоднократными протестами и жалобами местные жители сумели добиться проведения мероприятий по модернизации полигона в 2018 г. вместо планируемого 2020 г.[10] Ускорил решение проблемы и тот факт, что в конце марта 2018 г. в подмосковном Волоколамске 20 школьников попали в больницу в связи с отравлением свалочным газом с полигона ТБО[11].

На деле ситуация по работе с ТБО в России и, в частности, в Московской области характеризуется следующими принципами.

– Не разработаны и не регламентированы практические пути работы с твердыми бытовыми отходами. Стоит отметить, что на государственном уровне принят ряд законопроектов, описывающих обращение с отходами, однако в настоящее время существует

[10] См.: Как выглядит мусорный полигон «Ядрово» в Подмосковье [Электронный ресурс] // РБК. 2018. URL: https://www.rbc.ru/photoreport/10/03/2018/5aa3fae39a7947104fcfd157 (дата обращения: 24.06.2018).

[11] См.: Школьники пострадали в Волоколамске из-за выброса газа на свалке «Ядрово» [Электронный ресурс] // Ведомости. 2018. 21 марта. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/03/21/754434-shkolniki-postradali-yadrovo (дата обращения: 24.06.2018).

множество спорных моментов по данному вопросу, и решение таких спорных ситуаций зачастую складывается не в пользу общества и экологии.

– Законодательство РФ регламентирует решение проблем ТБО органами местного самоуправления, но, как показывает практика, на региональном уровне данный вопрос также не до конца узаконен.

– Отсутствует система сортировки отходов.

– Отсутствует должный уровень автоматизации. В настоящее время в России до сих пор применяется ручная сортировка мусора, а также отсутствуют в необходимом количестве мусоросжигающие предприятия.

Видно, что в том случае, если местные и высшие власти не предпримут соответствующих мер хотя бы по расширению инфраструктуры и увеличению количества предприятий – переработчиков ТБО, ситуация усугубится. Так, статистика показывает, что рост объема свалок в 3–4 раза превышает рост численности населения, и в Московской области из 15 действующих и частично действующих полигонов ТБО примерно половина уже исчерпала лимит вместимости, а оставшаяся половина близка к этому[12].

В этой связи для решения остро стоящих проблем ТБО стоит ориентироваться на аналогичный опыт европейских стран: Германии, Австрии, Голландии, Дании, Бельгии и др. Эти государства не могут похвастаться столь большой площадью, как Российская Федерация. За неимением большого пространства для хранения отходов в европейских странах уделено должное внимание вопросу жизненного цикла ТБО. На основании данного анализа можно выявить следующие пути решения проблем

Прежде всего стоит уделить должное внимание сортировке производимых отходов. Перерабатываемые и неперерабатываемые отходы должны разделяться, в лучшем случае – автоматически.

Сделать акцент на переработку и повторное использование отходов в качестве вторсырья, поскольку большая часть отходов ТБО попадает на свалки после разового использования (примером может служить макулатура, алюминиевая тара, пластмасса и стекло).

[12] См.: Свалки и мусорные полигоны Подмосковья [Электронный ресурс] // Новострой-М. 2018. URL: https://www.novostroy-m.ru/statyi/kak_ne_kupit_kvartiru (дата обращения: 24.06.2018).

В случае невозможности вторичной переработки следует рассматривать ТБО в качестве энергетического источника. Сожжение ТБО может не только обезвредить их, но и послужить дополнительным источником энергии.

Лишь в случае невозможности использования двух вышеописанных методов ТБО могут быть размещены на полигоне, соблюдая при этом все необходимые природоохранные нормы.

Особое внимание при осуществлении описанных действий стоит уделить внешней оценке воздействия на окружающую среду региона. Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» и Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ[13] под оценкой воздействия на окружающую среду понимают вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Таким образом, разрабатывая ту или иную стратегию по улучшению деятельности полигона ТБО, а также по оптимизации процесса захоронения и переработки ТБО, в первую очередь необходимо учитывать потенциальное воздействия и возможные негативные последствия для окружающей среды.

В случае грамотного перераспределения отходов, изменения их жизненного цикла появляются дополнительные ресурсы для экономии средств, пространства и ресурсов региона.

Так, например, Италия при переработке ТБО сделала упор на производство компостов, широко применяемых в сельском хозяйстве на всей территории страны. С 1990 г. количество промышленных установок, перерабатывающих ТБО, выросло с 10 до почти 300 единиц, и в наши дни также отслеживается тенденция их роста. Минусом данного метода переработки ТБО является довольно высокая стоимость установок, требуемые большие вложения в производство и технологии[14].

Япония также может похвастаться лидерством в сфере переработки и утилизации ТБО. В этой стране упор сделан именно на сортировку

[13] Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

[14] См.: В Италии переработка бытовых отходов превысила 85% [Электронный ресурс] // Infox.ru. 2018. URL: https://www.infox.ru/opinion/229/agarkusha/183666-v-italii-pererabotka-bytovyh-othodov-prevysila-85 (дата обращения: 24.06.2018).

мусора. Так, в подавляющем большинстве городов организованы специальные пункты приема мусора, где его сортируют на 32 категории, в том числе на горючий и негорючий. Горючий мусор отправляется на мусоросжигательные заводы, а негорючий – на дальнейшую сортировку и переработку. И лишь 25% от неперерабатываемого мусора отправляются на захоронение на полигоны ТБО, которые периодически рекультивируют и обновляют. Правительство страны активно стимулирует население к самостоятельной сортировке мусора, организована выдача мусорных пакетов жителям, удобно расположены пункты приема[15].

Лидером в сфере оптимизации жизненного цикла ТБО является Германия. Введенная в 1991 г. на территории страны система Duales System Deutschland GmbH позволила немцам избежать экологической катастрофы. Немецкие предприятия на законодательном уровне обязаны по мере возможностей уменьшать размер упаковок выпускаемых товаров, а также оплачивают специальную пошлину за утилизацию отходов. Также государство обязало производителей выпускать саморазлагающуюся упаковку либо упаковку, пригодную для вторичной переработки. Данный опыт оказался весьма успешным и позволил Германии существенно поднять экономику и заработать на «мусорном» секторе миллиарды долларов[16].

Итак, проецируя опыт европейских стран на нашу страну и, в частности, на Подмосковный регион, можно выделить три основных направления работы по улучшению положения дел в вопросе жизненного цикла ТБО:

– создание системы сортировки твердых бытовых отходов;

– строительство предприятий по переработке и сжиганию отходов;

– работа с населением, проведение рекламных кампаний в целях просвещения населения Подмосковья и вовлечения граждан в процесс самостоятельной сортировки мусора, частичной его утилизации.

В случае активной работы в указанных направлениях в ближайшее время появится возможность значительно улучшить положение дел в секторе ТБО:

[15] См.: Переработка мусора: «Безотходная» философия Японии [Электронный ресурс] // FLB. 2018. 27 апр. URL: https://flb.ru/7/2032.html (дата обращения: 24.06.2018).

[16] См.: Переработка мусора (ТБО) в Германии [Электронный ресурс] // Переработка мусора. Инвестиции в будущее. 2018. URL: http://ztbo.ru/o-tbo/stati/stranni/pererabotka-musora-tbo-v-germanii (дата обращения: 24.06.2018).

– снижение негативного воздействия на окружающую среду;
– реализация вторичного сырья;
– улучшение экологической и санитарно-эпидемиологической обстановки региона;
– улучшение внешнего облика региона.

Каюшникова Юлия Евгеньевна
Kayshnikova@yandex.ru

Отдельные аспекты компенсации причиненного экологическим правонарушением вреда имуществу граждан

Конституцией РФ установлено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Данному праву корреспондирует обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, закрепленная в ст. 58 Конституции РФ, а также конституционная обязанность государства обеспечить реализацию указанных экологических прав граждан. Указанные конституционные нормы получили свое развитие в отраслевом экологическом законодательстве.

Экологический вред по своей сущности в широком смысле – это все негативные последствия, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем, которые создают реальную угрозу здоровью человека, растительному и животному миру, различным материальным ценностям, в том числе и имуществу граждан. К таким негативным последствиям можно отнести изменение состояние здоровья (ухудшение) человека, его преждевременную смерть, сокращение или исчезновение определенных видов растений и животных, потерю естественных экосистем, гибель рыбы, неблагоприятное изменение экологической ситуации и т.д.

Общие правила возмещения экологического вреда регулируются гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда», а специальные установлены ст. 77–79 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Различным образом эти правила закрепляются в ст. 69 ВК РФ, ст. 100 ЛК РФ, ст. 51 Закона РФ «О недрах» и др.

Так, согласно нормам ст. 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 13 июля 2015 г.) вред, причиненный здоровью, имуществу граждан, имуществу

юридических лиц и окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха, подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, при их отсутствии в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

Право на возмещение вреда имуществу граждан от экологического правонарушения имеют потерпевшие, т.е. лица, которым причинен моральный или материальный вред. Возмещение вреда имуществу граждан производится путем (чаще всего) предъявления иска потерпевшим в суд общей юрисдикции, при этом требования о возмещении вреда могут быть заявлены и членами семьи потерпевшего, а также прокурором в защиту прав и охраняемых законом интересов. Иски подобного содержания в интересах потерпевшего вправе предъявлять и уполномоченные на то органы исполнительной власти и различные (в том числе правозащитные) общественные организации.

Требования о возмещении вреда предъявляются к непосредственному причинителю вреда, т.е. к тем юридическим лицам и гражданам, по вине которых произошло экологическое правонарушение, что и явилось причиной повреждения и (или) уничтожения имущества. При наличии нескольких причинителей вреда суд вправе возложить на лиц либо долевую, либо солидарную ответственность перед потерпевшим. При возложении на указанных лиц долевой ответственности учитывается степень вины каждого из них, а при невозможности ее определить – исходя из равенства долей.

Следовательно, основаниями юридической ответственности за причинение экологического вреда выступают различные факты и события, которые повлекли возложение на причинителя экологического вреда обязанности возместить его. Среди них надлежит отдельно выделить само экологическое правонарушение как деяние в форме действия или бездействия, в результате которого умышленно или неосторожно были нарушены нормы экологического права, что повлекло причинение вреда жизни и здоровью граждан, их имуществу.

Необходимо отдельно указать, что основанием для предъявления гражданином требования о компенсации экологического вреда могут

быть и любые незаконные деяния (действия или бездействие), а также решения органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, если они нарушили права, свободы и законные интересы в экологической сфере.

Экологический вред может причиняться как неправомерными, так и правомерными действиями, например ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» возлагает на субъекта хозяйственной деятельности обязанность компенсировать экологический вред, на проект которого имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Отсутствие законодательного закрепления и соотношения понятий «экологический вред» и «экологический ущерб» представляет собой существенную проблему в правоприменительной практике в сфере возмещения экологического вреда.

Экологический ущерб – это любые негативные последствия, наступившие в результате совершения экологического правонарушения, повлекшие заболевания, моральные страдания и (или) повреждение и (или) уничтожение имущества, которые могут быть оценены в фиксированных денежных суммах, измерены натуральными показателями. Экологический вред часто связан с упущением выгоды, т.е. неполучением природопользователем доходов, которые он смог бы получить при обычных условиях.

Сегодня в юридической литературе дефиниция «экологический вред» рассматривается по-разному – например, выделяется вред, причиненный в результате воздействия различных неблагоприятных факторов окружающей среды здоровью человека (социальный вред), вред имуществу (экономический вред), который, в свою очередь, подразделяется на экологический (т.е. любое ухудшение состояния окружающей среды вследствие нарушения экологического законодательства) и экогенный (причиненный здоровью или имуществу граждан и юридических лиц вследствие воздействия различных форм деградации природы)[1].

Наиболее спорной представляется проблема оценки экологического вреда. Разумеется, основные столкновения порождены попытками применить экономические механизмы формирования цены к выяснению стоимости нематериальных факторов: моральных, эстетических, этических и т.д. Кроме того, при стоимостной оценке

[1] См.: *Никишин В.В.* Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В.В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28–32.

нанесенного вреда, т.е. при определении конкретной суммы, важно помнить о том, что экологический вред не является фиксированной величиной. Последствия сегодняшнего экологического вреда могут проявиться в гораздо большей степени для следующих поколений. И в этом заключается основная сложность.

К сожалению, несмотря на достаточно частое совершение экологических правонарушений и причиняемый ими существенный материальный вред, судебная практика по исковым обращениям граждан достаточно скудна, что можно объяснить следующими причинами:

– граждане зачастую сами не осознают роль и важность своих экологических прав, да и ущерб от их нарушения часто виден и ощутим гораздо позже даты совершения деликта;

– в нашей стране фактически отсутствует культура массовой поддержки и защиты экологических прав;

– определение размера ущерба от экологического правонарушения, его обоснование при оформлении исковых требований – процесс очень сложный и не имеющий однозначного алгоритма;

– правоохранительные органы относятся к экологическим правонарушениям весьма беспечно, не стремятся эффективно обеспечивать экологическую безопасность и т.п.

Кроме того, стоит отметить проблему чисто методологического свойства – зачастую на практике самым сложным представляется доказательство необходимой причинной связи между непосредственным экологическим правонарушением и наступившими неблагоприятными последствиями по отношению к имуществу либо неимущественным благам гражданина.

Анализируя судебную практику по данному вопросу, мы можем отметить, что случаи удовлетворения исков о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением, конкретному гражданину, единичны – иски удовлетворяются только при явно видимой и очевидной причинной связи.

Мы предлагаем следующую типовую процедуру мероприятий определения экологического ущерба и обращения за его компенсацией.

В сфере причинения экологическим правонарушением вреда имуществу граждан первым шагом должно выступать установление факта гибели или повреждения имущества. Второй шаг – установление его принадлежности собственнику (владельцу), которая должна подтверждаться любым способом, предусмотренным

гражданским законодательством (сведениями из ЕГРП, ЕГРЮЛ, чеками, договорами, фото- и видеоматериалами и т.д.). Следующий шаг – определение причины нанесения ущерба и решение вопроса о наличии вины нарушителя. После чего следует расчет суммы ущерба (с учетом амортизационного износа имущества, пострадавшего от экологического деликта) и обращения за возмещением. Расчет причиненного ущерба зависит от конкретных обстоятельств и выдвигаемых претензий: в судебном порядке, например, при оценке вреда, причиненного недвижимому имуществу, необходима справка об инвентаризационной стоимости объекта, и компенсация рассчитывается исходя из этой суммы. Итог процедуры обращения за компенсацией вреда, причиненного имуществу, – обращение за восстановлением нарушенных прав либо к нарушителю, либо в органы государственной власти, либо в суд.

Федорова Наталья Сергеевна
natalia_feodora@bk.ru

Совершенствование механизма правового регулирования использования водных биоресурсов

Механизм правового регулирования определяется как взятая в единстве вся совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения[1].

В настоящее время сложился правовой механизм регулирования использования водных биоресурсов, направленный на упорядочение общественных отношений в области рыболовства и способствующий обеспечению потребностей многонационального народа России. В общих чертах данный правовой механизм отражен в Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве).

Правовое регулирование использования водных биоресурсов осуществляется следующими правовыми средствами.

1. Ключевым правовым средством является конструкция общих допустимых уловов (ОДУ), направленная на удовлетворение публичных интересов (сохранение биоразнообразия водных биоресурсов).

В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве общий допустимый улов определяется как научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида. Общий допустимый улов исчисляется в тоннах (в том числе для водорослей – из расчета веса сырой массы) и штуках (для морских млекопитающих)[2].

ОДУ является количественным показателем возможного изъятия объектов промысла и устанавливается исходя из состояния

[1] См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.
[2] См.: постановление Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 531 // СЗ РФ. 2009. № 26. Ст. 3205.

водных биологических ресурсов в целях обеспечения сохранения биологического разнообразия животного мира и способности водных биологических ресурсов к воспроизводству и устойчивому существованию[3].

Таким образом, все имеющиеся в собственности государства водные биоресурсы в зависимости от их ценности, промысловой значимости и видового разнообразия подразделяются на те, в отношении которых устанавливается ОДУ (так называемые «одуемые»), и на те, в отношении которых ОДУ не устанавливается (соответственно «неодуемые»).

После утверждения перечней «одуемых» и «неодуемых» видов водных биоресурсов органы государственной власти распределяют между природопользователями квоты.

2. *Квота добычи (вылова) водных биоресурсов* определена в п. 13 ч. 1 ст. 1 Закона о рыболовстве как часть общего допустимого улова водных биоресурсов, определяемая в целях осуществления рыболовства. Связанные с ОДУ, но несколько автономные квоты выражаются в процентах.

Квотирование применяется при осуществлении всех видов рыболовства и выступает как определенный законодателем объем рыбных ресурсов, право на вылов которого предоставляется государством конкретному частному лицу.

Виды квот, перечисленные в ч. 1 ст. 30 Закона о рыболовстве, применительно к которым распределяются и утверждаются общие допустимые уловы, соотносятся с видами рыболовства, указанными в ст. 16 Закона о рыболовстве.

3. В свою очередь, каждый вид рыболовства осуществляется на основании закрепленных Законом о рыболовстве следующих юридических актов: решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование, разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, договор о предоставлении рыбопромыслового участка (с 1 января 2019 г. – договор о предоставлении рыболовного участка), договор пользования водными биоресурсами и договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов. Приведенные правоустанавливающие документы являются

[3] См.: Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / Под ред. М.В. Пономарева. М., 2005.

выражением правовых средств регулирования использования водных биоресурсов.

Названные правовые средства наиболее полно обеспечивают достижение главной цели правового регулирования – упорядочивание общественных отношений в области рыболовства. Именно названными правоустанавливающими документами государство воздействует на поведение субъектов, осуществляющих рыболовную деятельность. С помощью юридических актов происходит реализация норм права с учетом конкретных обстоятельств конкретными участниками правоотношений.

Однако в условиях постоянно меняющихся (развивающихся) отношений выработанные законодателем правовые средства требуют усовершенствования и устранения возникающих на практике проблем.

Современные тенденции развития законодательства в сфере рыболовства направлены на совершенствование юридических институтов торгов (конкурсы и аукционы) и договоров, поскольку они позволяют обеспечивать здоровую конкуренцию в области использования водных биоресурсов.

В частности, в настоящее время подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме»[4].

Проектом предусматривается внесение следующих изменений: 1) «очное» *проведение аукционов* по продаже прав на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договоров пользования водными биоресурсами *предлагается заменить на электронную форму; 2) создание и ведение реестра недобросовестных участников аукциона*, отказавшихся от заключения договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договоров пользования водными биоресурсами, и исключение из данного реестра таких лиц по истечении трех лет.

По результатам рассмотрения данного проекта Минэкономразвития России подготовило заключение об оценке регулирующего воздействия. Решение было принято отрицательное. Выдержки из заключения:

[4] Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме». URL: http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=76543 (дата обращения: 11.06.2018).

«По результатам проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта были определены следующие риски.

Согласно положениям сводного отчета разработчик предполагает, что проведение аукциона в электронной форме приведет к снижению затрат у участников аукционов на командировочные расходы, в частности, связанные с проездом и проживанием представителей компаний, а также предоставит равный доступ для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на участие в аукционах на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем для участия в электронном аукционе потребуется фиксированный доступ к сети Интернет с высокой скоростью передачи данных.

Однако разработчиком не предоставлено информации о зоне покрытия сетью Интернет территории Российской Федерации.

Участники публичных консультаций сообщали о наличии областей в субъектах Российской Федерации, в которых отсутствует доступ к сети Интернет или о низкоскоростных участках сети.

Таким образом, представляется, что при реализации проекта акта в представленной редакции могут возникнуть риски технической невозможности участия субъектов предпринимательской деятельности в электронных аукционах в связи с отсутствием устойчивого интернет-соединения.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации»[5].

В заключении особое внимание уделили внесению изменений касаемо электронной формы торгов, при этом введение реестра недобросовестных участников торгов в форме аукциона не оценивалось.

[5] URL: http://regulation.gov.ru/p/76543 (дата обращения: 11.06.2018).

В связи с этим стоит обратить внимание на следующее.

Предложенные изменения, во-первых, касаются только двух договоров в области использования водных биоресурсов – договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договора пользования водными биоресурсами. Во-вторых, ведение такого реестра «не позволит недобросовестным участникам препятствовать государству распределять права на добычу (вылов) водных биоресурсов»[6].

При этом не стоит ограничиваться только реестром недобросовестных участников торгов в форме аукциона по продаже права на заключение договоров в области рыболовства. На данную проблему следует смотреть шире.

Безусловно, недобросовестность природопользователей проявляется уже на первых этапах вступления в правоотношения по использованию водных биоресурсов. Такая недобросовестность выражается в незаключении того или иного договора.

В то же время срок действия договоров в области рыболовства довольно длительный (например, договор о закреплении доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов заключается на 15 лет). И в течение этого периода как раз и проявляется недобросовестность лиц, заключивших договор, и выражается она в несоблюдении условий договора и требований законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, а именно: в несоблюдении требований объемов добычи (вылова) водных биоресурсов, сроков, мест и условий осуществления рыболовства, указанных в правоустанавливающих документах (разрешительных и договорных).

В целях сохранения устойчивого развития и биологического разнообразия водных биоресурсов большее значение имеет непосредственно использование этого природного ресурса на протяжении длительного времени, а не отказ от заключения договора.

Да, в настоящее время Федеральным агентством по рыболовству в силу ч. 5 ст. 43 Закона о рыболовстве ведется Государственный рыбохозяйственный реестр (далее – ГРР). Перечень сведений, составляющих ГРР, и правила ведения ГРР определяются

[6] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме».

постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре»[7].

Форма государственного рыбохозяйственного реестра, утвержденная приказом Минсельхоза России от 18 ноября 2015 г. № 565[8], содержит раздел 3.5 «Правонарушения в области рыболовства, совершенные юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими рыболовство». Однако сведения, указанные в этом разделе, носят информативный характер и не влекут для таких лиц последствий в виде моратория на предоставление водных биоресурсов в пользование.

В связи с этим целесообразнее учредить банк данных недобросовестных пользователей водными биоресурсами (по всем видам правоустанавливающих документов), что приведет к более ответственному соблюдению юридическими и физическими лицами принципа охраны и рационального использования природных ресурсов и, несомненно, защитит интересы государства в области рыболовства.

Подобное правовое явление имеет свое закрепление в смежных отношениях использования других природных ресурсов. В частности, в ст. 98.1 Лесного кодекса РФ предусмотрено ведение уполномоченными органами реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений. В настоящее время также планируется принятие изменений в Водный кодекс РФ в части введения реестра недобросовестных водопользователей и участников аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования[9].

В Закон о рыболовстве также следовало бы внести аналогичные изменения. Создание банка данных недобросовестных пользователей водными биоресурсами позволило бы органам исполнительной власти заключать договоры и выдавать разрешительные документы только добросовестным ответственным пользователям, а также привело бы к сокращению конфликтов и судебных споров в данной сфере.

Также согласно ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

[7] СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3863.
[8] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 31.12.2015 (дата обращения: 11.06.2018).
[9] URL: http://regulation.gov.ru/projects#npa=62000 (дата обращения: 11.06.2018).

В ст. 34 Конституции РФ указано, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

То есть государством поддерживается и охраняется добросовестная конкуренция при осуществлении всех видов экономической деятельности (в том числе и в области рыболовства).

Создание банка данных недобросовестных пользователей водными биоресурсами только поспособствует достижению государственных целей, направленных на обеспечение добросовестной конкуренции. При этом занесение субъектов хозяйствующей деятельности в области рыболовства в этот банк данных не будет считаться ограничением права на осуществление предпринимателей деятельности. Указанную позицию выразил Конституционный Суд РФ в своих определениях от 21 декабря 2011 г. № 1811-О-О, от 24 сентября 2012 г. № 1807-О, от 22 ноября 2012 г. № 2141-О.

В этом смысле речь идет о справедливой реакции на недобросовестное поведение лиц, участвующих в торгах на право заключения договоров и уклоняющихся от их подписания.

Следовательно, целесообразнее создать не просто реестр недобросовестных участников торгов в форме аукциона по продаже права на заключение договоров в области рыболовства, а более расширенный вариант реестра – банк данных недобросовестных пользователей водными биоресурсами, который будет затрагивать как договорные, так и разрешительные способы регулирования использования водных биоресурсов и позволит выделить добросовестных участников рассматриваемых отношений. Занесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в названный банк данных должно составлять основания для введения моратория на заключение договоров с этими лицами и (или) выдачу указанным лицам разрешительных документов на осуществление рыболовства.

Вышеназванным проектом федерального закона о внесении изменений предлагается установить срок в три года пребывания недобросовестных лиц в реестре. На наш взгляд, такой срок является оптимальным и позволит государству не допустить монополизм под видом борьбы с недобросовестными лицами в области рыболовства.

Анисифоров Тим Сергеевич
net-53@mail.ru

Правовое регулирование геномных исследований

В последние годы особенно интенсивно развивается генетическая наука, в частности, проводятся подробные исследования генетики растений, животных и человека. Не вызывает сомнений важность исследования методов генетики практически для всех сфер жизнедеятельности, прежде всего это касается медицины, сельского хозяйства и промышленности. Так, в настоящее время учеными практически полностью расшифрована генетическая программа живого организма. Например, в результате реализации крупнейшего международного научно-исследовательского проекта «Человеческий геном» был сделан неожиданный вывод о том, что геном человека, содержащий в своем составе 20–25 тыс. генов, незначительно отличается по своей сложности от генома червя, в котором около 20 тыс. генов[1]. Согласно филологическому толкованию под геномом понимается совокупность всех генов – носителей наследственной информации[2]. При этом законодательное закрепление исследуемый термин получил в 1997 г. в связи с принятием Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека[3] (далее по тексту – Декларация). Согласно предписаниям данного международного акта понимание механизмов наследственности и роли генов как носителей наследственной информации имеет ключевую роль в любом государстве. При этом ст. 1 Декларации закрепляет тезис о том, что геном человека лежит в основе изначальной общности всех представителей человеческого рода, а также признания их неотъемлемого достоинства и разнообразия. То есть геном человека представляет собой достояние человечества

[1] См.: Официальная информационная страница проекта «Геном человека». Human Genome Project Information Archive. URL: https://web.ornl.gov/sci/techresources/Human_Genome/index.shtml (дата обращения: 15.05.2018).

[2] См.: Толковый словарь Ожегова. URL: http://slovariki.org/tolkovyj-clovar-ozegova/6133 (дата обращения: 15.05.2018).

[3] Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека (Принята 11 ноября 1997 г. на 29-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2018).

и содержит в себе возможности, проявляющиеся различным образом в зависимости от природы и социальной среды каждого человека, состояния его здоровья, условий жизни, питания, образования (ст. 1, 3 Декларации). Кроме того, в соответствии с Декларацией не допускается практика, противоречащая человеческому достоинству, такая как практика клонирования, а любые исследования, лечение и диагностика, связанные с геномом, могут проводиться только после тщательной предварительной оценки всех потенциальных рисков и опасностей (п. «а» ст. 5, ст. 11).

К сожалению, в Российской Федерации не в достаточной степени осуществляется правовое регулирование геномных исследований. Вместе с тем в условиях правового государства, презюмированного ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, в качестве безусловной цели следует рассматривать необходимость воплощения любого политического решения в общеобязательный акт. В этой связи проведение геномных исследований требует также тщательного правового регулирования, согласованного на международном уровне. Системообразующими нормативными правовыми актами в этой сфере являются Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[4], Федеральный закон РФ от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»[5], а также в части проведения обязательной и добровольной геномной регистрации в целях установления личности – Федеральный закон РФ от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»[6]. Детальный анализ предписаний перечисленных нормативных правовых актов свидетельствует об отсутствии содержания надлежащих публичных процедур в отношении проведения геномных исследований: соответствующих терминов и определений. Кроме того, к сожалению, не принят специализированный программный доктринальный документ, который бы декларировал официальные взгляды на цели и задачи осуществления геномных исследований. Как представляется, современными потребностями правового государства обусловлено принятие компромиссной модели, формулирующей основы проведения геномных исследований.

[4] СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
[5] СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
[6] СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5740.

Нижник Лада Сергеевна
nizhladdser@inbox.ru

Эффективная реализация права на благоприятную окружающую среду как современное направление развития экологического права

Осуществление экологических прав, провозглашенных в ст. 42 Конституции РФ, составляет одно из направлений развития экологического права России.

Президент РФ в 1996 г. издал указ[1], в котором определил важные направления эффективного развития государственной политики, следовательно, и экологического права, поскольку сбалансированное разрешение существующих социально-экономических и экологических проблем позволит создать условия, препятствующие появлению новых негативных явлений в окружающей нас среде.

Между тем, проанализировав официальные сведения федеральных органов государственной власти о ситуации, складывающейся в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации за последнее десятилетие[2], сделан вывод о постоянном возрастании численности сел, поселков, городов, целых регионов, в которых качество окружающей среды остается неудовлетворительным. Таким образом, затрудняется эффективная реализация права каждого на благоприятную окружающую среду.

В целях улучшения сложившейся ситуации в сфере охраны окружающей среды в конце 2012 г. на федеральном законодательном уровне был закреплен механизм действия важных принципов об экологическом развитии России до 2030 г.[3], который включает 124 мероприятия. Среди них подготовка нормативных актов, меры

[1] Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

[2] URL: http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1101 (дата обращения: 10.03.2018).

[3] См.: распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

по развитию экологического бизнеса, ликвидация накопленного экологического ущерба, снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Государственная политика в сфере развития экологии направлена на разрешение социально-экономических проблем, на рост экономики, ориентирующийся на экологическую сферу, обеспечение правопорядка в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, на эффективную реализацию права на благоприятную окружающую среду в целом.

Однако по результатам регулярных наблюдений Росгидромета за загрязнением атмосферного воздуха в России в период 2012–2016 гг.[4] качество атмосферного воздуха в городах остается по-прежнему неудовлетворительным.

Следовательно, право каждого на благоприятную окружающую среду недостаточно эффективно реализуется.

Соглашаясь с мнением О.С. Колбасова, В.В. Петрова, С.А. Боголюбова и А.К. Голиченкова о существовании модели «общество-природа»[5] вне противоречий, следует отметить, что эти составляющие объединены такими целями, как рациональное природопользование и охрана окружающей среды. Представляется, что такая конструкция сохраняет свою актуальность и в настоящее время.

Необходимо отметить, что в XXI в. одним из принципов развития социума является эффективное совершенствование механизма функционирования прав. Это обусловлено тем, что реализация гарантий прав человека, в том числе экологических, является важным элементом правового порядка государства, эффективное соблюдение которых может успешно осуществить функционирование государственных институтов в условиях правового государства.

Создание отвечающего времени законодательства и результативной системы органов государственной власти в сфере экологии, как

[4] См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2016 г. Росгидромет, 2017 г. С. 216.

[5] См.: *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. М., 1976; *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981; *Боголюбов С.А.* Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М., 2014. С.189–201; *Голиченков А.К.* Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. М., 2000.

полагает М.М. Бринчук, является важной двуединой задачей нашего государства как правового и как социального[6].

Право каждого, в том числе право на благоприятную окружающую среду, может эффективно реализовываться при условии, когда этому праву корреспондирует обязанность государства, лица или другого соответствующего органа (которых контрольно-надзорные или правоприменительные органы при наличии неправомерных действий привлекают к ответственности) обеспечить его[7].

Следует признать, что на практике прослеживается негативная тенденция.

Так, многократное привлечение промышленного предприятия к ответственности за нарушение природоохранного законодательства только в виде штрафов способствует тому, что правонарушитель продолжает своими неправомерными действиям загрязнять компоненты окружающей среды. Это приводит к отсутствию возможности у граждан реализовать право на благоприятную окружающую среду.

Анализ материалов судебной практики, например определения Арбитражного суда Новгородской области[8], показал, что предприятие прекратит осуществлять незаконную деятельность на территории промышленного комплекса спустя продолжительное время после оплаты очередного штрафа. Такая ситуация отрицательно сказывается на экологической обстановке населенных пунктов, переходит в характер длящегося посягательства на состояние окружающей среды и санитарно-эпидемиологической обстановки региона.

Иными словами, пренебрежение требованиями природоохранного законодательства сохраняется и незаконная деятельность осуществляется до факта выполнения мероприятий по восстановлению качества окружающей среды. Таким образом, незаконная эксплуатация вредного производства приводит к тому, что эффективность реализации права на благоприятную окружающую среду снижается.

Реализация права на благоприятную окружающую среду как современное направление развития экологического права будет эффективной, прежде всего, при детальном научном исследовании

---

[6] См.: *Бринчук М.М.* Конституция Российской Федерации – основа прогрессивного развития экологического права // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / Отв. ред. *М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М.*, 2005. С. 9.

[7] См.: *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 35.

[8] URL: http://kad.arbitr.ru/Card/c01f3104-88f3-4258-9ace-c22a49b4efc2 (дата обращения: 19.02.2018).

спектра отношений, связанных с охраной компонентов окружающей среды, ненадлежащей деятельности исполнительной власти, правоприменительных органов, органов местного самоуправления, а также сознательном отношении к природе со стороны граждан и юридических лиц.

Окулич Наталья Вячеславовна
okulich_1992@mail. ru

Коренные малочисленные народы и промышленное освоение Севера: экологические конфликты

Коренными малочисленными народами согласно определению, приведенному в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»[1] (ред. от 13 июля 2015 г.), считаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. В данной статье рассматриваются социальные проблемы коренного населения Крайнего Севера и Дальнего Востока РФ (далее коренные малочисленные народы Севера – КМНС). В настоящий момент перед государством стоят задачи промышленного освоения и социально-экономического развития Арктических регионов РФ; в рамках которой особое внимание уделяется созданию необходимых условий для жизни и деятельности коренных малочисленных народов, проживающих на данных территориях, сохранению их самобытной культуры, традиционного образа жизни. В статье проанализированы предложенные авторами подходы для решения вышеуказанных задач.

Согласно утвержденному Правительством РФ перечню коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации[2] к таким народам относятся: эвенки (37 131 человек), эвены (21 830), нанайцы (11 671), ульчи (2 765) и др. Территория Севера занимает около 11 млн квадратных километров (около 58% территории РФ), что превосходит по площади многие иностранные государства. И поэтому судьба коренных народов Севера

[1] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 года № 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 2). Ст. 1905.

имеет принципиальное значение для суверенитета и национальной безопасности РФ: так как наличие населения, исторически проживающего на определенной территории, которое осознает свою принадлежность к национальному государству и отождествляет себя с ним, является неотъемлемой гарантией суверенитета и территориальной целостности любого государства.

Арктика, куда входит и часть территории РФ, – одна из самых хрупких и сложных экосистем планеты. Экологические проблемы Арктики, в силу ее природно-географических особенностей, имеют высокую вероятность перерасти из региональных в глобальные.

В результате случающихся разливов нефти загрязняются почвы, а вместе с ними – поверхностные водные объекты, из которых загрязняющие вещества могут поступать в морскую среду. В качестве примера можно привести данные мониторинга зон экологического бедствия Новосибирска, осуществляемого Институтом водных и экологических проблем Сибирское отделение РАН: согласно полученным данным концентрация нефтепродуктов (особенно в Тюменской области) составляет от 1 до 2,5 мг на литр и превышает предельно допустимую концентрацию (ПДК) в 20–45 раз. Самыми загрязненными являются участки средней Оби, где находятся основные пункты нефтедобычи и нефтепроводы, пересекающие реку[3]. Детериорация морской среды и почв наносит ущерб многим видам традиционного природопользования КМНС.

Следствием интенсивного промышленного освоения регионов Арктики становится актуальной проблема загрязнения окружающей среды. Промышленная деятельность предприятий вступает в противоречие с традиционной хозяйственной деятельностью КМНС. Изменения в природоресурсном потенциале районов проживания КМНС привели к сокращению объемов добычи рыбы, диких животных, ягод в течение двух поколений примерно в три раза[4].

Традиционный образ жизни КМНС – исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной

[3] См.: Сибирские реки загрязняют Арктический бассейн [Электронный ресурс] // Сиб. отд-ние Рос. Акад. наук. 10 июня 2016 г. URL: http://www.sbras.info/news/sibirskie-reki-zagryaznyayut-arkticheskii-bassein (дата обращения: 20.06.2018).

[4] См.: Современные проблемы социокультурного развития коренных малочисленных народов Севера / Отв. ред. Е.М. Кокорев. Магадан, 2009. С. 64.

культуры, сохранения обычаев и верований[5]. Индустриальное развитие территорий, сопровождаемое кардинальными изменениями привычного жизненного уклада коренного населения, ведет к трудноразрешимым экологическим проблемам, в том числе к утрате территорий из-за их непригодности для использования в хозяйственной деятельности и для проживания на них. Для разрешения конфликта между добывающими предприятиями и традиционной хозяйственной деятельностью КМНС могут быть использованы подходы, которые предлагались учеными (А.А. Траниным и др.). Для комплексного решения проблем охраны окружающей среды и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов А.А. Транин предлагает установить особый правовой режим на территориях Крайнего Севера. Другими российскими юристами (Д.О. Сиваковым, М.М. Бринчуком[6] и др.) давно поднимался вопрос о принятии комплексного нормативного акта, который бы регулировал хозяйственную деятельность в Арктической зоне. Минрегионом России разрабатывался ранее законопроект «Об Арктической зоне РФ», но в Государственную Думу РФ он не был внесен на рассмотрение. Принятие специального закона способствовало бы, по мнению А.А. Транина, решению задач: социально-экономического развития России, сохранения уникальной природы Арктики путем определения допустимых пределов при осуществлении хозяйственной деятельности промышленных предприятий на северных территориях. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации[7], принятая 20 февраля 2013 г., в качестве основных рисков и угроз называет «возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного

[5] См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

[6] См.: *Сиваков Д.О.* Российская Арктика: способы правовой защиты // Научно-информационный бюллетень. Вып. 9. Апрель 2009. С. 47; *Бринчук М.М.* Экологическое право. М., 2009. С. 174.

[7] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ [Электронный ресурс] / Правительство России. URL: http://www.government.ru (дата обращения: 20.06.2018).

экологического ущерба». В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу[8], в гл. 2 в качестве национальных интересов Российской Федерации указаны:

«а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны»; в пп. в) «сбережение уникальных экологических систем Арктики».

Для решения проблем традиционного природопользования коренных малочисленных народов в практике государств (Канада, США и др.) находит отражение подход установления особого правового режима на территориях проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Ученым А.А. Траниным был предложен метод сочетания отдельных видов особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) и территорий традиционного природопользования (ТТП)[9].

Под территорией традиционного природопользования согласно Федеральному закону от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»[10] (далее – ФЗ «О ТТП») понимается исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

---

[8] Утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969. URL: http://government.ru/info/18359/ (дата обращения: 20.06.2018).

[9] См.: *Транин А.А.* Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера (проблемы и перспективы): монография / Отв. ред. *М.М. Бринчук.* М., 2010. С. 40.

[10] СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

В ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [11] (далее – ФЗ «Об ООПТ») указаны виды ООПТ:

а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники;

б) национальные парки;

в) природные парки;

г) государственные природные заказники;

д) памятники природы;

е) дендрологические парки и ботанические сады.

Режим ТТП вполне может сочетаться с такими видами ООПТ, как государственный природный заповедник, в ч. 2 ст. 6 ФЗ «Об ООПТ» указано: «Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах государственных природных заповедников, являются федеральной собственностью и изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами». Можно сделать вывод, что на основании ч. 1 ст. 6 данного Закона («Государственные природные заповедники относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом») правовой режим государственного природного заповедника в целом жесткий, но все же допускает исключение на основании Федерального закона. Поэтому можно считать, что указанный Закон допускает сочетание правовых режимов ООПТ и ТТП. Правовой режим национального парка может сочетаться с режимом ТТП, в ч. 2 и 3 ст. 12 ФЗ «Об ООПТ» указано: «Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами. Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами». Данная статья дает основания полагать, что в правовом режиме национального парка допускается исключение для традиционного природопользования коренных жителей на основании ФЗ «О ТТП». Остальные правовые режимы: природные

[11] Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады – более мягкие и соответственно допускают сосуществование с ТТП. Стоит подчеркнуть, что в основе традиционного природопользования лежит идея сохранения природных ресурсов и экосистем как основы жизни и деятельности КМНС. Создание территорий традиционного природопользования и особо охраняемых природных территорий преследует общие цели: сохранение биоресурсов и охрана окружающей среды. Опираясь на данные положения, А.А. Траниным был сделан вывод, согласно которому развитие положений законов «Об особо охраняемых природных территориях» и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» «может вывести на качественно иной уровень общественные отношения в сфере реализации прав КМНС – создание новой модели правового статуса коренных малочисленных народов, отражающей их интересы в сфере охраны окружающей среды и традиционного природопользования»[12]. Автор указывает на преимущества предложенного им подхода к решению актуальных и наболевших проблем: «Система особо охраняемых природных территорий приобретает выгодного социального партнера – единомышленника, сотрудничество с которым несет ряд преимуществ»[13]. Включение разных возможных сочетаний правовых режимов ООПТ и ТТП сможет послужить хорошей предпосылкой для развития и практической реализации прав КМНС, закрепленных в законодательстве РФ.

В зарубежных странах, где проживают представители коренных малочисленных народов, уже сложился опыт в организации хозяйственной деятельности коренного населения северных регионов. В частности, интерес представляет канадский опыт. Эффективное управление в северных регионах Канады, которые характеризуются сложными природно-климатическими условиями, осуществляется с помощью системы кооперативного менеджмента. Система кооперативного менеджмента формируется путем делегирования местному населению (местному сообществу) ряда полномочий государственных органов по принятию управленческих решений. Е.Е. Тотонова в своей статье подробно рассматривает систему

[12] См.: *Транин А.А.* Территория традиционного природопользования коренных малочисленных народов российского Севера (проблемы и перспективы). М., 2010. С. 108.
[13] Там же. С. 109.

управления национального парка Канады Клуане на северной территории Юкон, в границах которых проживают представители коренных народов[14]. Центральное место в управлении парком занимает Совет управления – консультативный орган, который вырабатывает рекомендации по вопросам развития и управления парком для федерального правительства и представителей коренных малочисленных народов. Автор указывает на особую роль и место этого органа при принятии заинтересованными сторонами решений, которые затрагивают интересы местного населения: условий и ограничений традиционного природопользования, вопросов сохранения культуры коренных народов, развития инфраструктуры для их нужд внутри границ парка, определения приоритетных направлений развития парка и др.[15] Перечисленные вопросы обязательно должны согласовываться с Советом управления национального парка Клуане. Необходимо отметить, что 50% членов Совета являются представителями общественных организаций коренных народов. Данное обстоятельство обеспечивает надежную гарантию эффективной защиты прав и интересов коренного населения на местном и федеральном уровнях. Совместное управление в национальных парках, включающих территории проживания коренных малочисленных народов, реализуется через механизм соглашения об урегулировании земельных претензий (далее – соглашение), при котором достигается компромисс между коренными жителями, государственной властью и представителями бизнеса. Таким образом, в Канаде распространена система партнерства бизнеса и местных сообществ при участии и активной поддержке Правительства Канады.

В настоящее время защита прав КМНС осуществляется не только на государственном, но и на международном уровне. Организацией Объединенных Наций приняты документы, устанавливающие стандарты в области прав человека – Глобальный договор (2000 г.) и Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (2011 г.). Взаимодействие промышленных компаний и КМНС в соответствии с положениями, установленными данными международными документами, рекомендуется осуществлять на основе принципов социального партнерства.

[14] См.: *Тотонова Е.Е.* Модели управления региональным туризмом на примере северных территорий Канады // Проблемы современной экономики. 2010. № 3. С. 383–387.
[15] См.: там же. С. 385.

Как пример взаимодействия предприятий с КМНС можно рассматривать Генеральное соглашение о сотрудничестве на 2008–2015 гг. между Трестом производственных предприятий «Ямал Нефтегаз» и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, а также документы, регулирующие правила поведения сотрудников, работающих в местах традиционного проживания КМНС[16].

Территориально-производственное предприятие «Ямалнефтегаз» входит в состав компании ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь». Последняя имеет опыт взаимодействия с КМНС в сфере самоуправления природными ресурсами на основе договоров о социальном партнерстве, лицензионных соглашений, в соответствии с которыми Общество осуществляет мероприятия:

– природоохранные;

– возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде;

– предоставление вертолетов для медицинского обслуживания коренных жителей и вывоза продукции для коренных малочисленных народов и др. Руководство ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь» предпринимает действия, направленные на совершенствование взаимоотношений между представителями КМНС и территориально-производственными предприятиями, развивает сотрудничество путем участия во встречах с представителями Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера Думы Югры, главами муниципальных образований и непосредственно с жителями. Состоялась важная встреча генерального директора ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь» А.А. Шамсуарова с представителями общественных организаций и главами семей коренных жителей ЯНАО (2010 г.); по результатам встречи руководством были приняты решения по вопросам:

– оптимизации взаимодействия коренных жителей с подрядными организациями ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь»;

– пропускном режиме на месторождениях нефти и газа и территориях традиционного природопользования и др.[17]

---

[16] См.: Коренные малочисленные народы Севера в современном правовом пространстве: проблемы, приоритеты, перспективы: Сб. материалов Международной науч.-практ. конференции, посвященной 15-летию Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского Автономного округа – Югры / Сост. *Е.Д. Айпин, М.Е. Айпина.* Ханты-Мансийск, 2012. С. 53.

[17] Коренные малочисленные народы Севера в современном правовом пространстве: проблемы, приоритеты, перспективы: сб. материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского Автономного округа – Югры. С. 54.

Был разработан документ, регулирующий правила поведения сотрудников ТПП «Ямалнефтегаз» на территории проживания КМНС: «Правила поведения работников ТПП «Ямалнефтегаз» и подрядных организаций на территории проживания коренных малочисленных народов Севера» (далее – Правила)[18]. Правила созданы с учетом обычаев и традиций кочевников и направлены, в первую очередь, на минимизацию воздействия приезжих на устоявшийся образ жизни оленеводов. В соответствии с указанными Правилами сотрудникам запрещено перемещаться по тундре вне промысловых дорог, рвать и губить любые наземные растения, провозить с собой огнестрельное оружие, рыболовецкие снасти, сорить в тундре, беспокоить и отвлекать оленеводов при переходе стада через месторождение, проводить фото- и видеосъемки во время каслания (перемещения оленей). Важность соблюдения указанных запретов трудно преувеличить.

Вместе с тем, как отметили в коллективной монографии сотрудники Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, которые изучали практику применения на местах внутренних актов компаний (соглашений, регламентов, должностных инструкций), регулирующих правила поведения своих сотрудников, общие условия осуществления деятельности промышленных предприятий в местах проживания КНМС – в ряде случаев документы носят формальный характер. Не были реализованы на практике и зафиксированные документально «Правила поведения работников ТПП «Ямалнефтегаз» и подрядных организаций на территории проживания коренных малочисленных народов Севера». Ни руководство предприятия, ни уполномоченные работники, ответственные за работу с коренным населением, не контролировали их соблюдение. В частности, в ходе опроса работников ТПП «Ямалнефтегаз» экспертами Института этнографии и антропологии выяснилось: большинство не знало о существовании Правил. Были выявлены случаи их грубого нарушения. Речь идет об охоте на аборигенной территории, тогда как в Правилах категорически запрещено сотрудникам «завозить, хранить и применять боеприпасы, огнестрельные и другие виды оружия, орудия для ловли дичи, диких зверей»[19]. Учитывая изложенное, в данной ситуации реализацию на практике соглашений, документов, регулирующих

[18] См.: Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение / Под ред. В.А. Тишкова. М.; СПб. 2016. С. 43.
[19] См.: Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение / Под ред. В.А. Тишкова. С. 45.

деятельность работников предприятия «Ямал Нефтегаз» в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, следует признать неудовлетворительной.

В Ханты-Мансийском автономном округе для регулирования отношений предприятий с коренными жителями Севера действует Модельное соглашение недропользователей с субъектами права традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, утв. распоряжением Правительства ХМАО – Югры от 5 октября 2009 г. №425-рп. Целесообразно наиболее важные вопросы относительно взаимоотношений между представителями КМНС и недропользователями регулировать на уровне федерального закона либо подзаконного акта, принятого Правительством РФ. Чтобы решать комплекс проблем жизнедеятельности коренных малочисленных народов России предпочтительно создать единое ведомство при Правительстве РФ, которое будет заниматься проблемами КМН России и их территорий и которое бы осуществляло контроль за исполнением внутренних регламентов и других локальных актов, регулирующих деятельность предприятий в местах проживания коренных малочисленных народов, а также за выполнением взятыми на себя предприятиями обязательств, которые прописаны в соглашениях, заключенных между предприятием и местным коренным населением.

Ма Синь
387881735@qq.com

Предупреждение экологического вреда – важное направление развития права

Предупреждение экологического вреда можно оценивать как тенденцию развития экологического права как в России, так и в Китае. Об этом свидетельствует совершенствование правовых мер по охране природы и обеспечению рационального использования природных ресурсов на современном этапе формирования экологического права. Интерес общества, а соответственно и задача права состоит именно в том, чтобы предупредить экологический вред. Известно, что предупреждение такого вреда обходится дешевле, чем его устранение, когда это в принципе возможно.

Экологический вред – вред, причиненный природным объектам, отличается от вреда, причиненного гражданским правам и интересам в результате нарушения экологического права, тем, что первый вред носит публичный характер, его объектом посягательства является природные объекты и окружающая среда, т.е. общественные интересы неограниченного круга лиц. Экологический вред обычно приносит необратимый, трудноустранимый характер. Л. Кремер справедливо отмечает, что «профилактика экономически выгоднее, чем устранение последствий и восстановление состояния окружающей среды»[1]. Не только с экономической точки зрения, но и с точки зрения выживания человечества природа является основой жизни и деятельности человека, так что экологические интересы как новые фундаментальные интересы человечества срочно нуждаются в государственной защите в принудительном порядке. Среди всех отраслей права лишь экологическое право непосредственно регулирует общественные отношения между людьми по поводу природы, правовая защита экологических интересов соответствует первоначальной цели создания отрасли экологического права, одним из его важных направлений является предупреждение экологического вреда.

[1] *Цит. по: Дубовик О.Л.,* Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2005. С. 137.

В*о многих странах мира предупреждение экологического вреда является приоритетом права. В Европейском сообществе принцип предотвращения и профилактики как приоритетный закрепляется в экологической политике Европейского союза. Китай и Россия также не являются исключением. Предупреждение экологического вреда как важный принцип закреплен в Конституции КНР. П*ринцип предупреждения экологического вреда поставлен на первое место в новом Законе КНР «Об охране окружающей среды»[2] и в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[3].

В экологическом праве вопросы реализации предупреждения экологического вреда рассматриваются прежде всего с позиций закрепления в законодательстве эколого-правовых средств, позволяющих внедрить его в практическую деятельность субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. На текущий момент эколого-правовое обеспечение предупреждения экологического вреда выражается в целом арсенале правовых средств, направленных на его реализацию. Это – экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), государственная экологическая экспертиза (далее – ГЭЭ), лицензирование и др.

Одним из наиболее важных эколого-правовых средств обеспечения предупреждения экологического вреда является экологическое нормирование. Для реализации принципа предупреждения экологического вреда потенциал экологического нормирования заключается в установлении научно обоснованных пределов вредных воздействий на природу в целях обеспечения изъятия (эксплуатации, добычи) природных ресурсов и вредного химического, физического и биологического воздействия на природу в научно обоснованных пределах, определенных в экологическом и природоресурсном законодательстве, при которых исключается причинение вреда здоровью человека, растительному и животному миру, что автоматически будет способствовать сохранению и генетического фонда, сохранению устойчивости естественных экологических систем и в целом благоприятному состоянию природы.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются в форме нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных

[2] Закон КНР от 26 декабря 1989 г. «Об охране окружающей среды» (с изм. от 24 апреля 2014 г.) (на кит. яз). Ст. 5.
[3] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды и почву, и нормативов предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных физических воздействий на природу. Нормативы качества окружающей среды устанавливают эталон благоприятной окружающей среды. Эти нормативы служат одним из юридических критериев для определения благоприятного ее состояния и исходной точкой для разработки и установления предельно допустимого вредного воздействия (ПДВ). В соответствии с ними для отдельных источников устанавливаются нормативы ПДВ на состояние окружающей среды. Нормативы ПДВ должны гарантировать соблюдение нормативов качества окружающей среды.

Однако, если предприятие по своему техническому состоянию не может выполнить нормативы ПДВ, в соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» для субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, устанавливаются лимиты на выбросы и сбросы с наличием планов поэтапного снижения выбросов и сбросов при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Соответственно лимиты не гарантируют соблюдение нормативов качества окружающей среды.

В 2013 г. в Законе Китая об охране окружающей среды аннулированы лимиты на выбросы и сбросы. При превышении ПДВ и ПДУ Министерство охраны окружающей среды должно ограничить, прекратить хозяйственную и иную деятельность предприятия.

Очень важно, что в различных природно-климатических зонах природные объекты по-разному реагируют на одни и те же загрязняющие вещества, содержащиеся в атмосферном воздухе, водных объектах и почвах. Так что для предупреждения экологического вреда применительно к хозяйственной и иной деятельности на экологически уязвимой территории должны быть установлены более жесткие нормативы качества окружающей среды, чем в других регионах.

В России действующие нормативы качества окружающей среды не учитывают природно-климатическую особенность территорий и акваторий, являются едиными для всей территории России. В китайском законодательстве устанавливаются более строгие нормативы ПДК для атмосферного воздуха, воды, почвы применительно к особо охраняемой природной территории.

Использование природных ресурсов в качестве источника энергии, средства производства и предмета потребления должно осуществляться в научно обоснованных пределах для предупреждения их истощения.

Однако в России и Китае менее разработанными оказались проблемы установления в законодательстве научно обоснованных пределов других видов природопользования и обеспечения их выполнения в практической деятельности. Например, в природоресурсном законодательстве Китая отсутствуют научно обоснованные критерии, с учетом которых должны установить нормативы изъятия природных ресурсов. К примеру, в Законе «О защите диких животных» обращается внимание лишь на охрану ценных диких животных. Согласно ст. 2 этого Закона к диким животным, охраняемым им, относятся ценные и находящиеся под угрозой исчезновения наземные и водные дикие животные, наземные дикие животные, имеющие важную экологическую, научную и социальную ценность.

Экологические нормативы являются также одним из научно обоснованных критериев для определения допустимости реализации объектов в процессе ОВОС и ГЭЭ. Научная обоснованность экологических нормативов с точки зрения предупреждения экологического вреда непосредственно влияет на эффективность ОВОС и ГЭЭ, определяющей доступность экологически значимой деятельности. Так что необходимо прогнозировать и оценивать экологические последствия применения нормативов.

2. Важным элементом эколого-правового механизма предупреждения экологического вреда на стадии планирования хозяйственной и иной деятельности являются ОВОС и государственная экологическая экспертиза. Суть понимания ОВОС и ГЭЭ можно обобщенно выразить одной китайской фразой – предотвратить возможную опасность до ее зарождения.

На стадии планирования экологически значимой хозяйственной и иной деятельности ОВОС обязывает инициатора любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, начиная с самых ранних стадий планирования данной деятельности, всесторонне и комплексно выявлять, анализировать и прогнозировать все виды потенциальных негативных воздействий на окружающую среду, возникновение риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения экологических и связанных с ним экономических и социальных последствий. ОВОС предусматривает также альтернативные варианты достижения цели данной намечаемой деятельности, включая «нулевой вариант». В соответствии со степенью каждого вида опасности ОВОС обязывает разрабатывать обоснованные и достаточные меры в целях недопущения любых возможных неблагоприятных воздействий на

окружающую среду. ОВОС на стадии подготовки проектов должна проводиться на всех этапах, вплоть до предоставления материалов ОВОС на стадии принятия решения. Государственная экологическая экспертиза – установление соответствия хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объектов экологической экспертизы.

ОВОС и государственная экологическая экспертиза – взаимосвязанные правовые инструменты. Как отмечает М.М. Бринчук, «экологическая экспертиза – логическое продолжение оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и обеспечения учета экологических требований при его проектировании и планировании»[4].

По законодательству Китая ОВОС объединяет два этапа в правовом регулировании, две правовые меры – ОВОС и экологическую экспертизу, раздельно регулируемые законодательством России. Такой подход к законодательному регулированию ОВОС в Китае считается прогрессивным, так как ОВОС и экологическая экспертиза по своей правовой сути касаются родственных отношений, направленных на предупреждение экологического вреда при подготовке (в России – ОВОС) и принятии (в России – государственная экологическая экспертиза) экологически значимых решений по одному и тому же проекту развития. Правовое регулирование процедуры ОВОС в России находится на ведомственном уровне, без экологической экспертизы ОВОС сама по себе не имеет юридически значимых последствий, у нее отсутствуют собственные механизмы привлечения к ответственности.

Для достижения цели предупреждения экологического вреда крайне важно определить в законе круг объектов ГЭЭ. ОВОС и ГЭЭ выступают как непреодолимое препятствие для потенциально экологически опасной деятельности, как средства, прекращающие реализацию экологически вредного объекта, угрожающего экологической безопасности. Только эти правовые средства могут оценивать намечаемую деятельность как объект, оказывающий или не оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, иначе никто иной не может произвольно утверждать об отсутствии причиняемого им экологического вреда. Посредством проведения ОВОС на инициаторах любой намечаемой деятельности лежит бремя

[4] *Бринчук М.М.* Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 19.

доказывания безопасности своего планируемого проекта. Посредством проведения ГЭЭ на экспертной комиссии лежит обязанность проверки и обоснованности результатов ОВОС.

В России в связи с внесением изменений в Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ[5], государственная экспертиза проектной документации заменила ГЭЭ по ряду видов материалов. Из перечня объектов ГЭЭ исключены проектные документации большинства экологически опасных объектов, таких как проекты строительства капитальных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, проекты реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации, ликвидации предприятий, линейные объекты (газопроводы, нефтепроводы, железнодорожные магистрали и т.д.). При этом отдельные проекты, реализация которых не предполагает создания объектов капитального строительства, в том числе в сфере природопользования, а также проекты рекультивации земель, проекты консервации и ликвидации особо опасных и технически сложных объектов в настоящее время вообще не подлежат проверке на соответствие природоохранным требованиям[6]. При этом некоторые специалисты полагают, что все виды экспертизы проектной документации, сведенные в одну единую государственную экспертизу, не приведут ни к какому ущербу. Единая государственная экспертиза будет проверять объект на все требования безопасности, включая экологическую[7]. С этим утверждением можно не согласиться на том основании, что государственная экологическая экспертиза как специализированная может быть более эффективной.

В Китае объекты ОВОС разделяются на две группы: 1) строительные проекты; 2) комплексные[8] и целевые[9] планы

[5] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

[6] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году» // СПС «КонсультантПлюс».

[7] См.: Интервью с Л.Е. Бандориным, разработчиком ГрК РФ // Эж-ЮРИСт. Декабрь 2006. № 49.

[8] Согласно п. 7 Закона об ОВОС Китая под комплексным планом понимаются государственные или местные макроскопические показатели для долгосрочного развития, носящие руководящий, прогнозный и рекомендательный характер, составленные соответствующими органами Госсовета и местных народных правительств (автономных районов, городов центрального подчинения, провинций), план использования земель, план строительства, развития и использования территорий, бассейнов и акваторий.

[9] Согласно п. 8 Закона об ОВОС Китая под целевым планом понимаются конкретные планы для выполнения комплексных планов, связанные с промышленностью, сельским хозяйством, животноводством, лесным хозяйством, энергией, водопользованием, транспортом, строительством и освоением туристических ресурсов.

экономического развития. Согласно Каталогу классификационного управления оценкой воздействия строительных проектов на окружающую среду ОВОС подлежит проведению в отношении 199 видов намечаемой деятельности. Несмотря на то что с 1979 г. Китай постепенно увеличивает перечень объектов ОВОС от «точечных» строительных проектов до некоторых объектов стратегической оценки, ОВОС в Китае затрагивает хозяйственную деятельность почти во всех областях, однако в китайском законодательстве в рассматриваемой области также существует немало проблем.

В объекты ОВОС не включаются макрополитика государства и правовые акты нормативного и ненормативного характера. При этом ст. 14 Закона об охране окружающей среды скромно предусматривает, что при разработке экономических и технических политик соответствующим органам Госсовета и местным правительствам следует полностью учитывать их воздействие на окружающую среду, а также мнения специалистов. Практика, однако, показывает, что на протяжении всей истории с момента образования КНР неправильная разработка политики, правовых норм приводили к загрязнению окружающей среды и истощению природных ресурсов.

Для предупреждения экологического вреда крайне важна юридическая сила заключения комиссии государственной экологической экспертизы. Как справедливо отмечает М.М. Бринчук, обязательность заключений является сердцевиной экологической экспертной деятельности, фактором, определяющим высокую потенциальную эффективность ОВОС как главного средства учета и выполнения экологических требований на стадии принятия решения[10].

В России положительное заключение ГЭЭ является основой финансирования и осуществления работ по всем проектам и программам. Это положение обеспечивает юридическую силу заключения ГЭЭ. По сравнению с Россией в практике Китая неудовлетворительно то, что заключение комиссии по ОВОС в отношении планов экономического развития не приобретает юридическую силу для выполнения. Согласно п. 2 ст. 14 Закона Китая об ОВОС, если при утверждении планов экономического развития утверждающий орган не согласен с заключением комиссии по ОВОС, то он может по своему усмотрению принять решение о реализации данных планов. При этом утверждающие органы проверяют не только соблюдение процедуры ОВОС и форму

[10] См.: *Бринчук М.М.* Принципы экологического права: Монография. М., 2013. С. 154.

заключения комиссии по ОВОС, но и содержание заключения комиссии по ОВОС.

Эколого-правовым средством обеспечения предупреждения экологического вреда выступает экологическое лицензирование, под которым в экологическом праве понимается система регулирования природопользования посредством экологических регламентаций и ограничений, осуществляемая в форме выдачи лицензий[11] на комплексное природопользование либо на использование отдельных видов природных ресурсов. В правовом механизме обеспечения предупреждения экологического вреда лицензирование призвано обеспечивать соблюдение экологических требований на стадии приобретения потенциальным природопользователем права пользования природным ресурсом для реализации хозяйственного и иного решения.

Для обеспечения соблюдения экологических требований на стадии выдачи лицензии в России установлена юридическая связь между лицензированием и экологической экспертизой (одним их оснований для принятия решения о выдаче лицензии или об отказе в ее выдачи является заключение экспертизы. Кроме того, материалы, обосновывающие выдачу лицензий на природопользование, являются обязательным объектом ОВОС и ГЭЭ). Однако согласно ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» на ГЭЭ предоставляются материалы обоснования лицензий не любого вида деятельности, способного оказать воздействие на окружающую среду, а на осуществление деятельности, которая оказывает именно негативное воздействие на окружающую среду и лицензирование которой предусмотрено Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[12]. Таким образом, материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности по использованию природных ресурсов не включаются в объекты ОВОС и ГЭЭ.

Кроме этого, с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отменены необходимые требования о получении лицензии на комплексное природопользование для субъекта природопользования. Лицензия

[11] Лицензия является документом, устанавливающим право на специальное природопользование. Аналогичную роль играют договоры, заключение которых предусматривается природоресурсными законами РФ.

[12] СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

на комплексное природопользование позволяет закрепление всех необходимых характеристик деятельности природопользователей по природопользованию и охране окружающей среды, включая виды и масштабы вредных воздействий на окружающую среду, экологические нормативы и др. Комплексное лицензирование выступает эколого-правовым средством обеспечения учета всех естественных и антропогенных влияний при осуществлении пользования определенным природным объектом на определенные природные объекты и окружающую среду в целом, а также принятия необходимых мер для предотвращения негативного влияния на них.

В Китае согласно ст. 45 Закона об охране окружающей среды предусматривается, что предприятия, учреждения и другие производители и операторы, на осуществление деятельности которых требуется получение разрешения, должны выбрасывать и сбрасывать загрязняющие вещества в соответствии с требованиями разрешения; в случае отсутствия разрешения выброс и сброс загрязняющих веществ запрещаются. Статья 1 Ведомственного нормативного акта Министерства охраны окружающей среды «Уведомления об установлении связи между системой оценки воздействия на окружающую среду и системой разрешений на выброс и сброс» предусматривает, что система ОВОС является важной предпосылкой и основой для подачи заявки на разрешение на выброс и сброс, система разрешения является важной гарантией для обеспечения осуществления средств по предотвращению загрязнения и мер, предусмотренных ОВОС. Для обеспечения эффективности ОВОС разрешение на выброс и сброс выдается в соответствии с требованиями утверждаемого заключения ОВОС. Согласно ст. 26 Положения об управлении разрешением на выброс и сброс загрязняющих веществ утвержденное заключение ОВОС является одним из материалов для заявки на получение разрешения. Пункт 2 ст. 8 данного Положения предусматривает, что необходимо включение в разрешение требования о выбросе и сбросе загрязняющих веществ в окружающую среду. Однако в Китае совсем не установлена юридическая связь между ОВОС и разрешением на использование природных ресурсов.

К достоинству законодательства Китая относится осуществление комплексного лицензирования. Согласно ст. 8 Положения о управлении разрешением на выброс и сброс загрязняющих веществ Министерство охраны окружающей среды должно осуществлять комплексное управление лицензированием для объектов, выбрасывающих

и сбрасывающих различные загрязняющие вещества в воду и атмосферный воздух.

Предупреждение экологического вреда является важным направлением права в России и Китае, однако на практике нормы права не всегда реально обеспечивают предупреждение такого вреда. Необходимо дальнейшее совершенствование эколого-правового механизма.

Сибирякова Дарья Викторовна
sibiryakova_d@mail.ru

Комплексное освоение территорий как эффективный правовой инструмент устойчивого развития

Устойчивое развитие территорий как главный принцип градостроительной деятельности был закреплен еще в первой редакции Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ). Под ним понимается осуществление градостроительной деятельности таким образом, чтобы в интересах настоящего и будущего поколений для человека создавались безопасные и благоприятные условия жизнедеятельности, ограничивалось негативное воздействия на окружающую среду, обеспечивались охрана и рациональное использование природных ресурсов (ст. 1).

Что же понимается под благоприятными условиями, которые должны создаваться при осуществлении градостроительной деятельности? В настоящий момент признается, что ключевыми задачами при осуществлении застройки являются обеспечение потребностей населения в социальных благах и рациональное использование пространства. Удовлетворение потребностей в социальных благах подразумевает в первую очередь, обеспечение человека жильем. Так, Президент РФ в послании Федеральному Собранию 2018 года поставил цель достичь объемов строительства в размере 120 млн кв. м жилья в год, чтобы 10% семей в год могли улучшать свои жилищные условия[1].

Но кроме жилья человеку необходима и вся сопутствующая инфраструктура – детские сады, школы, поликлиники, торговые объекты, рекреационные зоны, транспортная система, коммуникации. Это важнейшее требование современности. Квадратные метры без каких-либо иных социальных благ, находящихся в непосредственной доступности для человека, не представляют собой достойные условия жизнедеятельности. Точечная застройка или строительство

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

крупных жилых кварталов без всякой инфраструктуры, характерные для многих городов России, в той или иной степени породили такие проблемы, как перегруженность старых объектов образования и здравоохранения, неэффективность транспортного сообщения, отсутствие благоустройства и озеленения и другие проблемы.

В целях решения указанных проблем и выполнения задач градостроительной деятельности по обеспечению устойчивого развития территорий, а именно по обеспечению удовлетворения потребностей населения в социальных благах путем создания необходимой инфраструктуры и рациональному использованию пространства, в российском законодательстве были предусмотрены различные правовые инструменты.

В ГрК РФ были введены такие инструменты, как развитие застроенных территорий (РЗТ), комплексное освоение территорий (КОТ). Позже появились комплексное освоение территорий в целях строительства стандартного жилья, освоение территорий в целях строительства наемных домов. И последние нововведения – комплексное развитие территорий (КРТ) по инициативе правообладателей или органов местного самоуправления.

Анализ данных правовых инструментов показывает, что развитие застроенных территорий и комплексное развитие территорий по инициативе органов местного самоуправления имеют своей целью обновление существующий застройки. То есть они необходимы, чтобы изменить существующую застройку, не соответствующую современным требованиям. Первый механизм направлен на снос, реконструкцию аварийных или включенных в муниципальные адресные программы многоквартирных домов и обслуживающей их инфраструктуры, второй механизм направлен на обновление иной застройки, в частности промышленных зон, самовольно застроенных территорий; территорий, застроенных не в соответствии с градостроительным регламентом.

Комплексное освоение территорий, в свою очередь, направлено на первичное освоение незастроенных территорий в соответствии с принципом комплексности, предполагающим создание всей необходимой для благоприятных условий жизнедеятельности человека инфраструктуры.

Комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей земельных участков осуществляется как при

первичном освоении незастроенных территорий, так и при обновлении существующей застройки.

Комплексное освоение территорий представляется принципиально наиболее важным для исследования и совершенствования инструментом устойчивого развития, поскольку именно оно нацелено на перспективу, оно позволяет с самого начала рационально использовать пространство, создавать для человека среду, отвечающую всем его потребностям, что в полной мере соответствует интересам настоящего и будущего поколений. Развитие застроенных территорий и комплексное развитие территорий по инициативе органов местного самоуправления всегда сопряжены с изъятием объектов недвижимости у собственников, что существенно затрагивает и ограничивает частные интересы. Итак, РЗТ и КРТ по инициативе органов местного самоуправления в определенной степени направлены на исправление того, что есть; а комплексное освоение территорий – на создание с нуля того, что должно быть. Конечно, это не означает, что институты РЗТ и КРТ менее важные и необходимые. Но широкое применение комплексного освоение территорий, его эффективная реализация позволят в будущем избежать проблем, возникших из-за точечной застройки.

Комплексное освоение территорий включает в себя подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков, строительство объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, а также иных объектов в соответствии с документацией по планировке территории (ч. 1 ст. 46.4 ГрК РФ). Это договор, содержащий соответствующие условия, который заключается с органом исполнительной власти или органом местного самоуправления при предоставлении ими земельного участка.

Проблема заключается в том, что предоставление земельного участка именно для комплексного освоения осуществляется на усмотрение уполномоченного органа. В этом вопросе уполномоченный орган обладает полной диспозитивностью. Какие-либо требования к случаям, когда следовало бы предоставлять земельные участки для комплексного строительства, законом не предусмотрены. Такой пробел нормативно-правового регулирования не способствует активному применению данного инструмента устойчивого развития на практике.

Что касается того, какие именно объекты инфраструктуры должны быть спроектированы и построены в рамках договора комплексного освоения территорий, то это определяется исходя из установленных

нормативов градостроительного проектирования, которые должны учитываться при разработке документации по планировке территории. И именно в документации по планировке территории должны находить свое воплощение нормативы градостроительного проектирования, что следует из ст. 42 ГрК РФ. Однако на практике предписания нормативов реализуются не всегда.

Причиной этой проблемы можно рассматривать то, что проекты планировки и проекты межевания не во всех случаях обязательны. Обязательно разрабатываются проект планировки и проект межевания территории в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 41 ГрК РФ и п. 3 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ). В иных случаях образование земельных участков для их последующего предоставления может осуществляться на основании схемы расположения земельного участка. Такой подход позволяет образовать и предоставить земельный участок для строительства того или иного объекта, соответствующего разрешенному использованию, но не подразумевает, что для функционирования этого объекта будут предусмотрены объекты инфраструктуры. В частности, действующие положения ГрК РФ допускают образование земельных участков с видом разрешенного использования «жилищное строительство» на основании схемы расположения земельного участка, за исключением случаев, когда такое строительство осуществляется в рамках комплексного освоения территорий или развития застроенных территорий. Получается, что если органы власти не посчитали нужным образовать и предоставить земельный участок для комплексного освоения территории, то возможно образовать и предоставить его по принципу точечной застройки. И даже если документы по планировке территории утверждены, то органы власти все равно имеют свободу действий в выборе пути реализации их положений – предоставление участков по точечному принципу или предоставление участков для комплексного освоения.

В такой ситуации представляется необходимым предусмотреть в действующем законодательстве случаи обязательного предоставления земельных участков для строительства только по договору о комплексном освоении территорий. К таким случаям следует отнести следующее:

– отсутствие объектов инфраструктуры на территории, на которой предоставляется земельный участок;

– перегруженность существующих объектов инфраструктуры на территории, на которой предоставляется земельный участок, в том числе перегруженность, которая возникнет при эксплуатации объекта, для строительства которого предоставляется земельный участок.

При этом данное требование должно распространяться не на любые земельные участки, а на те, разрешенное использование которых предусматривает жилищное строительство, строительство объектов массового пребывания людей – крупных торговых центров, бизнес-центров и других, т.е. строительство тех объектов, которые требуют наличия инфраструктуры для их функционирования и для удовлетворения потребностей населения. Отсутствие объектов инфраструктуры, их недостаточность или потенциальная перегруженность должны определяться на основании нормативов минимального уровня обеспеченности объектами инфраструктуры и максимального уровня их доступности для населения, предусматриваемыми региональными и местными нормативами градостроительного проектирования. Можно также законодательно закрепить их обязательное отражение в градостроительных регламентах для соответствующих территориальных зон.

Такие императивные меры регулирования предоставления земельных участков для комплексного освоения территории обеспечат широкое применение данного инструмента, обеспечат устойчивое развитие территорий. Однако высказанные предложения по совершенствованию законодательства необходимо скорректировать с учетом последних принципиально важных изменений, касающихся развития территорий и внесенных в ГрК РФ и иные акты.

В 2016 г. в ГрК РФ было введено такое понятие, как комплексное и устойчивое развитие территорий. В связи с этим нововведением поменял свою формулировку и главный принцип градостроительной деятельности, теперь он звучит как «обеспечение комплексного и устойчивого развития территорий» (ст. 2). Определение деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий, сформулированное в ГрК РФ, можно разбить на следующие составляющие:

– это деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции,

– для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения

и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур,

– осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории.

Таким образом, данное определение содержит в себе две ранее обозначенные задачи градостроительной деятельности: строительство объектов инфраструктуры, необходимых для удовлетворения потребностей населения; рациональное использование территории.

В связи с введением понятия комплексного и устойчивого развития территорий внесены некоторые изменения в регулирование институтов градостроительного зонирования и планировки территории. Теперь территории, на которых планируется осуществлять деятельность по комплексному и устойчивому развитию, должны устанавливаться на карте градостроительного зонирования, а в градостроительном регламенте для этих территорий устанавливаются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (п. 4 ч. 6 ст. 30 ГрК РФ). Также для территорий комплексного и устойчивого развития является обязательной разработка документации по планировке территории, в которой и предусматривается размещение необходимых инфраструктурных объектов (ч. 2 ст. 41 ГрК РФ).

Поскольку градостроительные регламенты обязательны для соблюдения, правообладатели земельных участков, расположенных в границах территории комплексного и устойчивого развития, оказываются связанными установленными требованиями, а именно требованиями к минимально допустимому уровню обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и максимально допустимому уровню территориальной доступности указанных объектов для населения. Так, если правообладатель еще не начал использовать земельный участок в соответствии с видом разрешенного использования, предусматривающим строительство, то представляется, что ему могут отказать в выдаче разрешения на строительство при условии, что проектом не обеспечивается наличие объектов инфраструктуры. Таким образом, вследствие указанных нововведений на правообладателей незастроенных земельных участков, входящих в территории

комплексного и устойчивого развития, наложили обязанность обеспечить наличие объектов инфраструктуры на указанных территориях.

Законодатель предусмотрел и механизм, через который правообладатели могут выполнить требования градостроительного регламента. Осуществить это можно через комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей земельных участков. Градостроительный кодекс прямо предусмотрел этот инструмент как один из видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий. Еще один из видов данной деятельности – это комплексное развитие территорий по инициативе органов местного самоуправления.

Проблема введения в ГрК РФ норм о комплексном и устойчивом развитии территорий заключается в том, что не определены критерии того, какие земельные участки, с какими видами разрешенного использования должны быть включены в данные территории. Кроме того, нет в законе ответа на вопрос, является ли комплексное освоение территорий деятельностью по комплексному и устойчивому развитию территорий.

Прямого указания в законе на то, что КОТ – это деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий, нет, в то время как для КРТ это прямо предусмотрено. Законодатель, по всей видимости, сделал это сознательно. Из ч. 8 ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[2] также можно косвенно сделать вывод о том, что законодатель хотел разграничить КОТ, РЗТ и деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий. Но однозначно ответить на вопрос все равно не представляется возможным.

Если обратиться к нормативным правовым актам субъектов РФ, то мы увидим, что они предусматривают критерии отнесения земельных участков к территориям комплексного и устойчивого развития. Например, Правительство Московской области постановлением от 9 октября 2017 г. № 835/30 «Об утверждении Методики

[2] СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4306.

определения устойчивости развития территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории»[3] отнесло к таким территориям земельные участки с видом разрешенного использования «многоквартирное жилищное строительство»; земельные участки, на которые распространяются договоры о развитии застроенной территории или комплексном освоении территории и другие. При этом уровень обеспеченности инфраструктурой и ее доступности для земельных участков, в отношении которых заключены договоры КОТ и РЗТ, устанавливается в градостроительном регламенте в соответствии с условиями указанных договоров.

Получается, органы государственной власти или местного самоуправления сначала принимают решения об осуществлении комплексного освоения территории, заключают договор и предоставляют земельный участок в порядке, установленном законом. Вследствие этого данный земельный участок включается в территорию комплексного и устойчивого развития территорий. На него распространяются требования градостроительного регламента по поводу обеспеченности инфраструктурой, которые изначально и так были предусмотрены договором КОТ. При таком подходе по-прежнему имеет место свобода усмотрения органа власти по вопросу принятия решения о комплексном или не комплексном освоении незастроенной территории.

Нововведения, касающиеся регулирования градостроительного зонирования и планировки территории в отношении территорий комплексного и устойчивого развития, создали механизм принуждения правообладателей земельных участков к строительству объектов инженерной, транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры вместе с основными объектами. Но только в отношении земельных участков, уже предоставленных на каком-либо праве. А подобного механизма в отношении земельных участков, которые только будут образованы и предоставлены, и возлагающего обязанность на органы государственной власти и местного самоуправления предоставлять земельные участки по договору комплексного освоения, в законодательстве нет. Необходимо усовершенствовать существующее нормативно-правовое регулирование.

[3] Официальный сайт Правительства Московской области www.mosreg.ru, 11.10.2017.

Представляется, что критерием включения земельных участков в территорию комплексного и устойчивого развития должно быть разрешенное использование земельного участка, предусматривающее строительство объектов, которые требуют наличия инфраструктуры для их функционирования и для удовлетворения общественных потребностей в благоприятных условиях жизнедеятельности. Это, в первую очередь, жилищное строительство, а также строительство крупных нежилых объектов массового скопления людей, например торговых центров, бизнес-центров.

Заключение договора о комплексном освоении территории не должно являться критерием включения этой территории в зону комплексного и устойчивого развития, а должно быть деятельностью по комплексному и устойчивому развитию территории наряду с КРТ. Разница заключается в том, что КРТ – это механизм, нацеленный на предоставленные земельные участки, а КОТ – на земельные участки, которые будут предоставлены в будущем. Оба инструмента при этом направлены на выполнение задач по обеспечению потребностей населения в социальных благах и рациональному использованию пространства при осуществлении застройки. Все незастроенные земельные участки, отнесенные в соответствии с установленными критериями к территориям комплексного и устойчивого развития и не предоставленные третьим лицам, должны предоставляться исключительно по договору о комплексном освоении территории. Минимальный уровень обеспеченности населения инфраструктурой и максимальный уровень ее доступности, которые устанавливаются в градостроительном регламенте, должны основываться на региональных и местных нормативах градостроительного проектирования.

Предлагаемые изменения позволят исключить свободное усмотрение уполномоченных на предоставление земельных участков органов, избежать в будущем точечной застройки и вытекающих из нее проблем, создадут условия для повсеместного использования инструмента комплексного освоения территории и соответственно обеспечат комплексное и устойчивое развитие.

СЕКЦИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Липски Станислав Анджеевич
lipski-sa@yandex.ru

Некоторые особенности текущего этапа в развитии земельного законодательства

Согласно Земельному кодексу РФ (далее – ЗК РФ) земельное законодательство призвано регулировать земельные отношения, т.е. такие, которые складываются по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 3). Это в полной мере соответствует положениям ст. 9 Конституции РФ. Вместе с тем вряд ли вызовет сомнение, что в действительности сфера действия данной отрасли шире (как известно, земля выступает в роли: 1) территории государства, на которую распространяется его суверенитет; 2) безальтернативного всеобщего пространственного базиса; 3) главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве; 4) основного компонента окружающей природной среды, активно взаимодействующего с другими природными средами; 5) кладовой водных, минеральных и других ресурсов; 6) имуществом, вовлеченным в гражданский оборот).

И, действительно, в п. 2 и 3 ст. 3 ЗК РФ оговаривается, что нормами этой отрасли законодательства, кроме того, могут регулироваться имущественные отношения, а также отношения по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов и др.

Поэтому порой сложно четко отграничить нормы или законодательный акт земельного и смежного с ним законодательства. Например, Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[1] в силу особенностей предмета его регулирования (имущественный оборот объекта, являющегося основой жизни и деятельности народов)

[1] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

рассматривается как составная часть и земельного, и гражданского законодательства.

Дополнительную сложность современному пониманию земельного законодательства придает то, что ряд общественных отношений, ранее регулируемых земельным законодательством, теперь оказался в сфере иного регулирования. Например, порядок исчисления и уплаты земельного налога устанавливается законодательством о налогах и сборах (п. 2 ст. 65 ЗК РФ), хотя платность использования земли остается ключевым принципом земельного законодательства (п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Или, например, правоотношения, связанные с учетом земельных участков, уже более 10 лет практически аналогичны правоотношениям, возникающим при учете иных объектов недвижимости (например, помещений), которые вряд ли возможно рассматривать как земельные.

Тем не менее для упрощения в данной статье под нормативными актами, регулирующими земельные правоотношения, будут рассматриваться практически все в той или иной степени связанные с землей или земельными участками (это же соответствует, например, структуре и содержанию большинства современных учебников по земельному праву[2]).

Рассмотрим некоторые особенности того, как развивается в настоящее время земельное законодательство. Как известно, последние 3–4 года идет бурное развитие его федеральной составляющей. Так, приняты федеральные законы, предусматривающие:

1) новый порядок предоставления земельных участков (Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

2) совершенствование земельного надзора и контроля (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

3) новые правила изъятия земель для государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской

[2] См.: *Боголюбов С.А.* Земельное право: Учебник. 6-е изд., пер. и доп. М., 2016; *Битковa Л.А., Минакова И.А., Сторчевой А.В., Устюкова В.В.* Земельное право: Учеб.-метод. пособие. М., 2016; *Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О.* Земельное право: Учебник. М.: 2014; *Липски С.А.* Земельное право: Учебник. М., 2017; *Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э.* и др. Земельное право: Учебник. М., 2010 и др.

Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

4) переход к определению налоговой базы для объектов недвижимого имущества, исходя из их кадастровой стоимости (Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»);

5) возможность проведения комплексных кадастровых работ (Федеральный закон от 21 декабря 2014 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

6) изменение условий осуществления кадастровой деятельности (Федеральный закон от 30 декабря 2016 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»);

7) интеграцию кадастра и регистрации прав на недвижимость (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»);

8) изменение условий осуществления кадастровой оценки (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»), проведение которой теперь возложено на специализированные бюджетные учреждения;

9) особые условия предоставления земельных участков гражданам в регионах Дальневосточного федерального округа (Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Все эти и другие принятые недавно законы затрагивают самые разные аспекты и являются в целом правильными. В большинстве случаев перечисленные и другие новации продиктованы потребностями быстро меняющихся общественных отношений. Приведем в качестве примера Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте

земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте сельхозземель), в который поправки вносились почти три десятка раз[3]. Наиболее принципиальными из них стали решения законодателя 2005 г. (когда в интересах сельскохозяйственных организаций изменились возможности по распоряжению земельными долями), 2010 г. (которые создали необходимые условия для применения механизма принудительного прекращения прав на землю при ее ненадлежащем использовании, а также позволили приступить к решению проблемы невостребованных земельных долей) и 2016 г. (когда был усовершенствован механизм выявления, принудительного изъятия и перехода к более эффективным собственникам заброшенных сельскохозяйственных угодий).

Вместе с тем следует отметить недостаточную проработанность ряда перечисленных выше законодательных решений последних трех-четырех лет. Так, новые правила предоставления земельных участков, вступившие в силу в 2015 г. и встретившие обоснованную критику[4], уже через пару лет пришлось пересматривать в части предоставления земельных участков крестьянским (фермерским) хозяйствам и сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки.

Кроме того, почти все эти законодательные новации направлены на завершение институционального перехода от плановой экономики и монополии государственной собственности на землю к рыночным земельным отношениям, как в АПК, так и в иных сферах, на упрощение отдельных управленческих функций (изъятия и предоставления земельных участков, их учета и оценки как объектов недвижимости и т.п.). Вопросы же законодательного обеспечения непосредственно охраны и организации рационального использования земель за этот период не только не получили должного развития, но даже из тех федеральных законов, что были приняты еще в 90-х гг. прошлого века или в самом начале XXI столетия, на нынешнем этапе оказались исключенными ряд ключевых норм.

Так, уже более 10 лет, как в Федеральном законе от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения

[3] См.: *Липски С.А.* О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2013. № 2 (98). С. 81–86.

[4] См.: *Устюкова В.В.* Предоставление земельных участков для ведения фермерского хозяйства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 42–46.

плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[5] отсутствуют изначально предусмотренные нормы; о ежегодном национальном докладе о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения и о государственном регулировании и государственной поддержке в данной области (ст. 12); о лицензировании деятельности по агрохимическому обслуживанию (ст. 18); о государственном контроле за воспроизводством плодородия земель (ст. 22); о научных исследованиях в области обеспечения плодородия земель (ст. 26); о подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров в данной сфере (ст. 27). Характерно, что признание утратившими силу указанных норм было осуществлено в тот период, когда Правительство РФ констатировало, что сельскохозяйственные угодья, выбывшие из оборота в 90-х – первой половине «нулевых» годов, составили более 15 млн га, что более 56 млн га пашни характеризуются низким содержанием гумуса, а вносимые дозы минеральных и органических удобрений не компенсируют потерю (при сборе урожая) питательных веществ почв, что дальнейшая деградация и выбытие сельскохозяйственных угодий из оборота могут привести к полной стагнации сельскохозяйственного производства[6].

Из Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»[7] исключены положения об установлении лимитов забора воды из каналов (трубопроводов), водохранилищ и государственных мелиоративных систем, а также отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений (ст. 14).

Наиболее же существенные изменения в части снижения предусмотренных законодательством возможностей по организации рационального использования и охраны земель претерпел Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»[8], из которого лишь исключались наиболее содержательные нормы:

– определение координат границ объекта землеустройства было заменено описанием их местоположения (2005 г., что привело к снижению точности землеустроительных работ);

---

[5] СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

[6] См.: постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99 «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы»» // СЗ РФ. 2006. № 10. Ст. 1101.

[7] Российская газета. 1996. 18 янв.

[8] СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

– из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы (2006 г.);

– отменена обязательность землеустройства при: 1) предоставлении и изъятии земельных участков; 2) определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства; 3) перераспределении земельных участков, используемых в сельскохозяйственном производстве; тогда же было упразднено территориальное землеустройство, а из числа объектов землеустройства исключены земельные участки (2008 г.);

– из числа объектов землеустройства исключены зоны с особыми условиями использования территорий (2014–2015 гг.);

– из числа объектов землеустройства исключены территории населенных пунктов и территориальные зоны (2017 г.).

В значительной степени описанное выше (бессистемность «творчества» федерального законодателя, в том числе недостаточность правового урегулирования непосредственно вопросов рационального использования и охраны земель) считаем следствием отсутствия научно обоснованной, получившей поддержку общества, профессионального сообщества и ученых и документально зафиксированной государственной земельной политики.

Воспринимать в качестве такого документа утвержденные Правительством РФ в 2012 г. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации[9] было бы неправильным. Единственное политическое решение, отраженное в этих основах, – это отказ от категорий земель, который, во-первых, не из чего не вытекает[10], а во-вторых, не сопровождается анализом последствий этого политического шага (не случайно уже более пяти лет соответствующий законопроект «буксует»). Остальные же положения указанных Основ представляют собой отражение находившихся в тот период в разработке Минэкономразвития России законодательных инициатив (об уточнении правил предоставления и изъятия земельных участков и т.п.), тогда как о принципиальных и пролонгированно

[9] Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

[10] См.: *Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В.* Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. 2014. № 1. С. 37–42; *Липски С.А.* О целевом назначении земельных участков и делении земельного фонда на категории в современных условиях // Право и инвестиции. 2011. № 2 (47). С. 78–83.

проблемных вопросах (например, о земельных долях) в них ничего не говорится.

Как ни странно, за весь постсоветский период единственным актом, формализовавшим земельную политику на определенный временной период, был Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-I «О земельной реформе»[11]. Этот сравнительно небольшой акт (17 статей) определил: 1) цель преобразований – перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель; 2) органы, на которые возложено ее достижение; 3) сущность нового земельного строя (отмена монополии государства на землю; вовлечение земли в сделки гражданско-правового характера; переход к платному землепользованию); 4) последовательность (этапы) проводимых преобразований в системе земельных отношений.

На примере указанного Закона наглядно проявилось то, что процесс формирования и реализации государственной земельной политики представляет собой политический цикл, который включает несколько этапов:

1) этап выявления и анализа проблем в земельной сфере, необходимости перемен сложившегося земельного строя – в первую очередь они были обусловлены переходом к рыночным отношениям в АПК и других секторах экономики (инициирование изменения политики);

2) этап разработки, обсуждения и принятия законов, целевых программ (спустя два месяца после принятия указанного Закона была утверждена Республиканская программа проведения земельной реформы на территории РСФСР[12]) и иных документов, в которых закреплены соответствующие политические установки (формализация политики);

3) этап конкретизации принятых политических решений в нормах земельного законодательства (в 1991–1992 гг. было принято несколько законов, направленных на реализацию указанной политики);

4) этап практического воплощения политических установок и новых законодательных предписаний, контроля за их соблюдением, выполнения целевых программ (соблюдение политики);

[11] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327 (утратил силу в 2001 г.).
[12] Постановление Правительства РФ от 18 января 1991 г. № 30 // СП РСФСР. 1991. № 10. Ст. 134.

5) этап переоценки оптимальности изначальных решений, их корректировка и начало нового цикла. Как ни удивительно, этот этап, с одной стороны, все еще продолжается (обсуждается правильность решения об образовании земельных долей), а с другой стороны, полноценно он так и не состоялся по причине отсутствия научно обоснованных, четко выраженных политических установок, предшествующих принятию законодательных решений (соответственно, не требовалось и переоценки прежней политики). Это можно наглядно проиллюстрировать на примере Закона об обороте сельскохозяйственных земель: его принципиальные положения определялись вероятностью их прохождения в Государственной Думе и стремлением унифицировать их с нормами других законов, в том числе относящихся к иным отраслям (например, статус земельных долей был изменен и «привязан» к общим требованиям гражданского законодательства; а через три года радикально изменен), а то, что казалось способным вызвать споры в депутатском корпусе, было отдано на решение регионов (предел концентрации площадей, соотношение государственных и муниципальных полномочий и др.)[13].

Таким образом, на современном этапе развития земельного законодательства первоочередными мерами представляются, во-первых, выработка концептуального подхода к перспективам отрасли (в том числе вопрос о соотношении его норм с нормами гражданского и градостроительного законодательства; о степени самостоятельности региональных законодателей, которая с 2015 г. оказалась весьма ограниченной в вопросах предоставления земельных участков), а во-вторых, «восстановление» необоснованно отмененных положений. В первую очередь это касается Федерального закона «О землеустройстве», который, вероятно, следует не просто «восстанавливать», а принимать в новой редакции. Последний тезис обусловлен тем, что:

1) данный Закон изначально был недостаточно конкретен и расчет был на его развитие в подзаконных актах (что и было осуществлено в начале «нулевых» годов), тенденция же последних лет в вопросах правового регулирования земельных отношений – федеральные законы прямого действия;

2) с момента его принятия существенно изменились аграрно-земельные правоотношения (а наиболее актуально землеустройство

[13] См.: *Липски С.А.* Особенности современного этапа земельной реформы // Экономист. 2002. № 10. С. 85–86.

как раз для земель, используемых в сельскохозяйственном производстве) – легализованы земельные доли, в отношении невостребованных долей ведется системная работа по их выявлению, признанию муниципальной собственностью и выделению на местности (и происходит это без землеустроительного обеспечения, в результате чего возникают давно забытые недостатки – мелкоконтурность, дальноземелье аграрного землепользования[14]);

3) в ходе подготовки предложений о переходе от института категорий земель к территориальному зонированию (небесспорному) активно обсуждается идея о включении в состав землеустройства принципиально новых работ – разработки сельскохозяйственных регламентов, как учитывающих местную специфику правил использования соответствующих земель. Этот вопрос связан также с дискуссией внутри землеустроительного профессионального сообщества о сугубо сельскохозяйственном или межотраслевом характере землеустройства. При этом в пользу первого подхода говорит то, что только на землях сельскохозяйственного назначения раскрываются в полном объеме все возможности землеустройства, а межевание тех участков, где земля не выступает в качестве средства производства, действительно можно оставить за кадастровыми инженерами. В пользу второго – то, что рационально использовать и охранять надо все земли;

4) более 10 лет параллельно землеустройству ведется кадастровая деятельность, вопрос о соотношении которой с землеустроительной деятельностью на землях сельскохозяйственного назначения весьма не прост;

5) законодательное регулирование многих смежных с землеустройством сфер (кадастровые инженеры, оценщики) уже давно ориентировано на деятельность там различных саморегулируемых организаций (им передан даже ряд прежних государственных функций). Действующий же Федеральный закон «О землеустройстве» не только не предусматривает этого, но и по своему духу напоминает землеустройство советского периода, которое носило исключительно государственный характер.

[14] См.: *Волков С.Н., Липски С.А.* Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 2. С. 5–10.

Общим выводом о текущем этапе в развитии земельного законодательства является то, что отрасль переживает бурное обновление, породившее новую проблему, прямо противоположную пробельности федерального земельного законодательства второй половины 90-х гг. прошлого века, – безудержное обновление правовой базы. А так как федеральное земельное законодательство дополняется и развивается региональным, то если проблему пробельности это в некоторой степени смягчало (федеральные проблемы компенсировались региональными законами), то повышенная активность федерального законодателя последних лет усугубляется необходимостью оперативного приведения в соответствие с его решениями законов субъектов РФ. Основной причиной такого хаотичного и бессистемного законотворчества является отсутствие определенности в вопросах текущей земельной политики.

Злотникова Тамара Владимировна
Машкова Татьяна Юрьевна
tzlotnikova@yandex.ru

Современные правовые механизмы освоения дальневосточных территорий

С принятием в 2016 г. Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] (далее – закон «О дальневосточном гектаре», ФЗ № 119) реализовано самостоятельное законодательное регулирование многолетней программы закрепления российских граждан в отдаленных районах Сибири и Дальнего Востока.

Специальное правовое регулирование дальневосточной земельной политики связано с необходимостью привлечения граждан России к освоению территорий Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), их переселению для изменения негативных демографических тенденций, которые сформировались в последние десятилетия на этих удаленных от густонаселенных центральных районов Российской Федерации территориях. Два года действия ФЗ № 119 позволяют присмотреться к выработанным правовым механизмам, проанализировать их, сформулировать определенные выводы по правоприменительной практике, а также увидеть перспективы повышения эффективности этого нового для отечественного законодательства правового регулирования земельных и смежных с ними лесных, водных, экологических, градостроительных и иных отношений.

Географический охват действия закона затрагивает девять дальневосточных субъектов РФ: Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская

[1] СЗ. РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

автономная область, Чукотский автономный округ, в одном из которых любой российский гражданин имеет однократное право получения в безвозмездное пользование земельного участка из разряда государственной или муниципальной собственности. Законом «О дальневосточном гектаре» предусмотрено специальное правовое регулирование новых земельных отношений, которые связаны с предоставлением россиянам земельных участков как в долгосрочную аренду, так и в частную собственность.

Закон предусматривает довольно длительный срок его действия, поэтому право на «дальневосточный гектар» можно реализовать в течение почти 20 лет, до 1 января 2035 г. Первоочередным правом получения «дальневосточного гектара» на первых двух этапах введения ФЗ № 119 с 1 июня 2016 г. могли воспользоваться только жители ДФО, а с 1 февраля 2017 г. уже любые граждане России могут претендовать на безвозмездное получение «дальневосточного гектара».

Заявленными целями использования запрашиваемых земельных участков могут быть разнообразные сельскохозяйственные, градостроительные, предпринимательские интересы граждан: ведение сельского хозяйства, индивидуальное жилищное строительство, ведение личного подсобного хозяйства, садоводство, дачное хозяйство, огородничество, строительство, заготовка древесины, фермерское хозяйство и т.п.

В Общественной палате РФ определили, что площадей дальневосточных земельных ресурсов, в том числе сельскохозяйственного назначения и земель Лесного фонда РФ, достаточно для бесплатной раздачи их государством нескольким миллионам россиян – потенциальных переселенцев[2].

В то же время при очевидности главной цели (выравнивании демографической ситуации на восточных территориях страны) Закон вызвал неоднозначную реакцию в некоторых причастных регионах, особенно в местах компактного проживания коренных малочисленных народов. Так, общественность Якутии активно предлагала исключить свой регион из перечня субъектов РФ, на которые распространилось правовое регулирование Закона, даже предлагалось на региональном уровне принять закон «О введении моратория на действие Закона о дальневосточном гектаре», хотя такое предложение противоречит

[2] См.: Рабочие тезисы Общественной пвлвты РФ к общественной экспертизе проекта федерального закона № 930602-6 от 8 апреля 2016 г. URL: https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/newsitem/33499 (дата обращения: 20.06.2018).

Конституции РФ. Более того, в полный голос обсуждалась региональная законодательная инициатива по поводу исключительного действия закона «О дальневосточном гектаре» в пределах территории Республики Саха (Якутия) только для граждан, постоянно проживающих в этом субъекте РФ и постоянно занимающихся традиционными для этого региона видами хозяйствования – северным оленеводством и табунным коневодством. Эти протесты не прошли бесследно. В целях минимизации негативных последствий от действия ФЗ № 119 и более эффективной реализации программы дальневосточного переселения на уровне субъекта РФ принят региональный Закон о выделении в дополнение к «дальневосточному гектару» 2,5 гектаров якутской земли исключительно для жителей региона[3].

Кроме того, интересной региональной особенностью программы «дальневосточного гектара» стала возможность любого заинтересованного субъекта ДФО своим законом определить границы территорий, на которых земельные участки на основании закона субъекта РФ вообще не могут быть выделены гражданам.

Для облегчения процедуры получения земельных участков предусмотрен упрощенный порядок их выделения, который исключил кадастровые работы и вынесение границ земельных участков на местности. Однако указанная норма привела к возникновению определенных правовых казусов.

Согласно положению п. 3 ст. 2 ФЗ № 119 переселенцам по их заявлению предоставляются земельные участки, расположенные за пределами границ населенных пунктов, будь то городские поселения и округа либо сельские поселения. При этом установлены предельные размеры удаленности этих участков от населенных пунктов: на расстоянии не более 10 км от населенных пунктов с населением более 50 тыс. жителей; на расстоянии не ближе 20 км от населенных пунктов при численности более 300 тыс. жителей.

Закон «О дальневосточном гектаре» четко ограничил доступ к обладанию дальневосточных земельных участков исключительно для российских граждан, что является важной ограничительной правовой нормой. Таким образом, предусмотрен полный и однозначный запрет на передачу, дарение или продажу дальневосточной земли

[3] См.: Якутские общественники против программы «Дальневосточный гектар». URL: https://www.infpol.ru/news/asia/116012-yakutskie-obshchestvenniki-protiv-programmy-dalnevostochnyy-gektar-skandal-rassledovaniya/ (дата обращения: 20.06.2018).

иностранным гражданам, лицам без гражданства и юридическим лицам, образованным с их участием.

Для получения земельного участка по программе «дальневосточный гектар» гражданин подает заявление на основании ст. 2 ФЗ № 119 и с учетом норм ст. 18 Гражданского кодекса РФ о правоспособности.

Оформить земельный участок однократно может любой российский гражданин, при этом площадь предоставляемого на одного члена семьи земельного участка не может превышать одного гектара. При наличии несовершеннолетних детей родители имеют право получить гектар на каждого ребенка, так как именно родители на основании норм Семейного кодекса РФ являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов без дополнительных специальных полномочий.

Трудно не согласиться с позицией Филимоновой Н.М.[4] о том, что семейный бизнес является наиболее выгодным вариантом развития малого бизнеса, так как именно семейный бизнес способен наиболее эффективно дать старт раскрытию потенциала молодого поколения россиян.

Важной правовой нормой закона является возможность при объединении нескольких граждан получения одного или нескольких земельных участков для общих целей, причем вне зависимости от родственных связей. Именно эта норма Закона позволяет смягчить и решать проблему отсутствия необходимых коммуникаций и какой-либо инфраструктуры. Ведь в случае если договоры безвозмездного пользования смежными земельными участками заключены с 20 и более гражданами, то в соответствии с п. 24 ст. 8 ФЗ № 119 уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны оказать содействие в развитии транспортной и прочей инфраструктуры (газо-, тепло-, электро- и водоснабжения).

Это справедливо отмечает Кравченко Л.И., считая, что государство, реализуя программу «дальневосточного гектара», не должно бросать гражданина на полпути, предоставляя только лишь земельный участок, а должно создавать гражданам условия для более активного переселения на Дальний Восток[5].

[4] См.: *Филимонова Н.М.* Экономика и организация малого и среднего бизнеса: Учеб. пособие. М., 2015.

[5] См.: *Кравченко Л.И.* Дальневосточный гектар. Как есть, без пропаганды // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3.

Законом «О дальневосточном гектаре» установлен предельный срок оформления земельного участка в аренду и (или) в собственность для любых видов деятельности, не запрещенных российским законодательством: для земель сельскохозяйственного назначения – после его использования в течение пяти лет; для земель лесного фонда – после использования в 15-летний период. Таким образом, при условии успешного освоения переселенцами выделенных земельных участков в течение первых пяти лет землю можно в зависимости от категории оформить в аренду сроком на 49 лет (земли Лесного фонда РФ) либо получить в частную собственность (земли сельскохозяйственного назначения).

Для случаев, когда испрашиваемый переселенцем участок не имеет кадастрового номера и его предстоит образовать, в ст. 6 ФЗ № 119 сформулированы особенности предоставления гражданину такого земельного участка в безвозмездное пользование.

Статьей 7 Закона детально рассматривается 25 случаев оснований отказа предоставления испрашиваемого земельного участка, в том числе по таким природоресурсным и экономически значимым причинам: резервирование и изъятие испрашиваемого земельного участка для государственных или муниципальных нужд; указание в лицензии на пользование недрами, либо его нахождение на площадях залегания полезных ископаемых, запасы которых поставлены на государственный баланс запасов полезных ископаемых; расположение в границах территории опережающего социально-экономического развития, особой экономической зоны или зоны территориального развития; расположение защитных лесов или особо защитных участков леса; расположение в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – КМНС) и т.д. Таким образом, в законе «О дальневосточном гектаре» учтены интересы коренных малочисленных народов, проживающих в Российской Федерации, и в границах земель традиционного природопользования КМНС «дальневосточный гектар» гражданам предоставляться не будет (п. 19 ст. 7 ФЗ № 119).

Большую тревогу у юристов-экологов вызвали нормы закона «О дальневосточном гектаре», предусматривающие изменение категории земель, в том числе перевод земель лесного фонда, что послужило основанием для дополнительной правовой защиты таких территорий в результате внесенных уже в 2017 г. изменений.

Так, теперь правообладатель земельного участка из состава земель Лесного фонда, занятых защитными лесами, обязан его использовать в соответствии с требованиями Лесного кодекса РФ Далее – ЛК РФ), т.е. с соблюдением ограничений, предусмотренных правовым режимом защитных лесов соответствующей категории. При этом в ст. 8 закона «О дальневосточном гектаре» определена обязанность граждан, получивших земельные участки из состава земель лесного фонда в безвозмездное пользование, проводить их лесовосстановление с учетом норм ст. 62 ЛК РФ.

Кроме того, законом предусмотрен ряд механизмов, которые направлены на защиту лесов, в частности, введен запрет на сплошную вырубку леса на выделенных земельных участках. Исключения, допускающие сплошные рубки, составляют случаи, когда выборочные рубки не могут обеспечить замены утрачивающих свои полезные функции (средообразующие, оздоровительные, водоохранные, санитарно-гигиенические и иные) лесных насаждений на те лесные насаждения, которые обеспечат сохранение целевого назначения лесов и выполняемые ими полезные функции.

Положения закона «О дальневосточном гектаре» внесли изменения в порядок предоставления публичного сервитута, предусмотренный ст. 23 Земельного кодекса РФ.

Министерством РФ по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России) в соответствии с нормой п. 3 ст. 3 указанного Закона и в целях большей информационной доступности открыт call-центр с многоканальным телефоном и создана специальная федеральная информационная система (далее – ФИС) НаДальнийВосток.РФ, для которой разработан порядок и объем предоставления такой информации[6].

Указанные законодательные и организационные меры позволяют российским гражданам подать онлайн-заявку на предоставление дальневосточных земельных участков за 15 минут совершенно безвозмездно. В специальных разделах ФИС представлена разнообразная информация, которая необходима для освоения «дальневосточного гектара», в том числе предложения разных банков по льготному кредитованию с частичным погашением кредитной ставки за счет государства, различные виды имущественной поддержки и т.п. Представлено 36 типовых бизнес-планов: на обустройство сбора

[6] Федеральная информационная система НаДальнийвосток.РФ.

и переработки дикоросов, минигостиниц, минипекарен, домов быта, на организацию туризма, рыбалки, охоты и прочие виды потенциальной деятельности на дальневосточных земельных участках.

Несмотря на то что ФИС размещена в том числе и на официальном сайте Росреестра, она не в полной мере согласуется с данными о земельных участках, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Поэтому можно согласиться с позицией Е.А. Галиновской и других ученых, которые отмечают, что «ввиду активной динамики земельных отношений отсутствие оперативного обмена данными между ЕГРН и ФИС способно привести к существенным нарушениям земельного законодательства и прав правообладателей земельных участков»[7].

О сложностях правоприменения закона «О дальневосточном гектаре» говорит тот факт, что, несмотря на короткий срок, прошедший с момента принятия Закона (только два года), четырьмя федеральными законами в него уже внесены изменения в 81 положение, а ряд норм первоначальной редакции ФЗ № 119 уже упразднен, в том числе ст. 12 и 17 уже утратили свою силу.

Но несмотря на объективные трудности реализации, на правообладание «дальневосточным гектаром» уже подано на период первого полугодия 2018 г. более 117 тыс. заявок российских граждан, а более 40 тыс. из них уже зарегистрировали свои права на истребованные земельные участки.

Следует констатировать, что невысокий процент удовлетворенных заявок говорит о том, что правовым нормам Закона пока не удалось выстроить систему быстрых и понятных механизмов применения закона «О дальневосточном гектаре». А если учесть, что около 80% заявителей являются жителями ДФО, напрашивается неутешительный вывод, что пока Закон не оправдал ожиданий массового переселения из европейской части страны.

Поэтому для выправления представленной динамики освоения россиянами «дальневосточного гектара» подготовлен ряд поправок в Закон, которые планируется внести в ближайшее время. Среди них важной геополитической нормой станет возможность его распространения на участников Государственной программы содействия добровольным соотечественникам – переселенцам из-за

[7] *Галиновская Е.А.* и др. Комментарий к Федеральному закону о предоставлении гражданам земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа. М., 2017. С. 26.

рубежа в РФ. Но в собственность землю они смогут оформить только после получения гражданства РФ.

Кроме того, как заявил в конце марта 2018 г. куратор государственной программы переселения российских граждан за счет предоставления «дальневосточного гектара», Полномочный представитель Президента РФ в ДФО Юрий Трутнев, новыми поправками в закон «О дальневосточном гектаре» дополнительно предлагаются[8], в частности, оформление истребованных участков в собственность досрочно, до установленного ранее пятилетнего срока. Основанием приватизировать выделенный государством безвозмездно участок дальневосточной земли досрочно является его освоение, т.е. строительство жилого дома и заселение его.

В этом же пакете изменений, которые ожидаются к принятию уже в ближайшие месяцы текущего года, предусмотрены другие существенные правовые бонусы для переселенцев: бесплатное предоставление леса для строительства жилья на «дальневосточных гектарах», введение упрощенного порядка вырубки кустарниковых растений на участках, которые ранее использовались как земли сельскохозяйственного назначения, освобождение переселенцев от налога на доходы физических лиц (НДФЛ), взносов в социальные фонды и т.п.

Кроме того, Минвостокразвития России 1 июня 2018 г. опубликовало новые предложения, которые будут к сентябрю готовы для внесения в качестве поправок в закон «О дальневосточном гектаре». Теперь предлагается после освоенного гектара по желанию граждан выделять дополнительно по гектару в расчете на каждого переселенца, также предполагается усилить льготное кредитование и другие преференции для увеличения привлекательности программы переселения на Дальний Восток[9].

В заключение необходимо отметить, что социальные опросы показали, что 20% россиян активно интересуются темой «дальневосточного гектара», а 14% уже готовы взяться за его освоение,

[8] См.: *Трутнев:* «Дальневосточные гектары можно будет приватизировать досрочно» [Электронный ресурс] // РИА Недвижимость 16 марта 2018 г. URL: https://realty.ria.ru/realtynews/20180316/1516503581.html (дата обращения: 20.06.2018).

[9] См.: Минвостокразвития предлагает дать гражданам еще один «дальневосточный гектар» [Электронный ресурс] 1 июня 2018 г. URL: http://tass.ru/ekonomika/5256283 (дата обращения: 20.06.2018).

при этом 60% из них находятся в возрасте от 18 до 34 лет, но больший интерес проявляют семейные граждане с детьми[10].

Таким образом, резервы освоения сибирских и дальневосточных территорий с помощью правовых механизмов ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа...» пока не исчерпаны и достаточно велики. Это вселяет уверенность в том, что комплекс специальных правовых и организационных мер по освоению восточных территорий страны позволит стабилизировать демографическую ситуацию не только в Дальневосточном регионе, но и в целом по России.

[10] См.: «Дальневосточный гектар» популярен среди россиян. [Электронный ресурс]. URL: https://надальнийвосток.рф/news/detail?id=297 (дата обращения: 20.06.2018).

Землякова Галина Леонидовна
zegal@inbox.ru

Тенденции развития кадастрового законодательства[1]

Коренные изменения в сфере кадастрового учета и землеустройства начали происходить со вступлением в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о ГКН), который не предусматривал внесение в кадастр сведений о качественных характеристиках, в частности, о показателях состояния плодородия земель, в отличие от действовавшего ранее Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Одной из основных идей указанного Закона являлось вовлечение максимального количества земельных участков в гражданский оборот, в связи с чем была упрощена процедура учета, вплоть до отмены обязательности работ по установлению границ земельных участков на местности[2].

Со вступлением в силу Закона о ГКН понятие землеустройство (и межевание) утратило свое традиционное содержание. В настоящее время процедуры землеустройства применяются только к таким объектам, как территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, а также к частям таких территорий (ст. 1 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»). То есть в отношении таких объектов, как земельные участки, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, которые ранее являлись объектами землеустройства, теперь не проводится землеустройство и, соответственно, экспертиза землеустроительной документации.

Со вступлением в силу с 1 марта 2008 г. Закона о ГКН в отношении земельных участков проводятся кадастровые работы, результатом которых является документ (межевой план), необходимый для кадастрового учета участка. Эти работы осуществляет (за плату, размер

[1] Данная работа выполнена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».
[2] См.: *Иванова Е.Н.* Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 110–116.

которой фактически не контролируется государством) кадастровый инженер, который должен был получить квалификационный аттестат и стать членом саморегулируемый организации в сфере кадастровой деятельности.

Основная цель, которая преследовалась при принятии Закона о ГКН, состояла в упрощении кадастра, минимизации количества характеристик земельных участков, которые подлежали внесению в него. То есть в ГКН должны были вноситься сведения о земельных участках, которые преимущественно необходимы только для их индивидуализации.

В процедуре кадастрового учета отсутствовал этап экспертизы, предполагающий проверку органом кадастрового учета соответствия сведений, содержащихся в межевых планах земельных участков, юридическим и техническим требованиям и возможность выявления ошибок в описании границ участков.

Законом о ГКН (ст. 45) признавалось существование ранее учтенных земельных участков. Каких-либо норм, понуждающих правообладателей ранее учтенных земельных участков уточнить их границы и зарегистрировать права на них, в законодательстве не было.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ была внесена глава III.1 (о государственной кадастровой оценке) в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», реализация которого привела к резкому увеличению кадастровой стоимости земельных участков и, соответственно, увеличению размеров подлежащих уплате сумм земельного налога.

Таким образом, указанные нормы законодательства привели к увеличению количества земельных участков, сведения о которых имелись в кадастре, и соответственно к увеличению собираемости земельного налога.

В то же время создание ГКН привело к отсутствию единой базы о качественных и количественных характеристиках земель. Большинство земельных участков, сведения о которых содержались в ГКН, являлись ранее учтенными, т.е. сведения о них носили приблизительный характер. Отсутствие контроля за деятельностью кадастровых инженеров со стороны государства привело к росту цен на кадастровые работы, к большому количеству ошибок в кадастре (пересечению границ участков, задвоению их кадастровых номеров

и т.п.) и, как следствие, постоянному росту споров по поводу границ земельных участков и размера их кадастровой стоимости.

Новый этап развития кадастрового законодательства был ознаменован принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации).

В целом из-за объединения в Законе о регистрации фактически двух ранее действовавших законов, регулировавших порядок осуществления кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, нормы нового Закона стали более громоздкими, сложными для восприятия. Так, например, ч. 1 ст. 26 Закона о регистрации содержит перечень случаев, в которых осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав приостанавливается. Таких случаев на данный момент в указанной норме насчитывается 59. Соответственно лицу, изучающему этот Закон, необходимо самостоятельно определять, какой из указанных случаев является основанием для приостановления кадастрового учета, а какой – для приостановления государственной регистрации прав.

Основной целью названного Закона было объединение баз ГКН и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН). Помимо сведений о земельных участках ЕГРН включает в себя реестр сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о внесении изменений в правила землепользования и застройки, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон, об установлении или изменении границ лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий.

Кроме того, в отношении каждого земельного участка в ЕГРН должны вноситься сведения о результатах проведения государственного земельного надзора.

Таким образом, перечень сведений, содержащихся в ЕГРН, постепенно расширяется, что, по всей видимости, является положительной тенденцией, способствующей развитию оборота земельных участков.

Однако действующий Закон о регистрации (как и ранее действующее законодательство) признает существование ранее учтенных земельных участков, т.е. участков, не имеющих точного описания местоположения границ. Несмотря на зарегистрированное, например, право собственности лица на ранее учтенный земельный участок, никто не может гарантировать ему того, что через какое-то время, когда это лицо решит уточнить границы своего участка, его площадь будет соответствовать той, что была указана в правоустанавливающем документе. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 70 Закона о регистрации орган регистрации прав снимает с государственного кадастрового учета земельный участок, учтенный до 1 марта 2008 г., в случае, если сведения о правообладателях таких участков отсутствуют в ЕГРН. То есть Закон прямо не закрепляет обязанность правообладателей регистрировать в ЕГРН права на ранее учтенные земельные участки, но предусматривает своего рода ответственность за отсутствие сведений о правообладателе в ЕГРН, а фактически за отсутствие регистрации его права.

Общим правилом в соответствии с Законом о регистрации является подача заинтересованным лицом документов на кадастровый учет земельного участка и регистрацию права на него одновременно, что призвано сократить сроки осуществления регистрационных процедур.

Введен принцип экстерриториальности осуществляемого кадастрового учета и государственной регистрации прав. То есть заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы в форме документов на бумажном носителе посредством личного обращения могут быть представлены независимо от места нахождения объекта недвижимости в подразделение органа регистрации прав или многофункциональный центр (ч. 2 ст. 18 Закона о регистрации).

Надо отметить, что программными документами Правительства РФ установлены целевые показатели эффективности процедуры

кадастрового учета[3]. К таковым в первую очередь относятся такие показатели, как доля земельных участков, учтенных в ЕГРН с границами, соответствующими требованиям законодательства РФ, в общем количестве земельных участков, учтенных в ЕГРН, и доля услуг по кадастровому учету, оказываемых через сеть «Интернет», в общем количестве государственных услуг по кадастровому учету. По этим показателям предполагается постоянный рост, который будет указывать на эффективность процедуры кадастрового учета.

В этой связи большое внимание в Законе о регистрации уделено регулированию электронного документооборота как при осуществлении процедур кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, так и при осуществлении межведомственного взаимодействия, в результате которого в ЕГРН включаются сведения о границах публичных образований, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территории, сведения об особо охраняемых природных территориях, лесничествах, лесопарках, расположенных на землях лесного фонда (гл. 4 Закона о регистрации).

Также одним из показателей, характеризующих степень достижения результата, в соответствии с Целевой моделью «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р, является снижение доли заявлений о постановке на кадастровый учет земельных участков, по которым органом регистрации прав приняты решения о приостановлении или об отказе в кадастровом учете. По словам руководителя Росреестра, в конце 2016 г. был зафиксирован большой всплеск отрицательных решений по кадастровому учету недвижимости. Порядка 70% отказов и приостановлений Росреестра – это вина кадастровых инженеров. Сотрудники Росреестра стали проводить с ними мастер-классы, семинары, совещания, разбирать типовые ошибки. На конец 2017 г. зафиксировано снижение в два раза количества приостановлений и отказов при кадастровом учете[4].

[3] См.: постановление Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903 «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5364; распоряжение Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 1098.

[4] См.: *Аракелян Е., Челышев А.* Глава Росреестра Виктория Абрамченко: Как избежать завышенных налогов, черных риэлторов и проблем с соседями по участку. URL: https://www.kp.ru/daily/26798/3833289/ (дата обращения: 24.02.2018).

Тем не менее обращает на себя внимание то, что в указанной Целевой модели речь идет только о постановке земельных участков на кадастровый учет, а не в целом о проведении кадастрового учета земельных участков, в частности, о проведении учета в связи с уточнением их границ, что указывает на необъективность избранного показателя для Целевой модели. Ведь большинство проблем возникает именно на этапе уточнения границ ранее учтенных земельных участков, т.е. при кадастровом учете изменений земельного участка в связи с приведением описания местоположения его границ в соответствие с требованиями действующего законодательства.

В то же время Законом о регистрации предусмотрена электронная форма взаимодействия органа регистрации прав и кадастрового инженера через электронный сервис «Личный кабинет кадастрового инженера», посредством которого проводится предварительная автоматизированная проверка документов, подготовленных кадастровым инженером (в том числе межевых планов земельных участков) (ст. 20). Правда, за использование кадастровым инженером указанного электронного сервиса взимается плата. Кроме того, качество работы Личного кабинета кадастрового инженера вызывает нарекания со стороны самих кадастровых инженеров, «так как система проверок по системе госучета недвижимости не соответствует принципам его работы»[5].

Надо отметить, что Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», действующий с 1 января 2017 г., устанавливает больше требований, в том числе к квалификации кадастровых инженеров, по сравнению с Законом о ГКН. Так, новый Закон предусматривает необходимость для кадастрового инженера наличия профильного высшего образования, опыта работы в качестве помощника кадастрового инженера не менее двух лет, а также прохождения обучения по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации один раз в три года. Помимо этого, кадастровый инженер обязан страховать свою гражданскую ответственность на случай причинения убытков его действиями (бездействием) заказчику кадастровых работ и (или) третьим лицам. Кроме того, кадастровый инженер лишается права осуществлять кадастровую деятельность (исключается из саморегулируемой

[5] *Рейтер Т.* Нацобъединение и Росреестр обсудили проблемы взаимодействия. URL: http://www.all-sro.ru/news/natsobedinenie-i-rosreestr-obsudili-problemi-vzaimodeistviya_182472343 (дата обращения: 05.09.2018).

организации кадастровых инженеров) в случае принятия за последние три года его деятельности органом регистрации прав десяти и более решений о необходимости устранения воспроизведенных в ЕГРН ошибок, содержащихся в подготовленных им документах (межевом плане) (ч. 15 ст. 29 Закона о кадастровой деятельности).

В этой связи необходимо отметить тенденцию сокращения числа кадастровых инженеров по причине возросшего количества требований к ним (к их квалификации). «Отток специалистов из отрасли за два года составил 12%, и некоторые СРО уже столкнулись с тем, что не добирают предусмотренную ст. 30 Федерального закона № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» минимальную численность в 700 участников»[6].

По всей видимости, новые требования и сокращение количества кадастровых инженеров приведут к удорожанию кадастровых работ.

В соответствии со ст. 29 Закона о регистрации государственный кадастровый учет теперь включает в себя такой этап, как проведение правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета, на предмет наличия или отсутствия установленных данным Законом оснований для приостановления государственного кадастрового учета либо для отказа в его осуществлении.

Тем не менее, несмотря на все нововведения кадастрового законодательства, в нем отсутствует механизм, направленный на предотвращение появления реестровых ошибок, возникающих в результате недобросовестного выполнения своих обязанностей кадастровым инженером при подготовке межевых планов земельных участков и внесения на основании этих межевых планов сведений о земельных участках в ЕГРН.

Дело в том, что проводя правовую экспертизу документов, орган регистрации прав анализирует документы, не видя, как выглядит земельный участок на местности. Он не может гарантировать, что кадастровый инженер правильно произвел замеры и вообще выезжал на земельный участок и проводил натурные обследования. В связи с этим орган регистрации прав не может гарантировать, что координаты характерных точек границ участка, а соответственно, и его площадь установлены кадастровым инженером правильно,

[6] *Рейтер Т.* За два года кадастровые СРО потеряли 12% членов. URL: http://www.all-sro.ru/news/za-dva-goda-kadastrovie-sro-poteryali-12-chlenov_182395125 (дата обращения: 03.09.2018).

и сведения о границах участка, внесенные в ЕГРН, соответствуют его фактическим границам.

Упомянутая выше норма ч. 15 ст. 29 Закона о кадастровой деятельности, направленная на стимулирование кадастровых инженеров подготавливать межевые планы земельных участков без ошибок, также не может оказать необходимого воздействия и привести к желаемому результату, так как реестровая ошибка, имеющаяся в координатах характерных точек границ участка, может обнаружиться через многие годы.

В связи с этим, например, управление Росреестра по Тверской области рекомендует собственникам и лицам, приобретающим либо только планирующим приобретение земельного участка, убедиться в том, что:

– фактически установленные ограждения соответствуют сведениям о местоположении границ земельного участка, имеющимся в ЕГРН;

– используемая и огороженная площадь земельного участка соответствует площади, указанной в правоустанавливающих документах[7].

Правда, при этом управление Росреестра не разъясняет, как это можно сделать. А сделать это можно, обратившись к кадастровому инженеру и заключив с ним договор подряда на проведение кадастровых работ.

Из этого следует, что покупатель земельного участка фактически одинаково рискует как при покупке ранее учтенного земельного участка, так и при покупке учтенного в соответствии с требованиями действующего законодательства участка.

В первом случае для того, чтобы покупатель был уверен в таких характеристиках приобретаемого им участка, как его площадь и конфигурация, ему самому необходимо провести кадастровые работы по уточнению границ участка и рисковать тем, что при их проведении может выясниться, что участок имеет совсем не ту площадь и не те границы, на которые он рассчитывал. Или тем, что после их проведения продавец откажется продавать ему земельный участок. Либо покупателю земельного участка придется просить

[7] См.: Административное наказание. Управление Росреестра по Тверской области. URL: http://geocartography.ru/news/industrynews/opasayas-shtrafnyh-sankciy-za-narushenie-zemelnogo-zakonodatelstva-zhiteli-derevni (дата обращения: 22.06.2018).

продавца провести кадастровые работы по уточнению границ участка и обратиться в Росреестр за проведением его кадастрового учета.

Во втором случае покупателю земельного участка придется нанимать кадастрового инженера для проведения кадастровых работ на предмет выявления реестровых ошибок в описании границ участка и его площади. И если таковые будут выявлены, то покупатель должен просить продавца земельного участка устранить их путем обращения в Росреестр или в суд.

В любом случае покупатель рискует потраченными на кадастрового инженера средствами и временем, так как в конечном итоге продавец может отказать покупателю в продаже учтенного земельного участка.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было отменено удостоверение проведенной государственной регистрации прав свидетельством. Теперь регистрация прав удостоверяется выпиской из ЕГРН, которая содержит сведения, актуальные на момент ее выдачи (ч. 1 ст. 28, ч. 4 ст. 62 Закона о регистрации). То есть приобретатель земельного участка или иного объекта недвижимости не может быть уверен в том, что с момента выдачи выписки из ЕГРН на интересующий его объект до момента поступления соответствующих документов на регистрацию возникновения у него права на этот объект, не изменился сам объект или его собственник.

Кроме того, каждая выписка из ЕГРН в соответствии с ч. 2 ст. 63 Закона о регистрации предоставляется за плату. Например, стоимость выписки из ЕГРН об объекте недвижимости за 1 единицу составляет для граждан 750 руб., для юридических лиц – 2200 руб. в виде бумажного документа. И соответственно 300 и 600 руб. в виде электронного документа[8]. Получаемые в электронной форме документы стоят дешевле, но для того чтобы иметь возможность их получать, лицу необходимо приобрести электронную цифровую подпись. Если деятельность гражданина не связана со сферой недвижимости, то приобретать электронную подпись ему невыгодно, а периодически брать выписки из ЕГРН в бумажной форме – дорого.

[8] См.: приказ Минэкономразвития России от 10 мая 2016 г. № 291 «Об установлении размеров платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 33.

Таким образом, наиболее безопасным способом заключения сделок по поводу недвижимого имущества является удостоверение сделок нотариусом и направление им сразу же документов в электронной форме на государственную регистрацию прав в орган регистрации. Дело в том, что согласно ч. 14 ст. 62 Закона о регистрации нотариусу по запросу, направленному в электронной форме в автоматизированном режиме, запрошенные из ЕГРН сведения предоставляются в электронной форме незамедлительно. Кроме того, эти сведения предоставляются нотариусу бесплатно в связи с совершаемыми им нотариальными действиями (ч. 1 ст. 63 Закона о регистрации).

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Закона о регистрации и ст. 15 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-I нотариус или его уполномоченный работник вправе направить заявление (вместе с другими необходимыми документами) о государственной регистрации в орган регистрации прав при государственной регистрации права на объект недвижимости, возникшего на основании нотариально удостоверенной сделки или иного совершенного нотариусом нотариального действия. За представление нотариусом документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество с 4 августа 2018 г. плата за услуги правового и технического характера не взимается (ч. 2 ст. 22.1 Основ законодательства РФ о нотариате). При этом срок регистрации права, возникшего на основании нотариально удостоверенных документов, в случае, если заявление о регистрации и соответствующие документы представлены в электронной форме, сокращается до одного рабочего дня, следующего за днем поступления документов (п. 9 ч. 1 ст. 16 Закона о регистрации).

Однако необходимо иметь в виду, что за удостоверение сделок с недвижимым имуществом, которые не подлежат обязательному нотариальному удостоверению, взимается нотариальный тариф, размеры которого весьма внушительны (ст. 22.1 Основ законодательства РФ о нотариате).

Таким образом, основной тенденцией в настоящее время является переход к электронному документообороту как в сфере кадастровых, так и регистрационных отношений. Также обращает на себя внимание ориентация законодательства, регулирующего указанные сферы общественных отношений, в первую очередь на обеспечение реализации фискальной функции государства, а не на защиту частных интересов правообладателей земельных

участков. В качестве положительных аспектов развивающегося кадастрового законодательства можно отметить закрепление в нем принципа экстерриториальности осуществления кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости и постепенное расширение количества сведений, включаемых в ЕГРН, о земельных участках, землях, территориях, зонах. По сути, происходит постепенный переход от концепции кадастра недвижимости как свода сведений о минимальном количестве характеристик земельных участков, посредством которых осуществляется исключительно их индивидуализация, к полноценному кадастру земель.

Мельников Николай Николаевич
rurcredit@yandex.ru

К вопросу о некоторых особенностях частей земельных участков

В соответствии со ст. 6 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) в состав объектов земельных отношений входят части земельных участков. В отличие от понятия земельного участка, предусмотренного ст. 6 ЗК РФ, определение части участка Земельным кодексом РФ и иными нормативными актами не предусмотрено, что следует охарактеризовать как правовой пробел.

В доктрине земельного права понятие части земельного участка не в полной мере разработано преимущественно в связи с тем, что вопрос об обоснованности закрепления в ЗК РФ части земельного участка как объекта земельных отношений не получил однозначного ответа. Ряд ученых, исследуя режим части земельного участка с позиций делимости участка, высказываются против признания части участка объектом прав, поскольку раздел участка на части влечет присвоение каждой из этих частей индивидуального кадастрового номера, а собственник соответствующей «части» участка получает правоустанавливающий документ не на его часть, а на земельный участок[1].

Проблематика понятия части земельного участка достаточно многогранна и не связана с вопросом о делимости участка. Части земельных участков играют важную роль в разных сферах общественной жизни, в том числе в отношениях, связанных с эксплуатацией опасных объектов, функционирование которых может наносить вред окружающей среде, жизни и здоровью граждан, поэтому в границах земельного участка, на котором расположен опасный объект, могут устанавливаться охранные зоны посредством определения соответствующей части земельного участка, в пределах которой действует режим, предусмотренный для охранной зоны.

В соответствии с действующим законодательством понятия «охранная зона» и «часть земельного участка» могут не совпадать.

[1] См.: *Чубаров В.В.* Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006; Анисимов А.П. Часть земельного участка как объект земельных отношений: критический анализ // Российская юстиция. 2007. № 12.

Так, в ст. 2 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»[2] охранная зона объектов системы газоснабжения определяется как территория с особыми условиями использования, устанавливаемая вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения.

Аналогичное определение приведено в ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»[3], в соответствии с которой охранные зоны представляют собой территории, прилегающие с обеих сторон к полосе отвода железной дороги[4]. В данном случае под территорией, на наш взгляд, следует понимать неразграниченные земли, в пределах которых не сформированы земельные участки. В случае образования земельного участка в границах охранной зоны режим данной зоны будет распространяться на весь участок целиком. Однако земельный участок может быть сформирован таким образом, что только его часть будет находиться в охранной зоне. Анализ судебной практики показывает, что, например, газопровод может проходить по нескольким земельным участкам[5]; в данном случае можно говорить о том, что в границах соответствующего участка обособляется часть участка, использование которой осуществляется с учетом норм, регулирующих режим охранной зоны.

Части земельных участков могут выделяться в составе многоконтурных участков, формируемых в том числе для размещения линейных объектов. Понятие многоконтурного земельного участка приводится в п. 89 приказа Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921[6], согласно которому многоконтурный земельный участок – это участок, представляющий собой совокупность контуров (частей), отделенных друг от друга иными земельными участками или землями. В судебной практике,

---

[2] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

[3] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

[4] В соответствии с п. 7 постановления Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» нормы расчета охранных зон утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации (СЗ РФ. 2006. № 42. Ст. 4385).

[5] Подробнее об этом см.: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 января 2016 г. № Ф08-9774/15 по делу № А53-4394/2015 // СПС «Гарант».

[6] Приказ Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.05.2018).

в частности в определении судебной коллкгии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 7 октября 2015 г. № 305-КГ15-7535 под многоконтурным земельным участком понимается часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с действующим законодательством и представляют собой несколько замкнутых контуров. Каждый контур имеет собственное количество характерных (поворотных) точек и значение координат таких точек. Согласно правовой позиции, изложенной в определении от 7 октября 2015 г. № 305-КГ15-7535 Верховного Суда РФ, часть земной поверхности в пределах отдельного контура границы многоконтурного земельного участка не является земельным участком.

Многоконтурные земельные участки образуются, например, при размещении на какой-либо территории опор воздушной линии электропередачи. Земельное пространство для размещения одной опоры определяется в постановлении Правительства РФ от 11 августа 2003 г. № 486[7] как контур, для которого устанавливается минимальный размер земли, необходимый для опоры ЛЭП в зависимости от типа опоры и напряжения линии электропередачи. Площадь многоконтурного земельного участка в соответствии с п. 35 письма Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23[8] определяется путем сложения сумм площадей всех геометрических фигур, образованных проекцией контуров его границы на горизонтальную плоскость (площади контуров границы). Многоконтурный земельный участок учитывается в ГКН под одним кадастровым номером, в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[9] (далее – Закон о кадастре недвижимости), предусматривающем возможность постановки на кадастровый учет нескольких одновременно образованных объектов недвижимости на основании одного заявления о кадастровом учете.

[7] Постановление Правительства РФ от 11 августа 2003 г. № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети» // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3276.

[8] Письмо Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках» // Кадастр недвижимости. 2010. № 3.

[9] СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

В постановлении Десятого арбитражного апелляционного суда от 18 декабря 2015 г. № 10АП-1565/14 высказано мнение, о том, что отдельный контур многоконтурного земельного участка не является объектом земельных отношений. С такой позицией нельзя согласиться. Контур с юридической точки зрения представляет собой часть земельного участка, которая в соответствии со ст. 6 ЗК РФ является одним из объектов земельных отношений. В подтверждение правильности сделанного вывода можно привести положения приказа Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921, в котором контуры именуются частями земельного участка и предусматривается, что в межевом плане приводится кадастровый номер всего многоконтурного земельного участка и учетные номера частей в его составе.

В заключение необходимо отметить следующее. Взаимодействие земельного участка и его частей осуществляется по принципу взаимодействия частей неделимой вещи, принадлежности (части) которой не могут быть отделены от основной вещи (участка), поскольку это влечет раздел земельного участка.

Нарышева Наталья Германовна
narysheva@bk.ru

Публичные интересы в сфере использования и охраны земель[1]

В своем изначальном понимании в случаях, когда речь идет о физических лицах, категория «интерес» в определенном смысле находится за рамками права. Интерес, отражая субъективное восприятие действительности и устремления индивида, является мотивацией для достижения конкретного результата. В случае если результат может быть достигнут посредством действий, условия и порядок совершения которых регулируются нормами права, интерес является побудительным мотивом для вступления в правоотношения. Интерес, реализующийся в совершении действий, запрещенных законом, может рассматриваться как элемент субъективной стороны правонарушения.

Несмотря на то что зачастую публичные и частные интересы противопоставляются друг другу и в этом смысле рассматриваются как однопорядковые явления, категория «публичные интересы» имеет принципиально иную природу, нежели интерес физических лиц или их объединений.

Слово «публичный» происходит от латинского термина *publice*, который в равной степени можно перевести как «в интересах государства», так и «для общественной пользы»[2]. Учитывая, что государство и общество являются хотя и взаимосвязанными, но самостоятельными социальными образованиями, термин «публичные интересы» можно рассматривать как родовой, включающий в себя как государственные, так и общественные интересы. Однако контекстный анализ употребления термина «публичные интересы» свидетельствует о существенном смещении его значения в направлении государственного интереса.

Публичные интересы (в значении «государственные») в значительно большей степени связаны с правом, нежели частные

[1] Статья подготовлена при информационной правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Дворецкий И.Х.* Латинско-русский словарь. М., 1976.

интересы, поскольку они предопределяются конституционным строем и функциями государства и, следовательно, базируются на содержании норм конституционного права. Для выполнения своих функций государство обеспечивает проведение государственной политики в определенной сфере общественной жизни, основывающейся на совокупности целей и задач, которые государство ставит перед собой, а также другими субъектами общественных отношений для достижения результата, который может свидетельствовать о выполнении государством своих функций. Указанные цели и задачи являются выражением публичного интереса.

Одним из ключевых способов достижения целей и задач, которые стоят перед государством, является правовое регулирование общественных отношений. Следовательно, базовым способом реализации публичных интересов является установление таких общеобязательных правил поведения, обеспечиваемых силой государственного принуждения (норм права), которые обеспечивали бы достижение целей и задач, определяемых соответствующим публичным интересом. В конкретном правоотношении органы государственной власти, действуя от имени государства, осуществляют свои полномочия на основе самостоятельно формируемых представлений о преломлении публичного интереса с использованием заложенных в механизме правового регулирования общественных отношений средств, направленных на реализацию публичного интереса.

Форма государственного устройства Российской Федерации обусловливает тот факт, что носителем государственных интересов является не только Российская Федерация, но и ее субъекты. Содержание публичных интересов определяется установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Российской Федерации и субъектами РФ, получившим дальнейшее развитие в ряде федеральных законов.

Несмотря на то что в соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление отделено от государства, интересы муниципального образования по своей сущности значительно ближе государственным интересам, нежели общественным. Это обусловлено тем, что федеральное законодательство определяет вопросы (полномочия) органов местного самоуправления, а также предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Следовательно, направленность

публичного интереса, носителем которого является орган местного самоуправления, определяется содержанием вопросов (полномочий), отнесенных к ведению этих органов.

Вместе с тем учитывая, что государство и общество являются взаимообусловленными и взаимосвязанными социальными образованиями, исключение общественных интересов из числа публичных и сведение последних исключительно к государственным и муниципальным является неверным. Как указывает В.Ф. Яковлев, под публичным интересом понимаются не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан данного общества. Государство же должно выступать в качестве выразителя публичных интересов и представлять интересы общества в целом[3]. Ю.А. Тихомиров определял публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития»[4].

Наиболее наглядно соотношение государственных и общественных интересов проявляется в сфере использования и охраны земли. Земля в силу своих природных свойств выступает территориальным базисом для размещения объектов капитального строительства, которые необходимы для осуществления государством своих функций. Интерес, заключающийся в обеспечении размещения таких объектов, трансформируется в цель правового регулирования земельных отношений. В свою очередь, в механизм правового регулирования включается ряд правовых (в том числе организационно-правовых) средств, с помощью которых достигается приоритет использования земель для создания объектов, имеющих базовое значение для реализации функций государства. К числу таких правовых средств в первую очередь относятся территориальное планирование и придание документам территориального планирования юридического значения, а также механизмы резервирования и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Статья 9 Конституции РФ устанавливает, что земля и иные природные ресурсы используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Следует признать, что формулировка конституционной нормы не вполне корректна: земля является основой для жизни

[3] См.: *Яковлев В.Ф.* Избранные труды. Гражданское право: История и современность (кн. 1, т. 2). М., 2012.
[4] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 55.

и деятельности всего российского общества, а не отдельных групп населения, проживающих в определенной местности. Однако, несмотря на это обстоятельство, приведенное положение позволяет утверждать, что в Конституции РФ нашел отражение базовый общественный интерес в сфере использования и охраны земель, заключающийся в сохранении земли как природного ресурса и компонента природной среды в интересах настоящих и будущих поколений.

Конкретным проявлением этого интереса является приоритет сохранения количественного и качественного состояния земель сельскохозяйственного назначения (как средства производства в сельском хозяйстве), земель лесного фонда (как средства производства в лесном хозяйстве, а также средообразующего значения лесов, на них расположенных), земель особо охраняемых природных территорий (как одного из средств реализации права на благоприятную окружающую среду) и т.д.

Общность государственного и общественного интереса, позволяющего объединить их в единое родовое понятие, заключается в том, что государство принимает на себя бремя обеспечения общественных интересов. С этой целью государство, осуществляя правовое регулирование общественных отношений в сфере использования и охраны земель, создает основы для применения правовых средств, направленных на обеспечение общественных интересов. К числу базовых правовых средств обеспечения рассматриваемого общественного интереса следует отнести установление правового режима земельного участка, который предписывает конкретный вид использования земельного участка, а также определяет содержание прав и обязанностей субъектов земельного правоотношения. Приоритет земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и особо охраняемых природных территорий обеспечивается посредством установления специальных норм, направленных на запрет (ограничение) изменения их правового режима, а также норм, определяющих объем и содержание обязанностей в области охраны таких земель.

Необходимо также отметить, что установление правового режима земельного участка можно отнести и к правовым средствам, направленным на реализацию государственных интересов в том смысле, что определение соответствующего вида использования земельного участка является условием использования земельного участка в государственных интересах.

Близость юридической природы государственных и общественных интересов в сфере использования и охраны земель обусловлена также тем, что зачастую не представляется возможным провести четкую грань между таковыми. Например, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесены федеральные дороги. В соответствии со ст. 49 Земельного кодекса РФ к числу оснований изъятия земельных участков для государственных нужд отнесено размещение автомобильных дорог. Таким образом, на первый взгляд такой вид использования земель отвечает признаку государственного интереса. Однако создание и развитие дорожной инфраструктуры является одним из средств обеспечения конституционного права граждан на свободу передвижения, а также средством реализации права на благоприятную среду жизнедеятельности. В связи с этим рассмотренный интерес представляет собой идеальную совокупность государственного и общественного интереса.

Вместе с тем государственные и общественные интересы в сфере использования и охраны земель могут вступать между собой в противоречие. В связи с этим государство, осуществляя правовое регулирование этих отношений, вынуждено определять приоритет того или иного вида публичного интереса. Общие положения федеральных законов, регулирующих земельные отношения, далеко не всегда ориентированы на установление этих приоритетов, а в ряде случаев предопределяют внутренние противоречия отраслевого законодательства. В свете этого обстоятельства именно анализ конкретных правовых средств, обеспечивающих тот или иной публичный интерес, позволяет определить действительную иерархию публичных интересов.

Так, по смыслу ст. 1 Земельного кодекса РФ законодательство должно исходить из приоритета использования земли как средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед иными видами использования земель, под которые подпадают практически все виды использования, обеспечивающие осуществление государством своих функций. Однако анализ оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также оснований перевода земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда в иные категории земель (что в большинстве случаев означает прекращение использования земли как средства производства) свидетельствует о том, что в действительности иные виды использования земель имеют приоритетный характер. К числу таких

оснований относится не только выполнение Российской Федерацией международных обязательств и размещение объектов обороны и безопасности, но, например, и изменение границы населенного пункта. Иными словами, несмотря на приоритеты, установленные в формате общих начал земельного права, законодатель фактически признает, что развитие городов является приоритетным интересом по сравнению с сельскохозяйственным и лесохозяйственным производством.

Заведомая конфликтность публичных интересов в сфере использования земель обусловлена также тем обстоятельством, что вся территория Российской Федерации поделена между субъектами РФ, а территория последних состоит из муниципальных образований. Таким образом, фактически одна и та же территория служит пространственным базисом для размещения объектов, которые необходимы для реализации публичных интересов федерального, регионального и местного уровня. Учет этого обстоятельства послужил основанием для включения в механизм территориального планирования специальной процедуры согласования проектов документов территориального планирования.

Механизм обеспечения государственных и общественных интересов на уровне нормативного правового регулирования характеризуется общими признаками: и те, и другие интересы определяют цели правового регулирования, для достижения которых предусматриваются нормативные основы правовых средств. Различие может заключаться в самих правовых средствах, которые обеспечивают государственный или общественный интерес, а также в месте в иерархии публичных интересов.

В конкретном правоотношении носителем государственных интересов выступают органы государственной власти. Этот же вид субъекта, как правило, выступает субъектом правоотношения, целью которого является реализации интереса, который представляет собой идеальную совокупность государственного и общественного интереса. В отдельных случаях реализация и защита такого интереса может быть возложена на специальный субъект, который не является органом государственной власти. Примером такого выразителя публичного интереса может быть Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

Носителем собственно общественного интереса, который не может быть верифицирован в интерес государственный, являются социальные

группы граждан, членов которой объединяет общий интерес. Как правило, такой интерес связан с потребностями в благоприятной окружающей среде и благоприятной среде жизнедеятельности. Для защиты своего интереса граждане используют непосредственные формы демократии, в том числе принимают участие в публичных слушаниях, а также создают общественные объединения либо обращаются в действующие для получения поддержки в защите своих прав.

Особенность реализации таких общественных интересов в конкретном правоотношении заключается в следующем. Во-первых, субъектный состав такого правоотношения специфичен в силу того, что носителем интереса является неограниченный круг лиц, а от имени этого неформального социального сообщества выступают либо отдельные его участники, либо общественное объединение. Во-вторых, такой интерес находится в противоречии с другим интересом, который в равной степени может быть как публичным, так и частным. Именно наличие антагонизма является субъективным фактором возникновения правоотношения, связанного с реализацией и защитой общественного интереса, в противном случае правоотношение не возникает.

В юридической литературе высказывалась точка зрения о том, что понятие «публичный интерес» охватывает не только государственный и общественный интересы, но и удовлетворение частного интереса. Так, например, Д.Н. Горшунов полагает, что публичный интерес утрачивает смысл, если он прямо или косвенно не направлен на обеспечение реализации частного[5]. Е.Е. Останина утверждает, что во многих институтах гражданского права публичный интерес понимается более широко, чем интерес государства, и выражается, в частности, в обеспечении стабильности гражданского оборота[6]. А.А. Шулаков указывает, что публичные интересы, понимаемые как совокупность общих интересов, т.е. интересов государства, интересов общества и усредненных правомерных интересов частных лиц фигурируют в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, положения которой имплементированы в норму п. 3 ст. 55 Конституции РФ[7].

---

[5] См.: *Горшунов Д.Н.* Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 83.

[6] См.: *Останина Е.А.* Зависимость правовых последствий сделки от отлагательного и отменительного условия: Науч.-практ. пособие. М., 2010; СПС «КонсультантПлюс».

[7] См.: *Шулаков А.А.* Консеквенциальный метод в международном частном праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12010; СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что включение «усредненных правомерных интересов частных лиц» в понятие «публичные интересы» необоснованно. Как указано выше, публичный и частный интерес изначально формируются на различных основаниях. Но основной контраргумент заключается в том, что описанные выше подходы фактически отождествляют публичный интерес и право как социальный регулятор. Между тем в этой своей ипостаси право обеспечивает удовлетворение частного интереса на основе комплекса правовых средств, направленных в самом широком смысле на реализацию принципов справедливости, равенства, соразмерности и охраны слабой стороны. Применительно к п. 3 ст. 55 Конституции РФ приведенный подход означает, что ограничения прав как правовое средство может быть направлено как на обеспечение публичного интереса, так и на охрану частного интереса.

Вместе с тем следует признать, что государство, используя право как социальный регулятор, может стимулировать частный интерес с тем, чтобы совокупный результат удовлетворения такого интереса обеспечивал достижение социально значимых целей, которые государство ставит перед собой в текущем моменте.

Правовое регулирование земельных отношений в первую очередь ориентировано на реализацию публичного интереса: осуществление государственных функций, сохранение земли как природного ресурса, компонента природной среды в интересах нынешних и будущих поколений. Базовое правовое средство земельного права – установление правового режима земельного участка, который прежде всего определяет вид использования земельного участка – направлено на реализацию публичного интереса. Частный интерес правообладателя земельного участка в реальном правоотношении реализуется в самом факте приобретения земельного участка с определенным правовым режимом: если предписанный вид использования не совпадает с частным интересом, такой участок не будет приобретен; если предписанный вид использования будет в установленном порядке изменен, то правообладатель имеет юридическую возможность тем или иным способом прекратить свои права на земельный участок.

В свете этих подходов правовое регулирование отношений в сфере использования и охраны земель лишь в незначительной части ориентировано на обеспечение частных интересов. В самом общем виде эту нишу можно определить следующим образом.

Во-первых, основная сфера частных интересов, подпадающих под действие норм земельного законодательства, находится в области правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности: как указано выше, на стадии приобретения прав на земельные участки с определенным правовым режимом реализуется частный интерес. Дополнительными правовыми средствами государство обеспечивает интерес в некоммерческом использовании земли – для ведения садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства.

Во-вторых, правовыми средствами земельного права стимулируется частный интерес, удовлетворение которого позволяет решать задачи государственного значения. Так, например, правовые инструменты развития застроенных территорий и комплексного освоения территорий, освоения территорий в целях создания жилья экономического класса и т.д. направлены не только на создание благоприятных условий ведения бизнеса для застройщиков, но и на решение задачи обеспечения граждан доступным жильем, что имеет уже общегосударственное значение.

В-третьих, ряд правовых средств земельного права направлен на обеспечение участия правообладателей земельных участков в принятии решений об изменении правового режима земельного участка. Правовые формы этого участия различны: обращения с юридически значимым для рассмотрения органами государственной власти и органами местного самоуправления ходатайством о переводе земельных участков из одной категории в другую, выбор разрешенного использования земельного участка из числа предусмотренных градостроительным регламентом, участие в публичных слушаниях и т.д.

Проведенный краткий анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Дуалистический подход к пониманию публичного интереса как государственного и общественного предполагает, что основной государственный интерес в сфере использования и охраны земель заключается в обеспечении размещения объектов, необходимых для выполнения государством своих функций, общественный интерес – в сохранении земли как природного ресурса и компонента природной среды в интересах нынешних и будущих поколений.

Конкретные государственные и общественные интересы в сфере использования и охраны земель могут находиться в объективном противоречии между собой. Правовое регулирование этих отношений должно отражать приоритет того или иного вида публичного интереса. Положения нормативных правовых актов далеко не всегда ориентированы на установление этих приоритетов, а в ряде случаев предопределяют внутренние противоречия земельного законодательства.

Базовым правовым средством обеспечения публичного интереса является установление правового режима земельного участка, который предписывает конкретный вид использования земельного участка, а также определяет содержание прав и обязанностей субъектов земельного правоотношения.

Ельникова Елена Васильевна
femida-67@yandex.ru

Особенности правового регулирования ипотеки земельных участков

Правовое регулирование ипотеки земельных участков осуществляется Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»[1] (далее – Закон об ипотеке), действие которого распространяется в том числе и на земельные участки сельскохозяйственного назначения, в частности гл. XI названного Закона, устанавливающей особенности ипотеки земельных участков. Кроме того, к отношениям по договору об ипотеке земельного участка применяются общие правила о залоге, содержащиеся в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ), в случаях, когда указанным ГК РФ или Законом об ипотеке не установлены иные правила.

Следует отметить, что в рамках реформирования гражданского законодательства содержащиеся в ГК РФ (§ 3 гл. 23) положения о залоге были подвергнуты существенным изменениям Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»[2] (далее – Закон № 367-ФЗ). Из содержания действующей редакции п. 4 ст. 334 ГК РФ следует, что приоритет в регулировании залога недвижимого имущества (ипотеки) имеют правила ГК РФ о вещных правах, общие же положения гражданского законодательства о залоге применяются лишь в части, не урегулированной указанными правилами и Законом об ипотеке. Такая формулировка была ориентирована на последующие изменения раздела ГК РФ о вещных правах, к числу которых предполагалось отнести в том числе и ипотеку, однако вплоть до настоящего времени эти изменения все еще не приняты, вследствие чего приоритетом в регулировании земельно-ипотечных отношений обладают специальные правовые нормы гл. XI «Особенности ипотеки земельных участков» Закона об ипотеке, также применяются его

[1] СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.
[2] СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6687.

общие положения об ипотеке (гл. I–X), а в части, не урегулированной названным Законом, – общие положения о залоге, содержащиеся в § 3 гл. 23 ГК РФ. Кроме того, следует учитывать нормы Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), устанавливающие общие положения об оборотоспособности земельных участков, аренде (ст. 22) и другие.

Круг объектов, которые могут выступать предметом ипотеки земельных участков, определен Законом об ипотеке и может быть условно разделен на три группы.

Во-первых, это непосредственно сами земельные участки из состава земель, которые на основании федерального закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Перечень земельных участков, отнесенных к землям, изъятым из оборота, а также ограниченных в нем, содержится в ст. 27 ЗК РФ. Кроме того, следует учитывать установленный в п. 1 ст. 63 Закона об ипотеке запрет на ипотеку земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Передача названных земельных участков в ипотеку допускается лишь при обеспечении ею конкретного обязательства возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на обустройство данных земельных участков посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

Во-вторых, предметом ипотеки может выступать часть земельного участка, за исключением ипотеки части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (п. 2 ст. 63 Закона об ипотеке). Такое толкование в научной литературе рассматривается как «буквальное» и разделяется многими авторами[3]. Установленное законодателем исключение обусловлено тем, что «в случае отчуждения части земельного участка, например, при обращении взыскания на предмет залога, часть земельного участка должна быть сформирована как самостоятельный участок путем

[3] См.: *Пискунова М.* Делимость земельных участков // Бизнес-адвокат. 2003. № 10; Колесникова И.А. Часть земельного участка как объект правоотношений // Право и экономика. 2013. № 5. С. 56–63 и др.

проведения кадастровых работ по разделу участка»[4]. Имеются и иные мнения по данному вопросу. Как отмечают В.А. Болдырев и В.А. Сысоев, «анализ норм законодательства позволяет утверждать, что часть земельного участка может являться объектом права аренды, но не может являться объектом права залога (ипотеки) и права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитута)». По их мнению, следует исключить указание в законодательстве об ипотеке на возможность залога части земельного участка[5].

Представляется, что допущение законодателя рассматривать в качестве предмета ипотеки часть земельного участка относится и должно применяться исключительно к делимым земельным участкам, составляя один из аспектов их правового режима. Экономическое обоснование данной правовой нормы вполне очевидно, так как она направлена на расширение возможностей гражданского оборота в сфере земельно-имущественных отношений. Возникновение ипотечных отношений имеет целью обеспечение исполнения основного обязательства, сопровождает его и при надлежащем его исполнении прекращается, не приводя к необходимости отчуждения предмета ипотеки.

В-третьих, предметом земельной ипотеки могут выступать арендные права земельного участка. В этом случае объектом ипотечного правоотношения выступает не вещь, а иной объект – имущественное право, основанием возникновения которого является договор аренды земельного участка. Иные имущественные права на земельный участок, возникающие, к примеру, из договора безвозмездного пользования, не рассматриваются законодателем как предмет ипотеки.

Не могут являться предметом ипотеки доли в праве общей собственности (долевой или совместной) на земельный участок. Как установлено в п. 2 ст. 62 Закона об ипотеке, при общей долевой или совместной собственности на земельные участки ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу земельный участок, выделенный в натуре из земель, находящихся в общей долевой или совместной собственности. В данном случае требуется вначале (в период, предшествующий возникновению

[4] *Колесникова И.А.* Часть земельного участка как объект правоотношений // Право и экономика. 2013. № 5. С. 56–63.

[5] См.: *Болдырев В.А., Сысоев В.А.* Часть земельного участка как объект гражданских прав // Юрист. 2014. № 2. С. 21–24. Указанную позицию разделяют и некоторые иные авторы. См., например: *Фиошин А.В.* К вопросу о совершенствовании правового регулирования ипотеки земельных участков // Юрист. 2012. № 3. С. 14–17.

ипотечных правоотношений) осуществить раздел земельного участка (при условии его делимости), сопровождающийся трансформацией общей собственности в индивидуальную.

Таким образом, в отношении ипотеки земельных участков, находящихся в общей собственности, действуют особые правила, отличные от положений ст. 7 названного Закона об ипотеке находящегося в общей собственности имущества. Указанная статья допускает возможность установления ипотеки на имущество, находящееся в общей совместной собственности (без определения доли каждого из собственников в праве собственности), при наличии полученного в письменной форме согласия на это всех собственников, если федеральным законом не установлено иное. Что касается участника общей долевой собственности, то он может заложить свою долю в праве на общее имущество без согласия других собственников.

Тем не менее в определенном случае законодатель допускает возможность установления ипотеки в отношении доли в праве собственности на земельный участок. Так, при ипотеке нежилого помещения заложенными наряду с нежилым помещением считаются принадлежащие залогодателю доля в праве собственности на общее имущество в здании и доля в праве собственности на земельный участок (права соарендатора данного земельного участка). Из содержания абз. 5 ст. 69 Закона об ипотеке следует, что доля в праве собственности может быть заложена в тех случаях, когда она является сопутствующим объектом.

Основаниями возникновения ипотеки земельного участка является, во-первых, договор ипотеки, во-вторых, ипотека может возникать в силу закона.

Российское гражданское законодательство определяет ряд общих случаев, охватывающих и земельные участки в том числе, когда залог (ипотека) возникает в силу закона:

при продаже товара в кредит с момента передачи товара покупателю и до его оплаты товар признается находящимся в залоге у продавца для обеспечения исполнения покупателем его обязанности по оплате товара (п. 5 ст. 488 ГК РФ);

при продаже товара в кредит с условием о рассрочке платежа (п. 3 ст. 489 ГК РФ), если иное не предусмотрено договором купли-продажи;

при передаче под выплату ренты земельного участка или другого недвижимого имущества получатель ренты в обеспечение

обязательства плательщика ренты приобретает право залога на это имущество (п. 1 ст. 587 ГК РФ).

Специальные основания возникновения ипотеки земельного участка в силу закона предусмотрены ст. 64 Закона об ипотеке. Так, ипотека земельного участка или права аренды в силу закона возникает в отношении земельного участка, приобретенного или взятого в аренду с использованием кредитных средств банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного другим юридическим лицом на приобретение этого земельного участка (п. 1 ст. 64.1). Земельный участок, приобретенный с использованием накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих, предоставленных по договору целевого жилищного займа[6], считается находящимся в залоге с момента государственной регистрации права собственности заемщика на этот земельный участок. В случае использования кредитных (заемных) средств банка или иной организации этот земельный участок считается находящимся в залоге (ипотеке) у соответствующего кредитора и у Российской Федерации в лице предоставившего целевой жилищный заем на приобретение земельного участка федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (п. 3 ст. 64.1).

Особенность ипотеки земельных участков проявляется в необходимости соблюдения основных принципов земельного законодательства, закреплённых в ст. 1 Земельного кодекса РФ.

Реализация принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости находит свое проявление в содержании ст. 69 Закона об ипотеке, согласно которой ипотека здания или сооружения допускается только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, в ст. 64 этого же Закона, предусматривающей распространение при ипотеке земельного участка право залога также на находящиеся или строящиеся на земельном участке здание или сооружение залогодателя, в ст. 65 Закона об ипотеке, согласно которой при возведении в установленном порядке залогодателем на земельном участке, заложенном по договору об ипотеке, здания или сооружения, ипотека распространяется на эти

[6] Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» // Российская газета. 2004. 25 авг.

здания и сооружения, если иное не предусмотрено договором об ипотеке.

Названные статьи конкретизируют действие принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости в случаях, когда предметом ипотеки выступает земельный участок или арендные права на него либо когда они участвуют в ипотечных правоотношениях в качестве сопутствующих объектов.

В соответствии со ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением. В Законе об ипотеке принцип использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением нашел проявление при установлении о**собенностей обращения взыскания на заложенные земельные участки и их реализации. В соответствии с п.** 1 ст. 68 ЗК РФ на земельный участок, приобретенный при продаже на публичных торгах, аукционе или по конкурсу, распространяются требования о разрешенном использовании. Однако, как отмечают отдельные авторы, вряд ли является правильным то, что в Законе об ипотеке вообще отсутствует упоминание о том, что заложенный земельный участок должен использоваться по назначению. При наличии общего правила о праве залогодателя с согласия залогодержателя предоставить в пользование третьим лицам заложенное имущество для целей, не соответствующих назначению имущества (п. 3 ст. 40 Закона об ипотеке), следует полагать, что если таким заложенным имуществом будет являться земельный участок, то противоречие данной нормы Закона об ипотеке земельному законодательству проявляется со всей очевидностью[7].

Еще одним важным принципом является приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, который находит проявление в установлении запрета на обращение взыскания на заложенный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения до истечения соответствующего периода сельскохозяйственных работ с учетом времени, необходимого для реализации произведенной или произведенной и переработанной

[7] См.: *Фиошин А.В.* Указ. соч.

сельскохозяйственной продукции. Данное требование действует до 1 ноября года, в котором предусмотрено исполнение обеспечиваемого ипотекой обязательства или его части, если договором об ипотеке не предусмотрена иная дата (п. 3 ст. 68 Закона об ипотеке).

В случаях, когда ипотека земельного участка возникает из договора ипотеки, важное значение имеет действительность заключаемого договора, который должен соответствовать как общим правилам ГК РФ о заключении договоров, так и положениям Закона об ипотеке. В соответствии с п. 1 ст. 9 которого в договоре об ипотеке должны быть указаны предмет ипотеки, его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой. Названные условия являются существенными для данного вида договора, и их согласование сторонами является необходимым для признания договора заключенным.

Как отмечается в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2017), по «смыслу приведенных правовых норм, условие о предмете ипотеки считается согласованным в случае, если его описание в договоре ипотеки соответствует указанным в ЕГРП сведениям о праве собственности залогодержателя на такой предмет»[8]. Если предметом ипотеки является принадлежащее залогодателю право аренды, арендованное имущество должно быть определено в договоре об ипотеке так же, как если бы оно само являлось предметом ипотеки, и должен быть указан срок аренды. Кроме того, в договоре об ипотеке необходимо указывать право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю, и наименование органа, зарегистрировавшего это право залогодателя (п. 2 ст. 9 Закона об ипотеке).

Поскольку договор ипотеки является акцессорным обязательством, закон устанавливает требование об указании в нем основного обязательства, обеспечиваемого ипотекой, с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения, а если оно подлежит исполнению по частям, то с указанием сроков (периодичности) соответствующих платежей и их размеров либо условий, позволяющих определить эти размеры (п. 4, 5 Закона об ипотеке).

Статья 10 Закона об ипотеке предусматривает обязательность государственной регистрации договора об ипотеке, отсутствие которой

[8] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1 (начало).

влечет недействительность (ничтожность) названного договора. С 1 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ, которым было отменено требование о государственной регистрации договора об ипотеке. Согласно п. 5 ст. 3 указанного Закона правила о государственной регистрации договора ипотеки не подлежат применению к договорам ипотеки, заключаемым после дня вступления его в силу. Если ранее такой договор считался заключенным лишь после регистрации, то сейчас он вступает в силу с момента подписания.

Однако правила о необходимости государственной регистрации ипотеки земельного участка как обременения права собственности на него сохраняются. Ипотека как обременение имущества, заложенного по договору об ипотеке, или при ипотеке, возникающей в силу закона, возникает с момента государственной регистрации ипотеки (п. 2 ст. 11 Закона об ипотеке). Поскольку договор ипотеки как сделка не подлежит государственной регистрации, в случае, когда предметом договора является несколько объектов, государственная пошлина уплачивается за каждый объект, находящийся в ипотеке. Размеры государственной пошлины установлены в пп. 28, 28.1, 29 и 32 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ.

С 1 июля 2014 г. не требуется также государственная регистрация дополнительных соглашений, которые изменяют условия договора об ипотеке, соглашений об уступке требования, о переводе долга, а также соглашения о расторжении. Регистрации подлежат изменения в регистрационную запись об ипотеке, вызванные заключением таких дополнительных соглашений об ипотеке. Следует отметить, что государственной регистрации подлежат не все изменения, вносимые в дополнительное соглашение к договору ипотеки, а лишь те, которые влекут изменение регистрационной записи об ипотеке. Так, в судебной практике отсутствует единство по вопросу о том, требуется ли регистрация изменения условий о размере процентной ставки по кредитному договору. Представляется, что в данном случае государственная регистрация изменений в регистрационную запись об ипотеке необходима, поскольку указанное условие обеспечиваемого (основного) обязательства является существенным условием договора ипотеки.

Как следует из п. 2 ст. 11 Закона об ипотеке, ипотека возникает с момента государственной регистрации ее как обременения имущества, заложенного по договору об ипотеке, так и при ипотеке в силу закона. Таким образом, во всех случаях независимо от того, возникает ли

ипотека из договора либо в силу закона, для возникновения права залога требуется совокупность определенных юридических фактов (юридический состав), которые имеют различную правовую природу (сделка, административный акт и проч.). Накопление юридических фактов требуется также в силу акцессорного характера договора ипотеки.

В ряде случаев законом установлены дополнительные требования, например, о принятии решений об ипотеке земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, если такие земельные участки предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства и передаются в обеспечение возврата кредита, предоставленного кредитной организацией на их обустройство. Такие решения, являющиеся административными актами, принимаются соответственно органами местного самоуправления или органами государственной власти субъектов РФ, наделенными полномочиями на распоряжение указанными земельными участками (п. 2 ст. 62.1 Закона об ипотеке). Отсутствие таковых решений либо признание их впоследствии недействительными могут привести к прекращению ипотеки и имущественным потерям субъектов ипотечного правоотношения.

В случаях, когда предметом ипотеки выступают арендные права на земельный участок, законодатель устанавливает требование получения согласия собственника земельного участка, а также ограничивает максимальную длительность ипотечных отношений пределами срока договора аренды земельного участка. Аналогичное соглашение требуется при залоге прав аренды на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности. И лишь при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет залог права аренды допускается без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления (п. 1.1. ст. 62 Закона об ипотеке).

Следует обратить внимание на коллизию между п. 5 ст. 22 ЗК РФ и абз. 2 п. 1.1 ст. 62 Закона об ипотеке, которая состоит в том, что исходя из п. 5 ст. 22 ЗК РФ при аренде участка, находящегося в частной собственности, на срок более пяти лет залог допускается без согласия собственника участка при условии его уведомления, если иное не установлено договором аренды участка. Рассматривая данный вопрос, Высший Арбитражный Суд РФ указал на необходимость учитывать

требования, установленные п. 1.1 ст. 62 Закона об ипотеке, согласно которому передача арендных прав на земельный участок в залог в пределах срока договора аренды земельного участка осуществляется только с согласия собственника земельного участка[9]. Представляется все же, что данная коллизия должна быть разрешена путем внесения изменений в законодательство.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что земельная ипотека имеет целый ряд особенностей, обусловленных ее предметом, которые проявляются в том числе в наличии специальных правовых норм, необходимости соблюдения основных принципов земельного законодательства, расширенном юридическом составе при возникновении ипотечных правоотношений, порядке оценки предмета ипотеки, организации и проведении публичных торгов по продаже земельных участков в определенных законом случаях. Анализ большинства из указанных особенностей показывает имеющиеся проблемы и приводит к выводу о необходимости совершенствования правового регулирования земельно-ипотечных отношений.

[9] См.: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

Чикильдина Анна Юрьевна
chikildinaanna@yandex.ru

Правовые аспекты эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения

Российская Федерация обладает значительной площадью земель, которые могут быть использованы в сельском хозяйстве. Однако за последние десятилетия в России площадь пашни уменьшилась на 16,4 млн га (12,5%), при этом процессам деградации подвержено около 9,85 млн га пашни. В 2014 г. распоряжением Правительства РФ были скорректированы основные направления государственной политики в части правового регулирования оборота сельскохозяйственных земель. В рамках совершенствования землеустройства запланировано изменение законодательства, направленное на эффективное планирование и организацию рационального использования сельскохозяйственных земель. В рамках развития государственного мониторинга земель предусмотрены мероприятия по созданию информационных систем, содержащих результаты мониторинга земель, и мероприятия по совершенствованию информационного взаимодействия.

На правительственном уровне в начале 2018 г. проводилось совещание по вопросу совершенствования законодательства о землях сельскохозяйственного назначения, по итогам которого Минсельхозу и Минэкономразвития России были даны поручения по нормативно-правовому регулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в части вопросов: уточнения понятийного аппарата; изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства РФ; перехода долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе процедуры выделения земельных участков в счет земельных долей, постановки таких земельных участков на кадастровый учет, определения размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах, в виде простой

правильной дроби, признания права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли; уточнения порядка предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам и сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности без проведения торгов[1].

В гражданском обороте земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения традиционно делят на три группы: первая группа – это земельные участки, используемые для производства сельскохозяйственной продукции, в том числе земли сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств; вторая группа – земельные участки, которые могут быть использованы или уже используются для строительства сельскохозяйственных сооружений (мелиоративных) либо объектами капитального строительства ввиду утраты их производственной ценности (как правило, вблизи городов, особенно крупных, и других населенных пунктов, а также земли для дачного строительства); третья группа – это неиспользуемые в сельском хозяйстве земельные участки, но включенные в состав категории земель сельскохозяйственного назначения.

Сложная ситуация в сфере оборота земель во многом обусловлена отсутствием надлежащей государственной земельной политики, недооценкой содержания и специфики земельных преобразований. По мнению доктора экономических наук Н.И. Шагайда, «оборот сельскохозяйственных земель является преимущественно неформальным»[2]. Ситуация, которая сложилась в связи с введением экономических санкций против Российской Федерации, создает условия для развития продовольственного кризиса; проявились недостатки аграрной политики, которые требуют не только повышения эффективности использования сельскохозяйственных земель, находящихся в обороте, но и принятия действенных законодательно

[1] См.: Официальный сайт Правительства РФ. URL: http://government.ru/orders/selection/401/31136/2 (дата обращения: 15.05.2018).

[2] *Шагайда Н.И.* Особенности оборота сельскохозяйственных земель в России: институциональный анализ. М., 2006. 225 с.

закрепленных мер по их охране от перевода в другие категории. Последнее особенно актуально, поскольку значимость земельных ресурсов России в производстве продовольствия с учетом мировых потребностей с каждым годом будет возрастать, и здесь многое будет зависеть от того, в чьих руках они будут находиться и для чего использоваться. Судебная практика в этой части обнажает все имеющиеся недостатки специального законодательства о переводе земель[3].

Рассматривая землю в качестве основного производственного ресурса в сельском хозяйстве, следует уделить внимание «экологическому уроку целины»[4], поскольку во второй половине XIX в., когда спрос на мировом зерновом рынке неуклонно возрастал, в условиях значительной сельскохозяйственной освоенности появились первые государственные проекты крупномасштабного освоения целинных земель в Поволжье, на Южном Урале, в Сибири. Ученые-почвоведы предлагали идеи выборочного, фрагментарного освоения наиболее продуктивных земель степной зоны и сохранения эколого-экономического равновесия в природопользовании, которое должно базироваться не на расточительной эксплуатации земельных ресурсов, а на рациональном землепользовании[5]. Отчасти руководство страны прислушалось к доводам ученых, и мероприятия по освоению целины осуществлялись после проведения масштабных почвенных исследований и рекомендаций по ведению растениеводства для земледельческих территорий России[6].

Однако в «хрущевскую эпоху» в разработках планов развития сельского хозяйства нередко принимались решения без научно обоснованной оценки экономического и ресурсного агропотенциала страны. Предшествующие планы экономического развития аграрной сферы были преданы ревизии и в своем большинстве отвергнуты, в том числе экологически прогрессивный план преобразования природы[7]. Таким образом, размещение зернового хозяйства происходило без

[3] См.: Решение Ярославского областного суда Российской Федерации от 16 декабря 2010 г. по делу № 3-72/2010. URL: https://rospravosudie.com/court-yaroslavskij-oblastnoj-sud-yaroslavskaya-oblast-s/act-105221282 (дата обращения: 15.05.2018).

[4] *Вишниченко В.Г.* Освоение целины – грандиозный социально-экономический проект XX в. // Вестник Тамбовского ун-та. Серия Политические науки и право. 2016. Т. 2. Вып. 3.

[5] См.: *Докучаев В.В.* Наши степи прежде и теперь. М., 1936; *Измаильский А.А.* Как высохла наша степь. М., 1937.

[6] См.: *Чибилев А.А.* Итоги и уроки целины // Вопросы степеведения. 2005. № 5. С. 7–12.

[7] См.: *Семенов Е.А.* Освоение целинных земель России и Казахстана: предпосылки и экономические итоги // Вестник ОГУ. 2012. № 13 (149). С. 318–322.

учета мозаичности почв, продуктивности пашни, географического положения относительно расселения, источников хранения и сбыта продукции. В результате освоения новых земельных угодий была создана крупная зерновая база и целинный пшеничный пояс. Но целина не превратилась в эффективный продовольственный комплекс[8].

Существующая сегодня структура земельных угодий целинных районов не соответствует современным рыночно-экономическим требованиям функционирования сельского хозяйства. Как отмечает академик РАН С.Н. Волков, «земельные ресурсы Российской Федерации являются основным фактором и движущей силой развития экономики страны, а организация рационального использования земель и их охраны – главной и первоочередной задачей государства»[9]. Каковы же пути решения образовавшихся проблем?

Необходимо обратить внимание на Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными и природными ресурсами, принятыми в 2013 г. Комитетом по мировой продовольственной безопасности ООН, в которых отмечается, что устойчивое природопользование в значительной степени зависит от того, каким образом люди, общины, землепользователи получают доступ к земельным и другим природным ресурсам. Утверждается, что ключевым фактором экономического роста, основой общественного развития является надежный равноправный доступ к этим ресурсам и контроль за их использованием[10]. Ученые-экономисты справедливо утверждают, что в данном случае не обойтись без планирования[11]. Очевидно, что план нельзя разработать без нормативов и норм. С их помощью целесообразно определять пути и сроки достижения перспективного состояния использования земель, потребность в земельных ресурсах

[8] См.: *Леппке О.Б.* Оборот земель сельскохозяйственного назначения: состояние, проблемы и пути решения // Правовые и экономические проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения. М., 2008.

[9] *Волков С.Н.* Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2013. № 10. С. 6–11.

[10] См.: Управление земельными ресурсами в целях экономической безопасности и устойчивого развития в Европе / Европейская экономическая комиссия при ООН. Женева, 2002.

[11] См.: *Бухалков М.И.* Планирование на предприятии: Учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2013; *Вашанов В.А.* Развитие аграрной сферы России в условиях глобализации. М., 2006; *Вершинин В.В.* Экономические проблемы земельных отношений и развития сельских территорий: пути и методы решения // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 5. С. 10–19.

на перспективу для различных отраслей экономики, строительства новых или реконструкции существующих объектов капитального строительства сельского хозяйства, промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения. Потребность в земельных ресурсах устанавливается по прогнозным показателям строительства или реконструкции объектов и сооружений, по укрупненным нормативам землеемкости, разработанным с учетом ожидаемых отраслевых тенденций научно-технического прогресса[12].

В настоящее время на сельскохозяйственные земли распространяют свое действие документы территориального планирования субъектов РФ, но они, как правило, принимаются без учета оценки земельно-ресурсного потенциала и экономической эффективности использования сельскохозяйственных угодий. В юридической науке предлагаются различные способы решения проблем эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения: и территориальное зонирование, и аграрная кластеризация. Более эффективным представляется планирование в формате территориального зонирования. Разделение сельскохозяйственных угодий в форме территориального зонирования по определенным критериям для соответствующих зон приоритетных режимов землепользования может стать основой для планирования рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны. Среди важных последствий такого подхода можно выделить: территориальное обособление в рамках сельскохозяйственных регламентов особо ценных земель федерального, регионального и местного значения; юридическое определение ограничений в переводе земель сельскохозяйственного назначения; определение порядка изменения видов разрешенного использования в рамках земель сельскохозяйственного назначения; параметров предельных размеров земельных участков[13].

В результате в сельском хозяйстве должна быть создана прочная основа для развития оборота сельскохозяйственных земель, в том числе и целинных земель.

---

[12] См.: *Иванов Н.И.* Планирование рационального использования земель сельскохозяйственного назначения и их охраны в субъектах Российской Федерации (на примере Центрального Федерального округа): Дисс. ... докт. экон. наук. М., 2015.

[13] См.: *Румянцев Ф.П.* О правовой регламентации предельных размеров земельных участков сельскохозяйственного назначения // Право и государство: теория и практика. 2010. № 10. С. 60–64.

Балашов Евгений Владимирович
balashov18@mail.ru

Ограничение прав участников общей долевой собственностина земли сельскохозяйственного назначения

Термин «ограничение» трактуется как действие, которое ограничивает какое-либо другое действие; установление границ, сужение чего-либо[1]. Следовательно, данный термин означает, что поведение субъекта имеет определенные пределы, установленные извне.

Правовые ограничения профессор А.В. Малько определяет как «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»[2].

В то же время надо заметить, что термин «правовые ограничения» носит в теории права дискуссионный характер.

В.И. Гойман рассматривает ограничение права (свобод) как осуществляемое в соответствии с предусмотренными законом основаниями и в установленном порядке сужение его объема[3].

По мнению Б.С. Эбзеева, ограничение основных прав человека представляет собой изъятие правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод, как изъятия из конституционного статуса человека и гражданина[4]. Следует согласиться с замечаниями в отношении данного определения, которые даны Ю.Н. Андреевым. По мнению ученого, «ограничение основных (конституционных)

[1] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 3-е изд., стереотипное. М., 1995. С. 436.
[2] *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 91.
[3] См.: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 7. С. 19, 24.
[4] См.: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола». С. 24.

прав и свобод граждан не может происходить путем изъятия тех или иных правомочий у обладателей таких прав. Может наблюдаться лишь стеснение некоторых проявлений тех или иных правомочий собственников, правообладателей, управомоченных лиц, носителей личных неимущественных прав, обладателей различных видов конституционных прав и свобод. Изъятие правомочий из круга традиционных полномочий или из конституционного статуса человека означало бы не ограничение, а прекращение тех или иных правомочий субъекта права, а по существу, незаконное лишение права в целом»[5].

Профессор С.С. Алексеев считает, что ограничение права больше относится к объему регулирования, границам имеющихся у лиц прав[6].

Подводя итог приведенным выводам, можно сказать, что правовое ограничение – это установление границ в деяниях (действиях, бездействии) вопреки интересу субъекта права.

На наш взгляд, наиболее точную характеристику признаков правовых ограничений привел профессор А.В. Малько:

1) ограничения связаны с неблагополучными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, ибо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны и общественных интересов в охране и защите;

2) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы и прав личности;

3) обозначают отрицательную правовую мотивацию;

4) предполагают снижение негативной активности;

5) направлены на защиту общественных отношений, выполняют функции их охраны[7].

В то же время, как утверждает профессор Ю.Н. Андреев, понятие «правовые ограничения» – более широкое правовое явление по сравнению с понятием «ограничения в праве», так как установление правовых норм поведения (в виде запретов, предписаний, дозволений) уже само по себе представляет ограничение человеческой деятельности, запрет на совершение тех или иных действий или, наоборот, предписывает действовать определенным образом. Поэтому можно говорить о правовых (помимо нравственных, религиозных,

[5] *Андреев Ю.Н.* Ограничения в гражданском праве. М., 2011. С. 9.

[6] См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 65.

[7] См.: *Малько А.В.* Указ. соч. С. 91.

физических и т.п.) ограничениях. В том же случае, когда речь идет об ограничениях в той или иной отрасли права, о конкретных ограничительных положениях, установленных законодателем, судом или договором, необходимо применять словосочетание «ограничения в праве», а при ограничении субъективных прав следует говорить об ограничении прав[8]. Выводы Ю.Н. Андреева вполне убедительны, и с ними следует согласиться. Термин «правовое ограничение» относится к такому правовому явлению, как правовое воздействие, а термин «ограничение прав» – к феномену правовое регулирование. Их соотношение осуществляется как общее и частное. Поэтому ограничениям в праве присущи специфические признаки.

Кроме того, можно согласиться с мнением Ю.Н. Андреева, что ограничение прав возможно не только в правоохранительных отношениях, при охране, защите, но и в регулятивных правоотношениях. Право на «защиту» возникает с момента нарушения законных прав правообладателя, до этого момента действует их «охрана». Ограничительные же меры рассчитаны законодателем для возможного, а не действительно имевшего место нарушения общественных интересов или законных интересов иных лиц[9].

Таким образом, можно выделить следующие признаки ограничений права:

1) неблагоприятное восприятие субъектом права;

2) направленность на удовлетворение противостоящих частных и публичных интересов, в том числе охраны и защиты;

3) уменьшение объема действия или бездействия субъекта права;

4) направленность на стабилизацию общественных отношений.

В зависимости от того, в каком элементе нормы права содержатся правовые ограничения, выделяют следующие их виды.

1. Факты-ограничения. Это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми действующее законодательство связывает возникновение, прекращение или изменение правоотношений. В нашем случае это такие юридические факты, которые сдерживают, препятствуют поведению субъекта, направленному на удовлетворение своего интереса или интересов. Однако такое сдерживание всегда направлено в интересах других лиц или лица.

2. Запреты. Под запретом понимают удержание субъекта от определенного поведения. В рамках правового поля запрет означает не

[8] См.: *Андреев Ю.Н.* Указ. соч. С. 14.
[9] См.: *Андреев Ю.Н.* Указ. соч. С. 13.

что иное, как удержание субъекта права от совершения определенного действия (поведения) под угрозой неблагоприятных санкций со стороны государства. Хотя поведение человека включает как действие, так и бездействие, запрет направлен исключительно на воздержание от активных действий (поведения). Логично было бы распространить запрет на воздержание и от бездействия, но в этом случае мы уже имеем дело с обязанностью, другим видом ограничений.

Для запрета как ограничения права характерны следующие признаки (черты): а) пассивное поведение (воздержание, бездействие); б) четкость, конкретность поведения, от которого необходимо отказаться; в) наличие санкции неблагоприятного характера, обеспечивающей соблюдение запрета; г) взаимосвязь.

3. Приостановление. Приостановление – это временный запрет (запрет на определенный срок). Для приостановления характерна конкретизация запрещаемых действий и наличие срока.

4. Обязанности. Обязанность представляет собой меру должного поведения участника правоотношений. Термин «обязанность» означает также круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для исполнения[10]. В отличие от запрета, который удерживает от совершения каких-либо действий, обязанность принуждает к совершению действий. Поэтому все, что касается запрета, относится и к обязанности.

5. Меры наказания. При установлении и применении наказания должны соблюдаться требования соразмерности неблагоприятных последствий общественной опасности совершенного деяния.

Использование в правовом регулировании земельных отношений такого инструмента, как ограничение, просто необходимо, учитывая специфику земли как объекта правовой регламентации. Земля, а земли сельскохозяйственного назначения прежде всего являются гарантом продовольственной безопасности, а значит, и безопасности государства в целом. Кроме того, земля является природным объектом, а значит, основой жизни и деятельности всех народов, проживающих на соответствующей территории.

В то же время использование ограничений в правовом регулировании отношений, объектом которых являются земли сельскохозяйственного назначения, должно соответствовать балансу частных и публичных интересов. Параметры такого баланса законодательно четко не определены. Однако, опираясь на

[10] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. соч. С. 433.

принципы земельного законодательства, можно сделать вывод, что при установлении ограничений должны соблюдаться определенные приоритеты: прежде всего должны учитываться интересы, связанные с охраной земли и использованием ее в сельскохозяйственной деятельности, и только потом связанные с ее имущественным характером.

Однако действующее законодательство не всегда соответствует указанным параметрам баланса частных и публичных интересов.

В качестве примера рассмотрим следующее. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельная доля может быть передана другому участнику долевой собственности. Перечень сделок определен указанной статьей. Кроме того, земельная доля может быть передана гражданину – члену крестьянского (фермерского) хозяйства, сельскохозяйственной организации, которые используют земельный участок, находящийся в общей долевой собственности. В целом законодательная формулировка соответствует балансу частных и публичных интересов, однако есть ряд замечаний: 1) не определены требования к использованию земельного участка (использовать можно и не по назначению, с нарушением экологических требований); 2) слишком узок круг субъектов – неучастников долевой собственности (почему сельскохозяйственная организация или гражданин-фермер, которые не используют земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, но готовые к этому, не могут приобрести земельные доли).

Таким образом, законодатель сделал первый шаг в реализации баланса частных и публичных интересов с позиции обозначенных нами приоритетов, однако необходимо продолжить данную работу и внести соответствующие изменения в действующее земельное законодательство.

Сырых Елена Владимировна
sev371@yandex.ru

Роль судебной практики в развитии земельного права[1]

Почти 30 лет прошло с момента начала земельной реформы, однако совершенствование земельного законодательства продолжается и сегодня, в том числе с учетом реализации норм земельного права судами.

Весьма существенную роль суда «...в оценке реформенного земельного законодательства с точки зрения соответствия конституционным установлениям, обеспечения прав и законных интересов граждан, общества и государства, поддержания социальной стабильности в условиях преобразований» отмечает Е.А. Галиновская[2]. Обобщение и анализ материалов судебной практики по земельным спорам позволяют выявить несовершенство либо отсутствие необходимых норм земельного права, а также исходя из изложенных в судебных актах результатов толкования судами норм земельного права наметить пути совершенствования и повышения эффективности земельного законодательства.

1. Прежде всего, материалы судебной практики могут использоваться для выявления законотворческих ошибок, определения их видов и оптимальных способов устранения. Исходя из общих критериев качества закона выделим четыре вида законотворческих ошибок: юридические, социальные, языковые и логические[3].

Юридические ошибки предполагают нарушение требований нормативности, полноты, конкретности, системности. Пожалуй, самый яркий пример юридической ошибки, которая была выявлена судебной практикой, – это противоречие в правовом регулировании

---

[1] Статья подготовлена с использованием справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2] См.: *Хабриева Т.Я., Лазарев В.В., Габов А.В.* и др. Судебная практика в современной правовой системе России: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М., 2017.

[3] См.: *Сырых Е.В.* Общие критерии качества закона: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000; она же. Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права: Науч.-практ. пособие. М., 2011.

залога права аренды земельных участков: п. 5 ст. 22 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) допускает передачу в залог указанного права без согласия арендодателя при условии его уведомления, а п. 1.1 ст. 62 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»[4] требует согласия арендодателя. При этом ЗК РФ имеет приоритет перед гражданским законодательством в части установления особенностей правового регулирования имущественных отношений, связанных с землей, а Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» является специальным законом в части правового регулирования ипотеки. Учитывая возникшие противоречия в судебной практике Высшим Арбитражным Судом РФ было дано разъяснение относительно приоритета Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»[5].

При выявлении юридической ошибки необходимо внесение изменений в земельное законодательство, в данном примере такие изменения должны быть направлены на устранение противоречия между нормами двух законов.

Социальные ошибки имеют место тогда, когда нормы права установлены без учета экономического, социального, культурного уровня развития общества или способ правового регулирования выбран без учета факторов, воздействующих на общественные отношения и препятствующих реализации норм прав.

В качестве примера нормы земельного права, принятой без учета экономического и социального уровня развития общества, приведем оспоренное в суде положение Закона Ставропольского края от 29 ноября 2016 г. № 106-КЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 34 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений»[6]: предельный минимальный размер образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения был увеличен с 30 га до 2500 га. Как было установлено судом, согласно пояснительной записке к законопроекту данная новелла была продиктована стремлением его авторов к более эффективному применению современных агротехнических технологий, высокопроизводительной сельскохозяйственной техники, сохранению

[4] Российская газета. 1998. № 137.

[5] См.: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

[6] Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. URL: www.pravo.stavregion.ru (дата обращения: 30.11.2016).

традиционно сложившихся севооборотов. Однако возможность достижения указанных результатов посредством установления минимального размера земельного участка в 2500 га опровергалась заключением ФГБНУ «Ставропольский научно-исследовательский институт сельского хозяйства».

Данный минимальный размер земельных участков должен был применяться к земельным участкам, образуемым в счет земельных долей. Поскольку средний размер земельных долей в регионе составлял 9–11 га, указанная норма не соответствовала экономическому и социальному развитию общества, фактически лишая собственников земельных долей права на выдел земельных участков в счет земельных долей.

Суд удовлетворил требование о признании указанного положения недействительным с момента его принятия как противоречащего актам высшей юридической силы и тем самым внес изменения в земельное законодательство[7]. Однако если несоответствие закона уровню развития общества выявляется по иным делам, не связанным с признанием нормативных правовых актов недействующими, то обязанность по внесению соответствующих изменений возникает у законодателя.

Другим видом социальных ошибок, которые могут быть выявлены судебной практикой, является наличие препятствий на пути реализации норм земельного права. Одним из таких препятствий в обеспечении равного доступа к приобретению прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, стало установленное п. 3 ст. 85 ЗК РФ право арендатора изменять вид разрешенного использования. В частности, граждане или юридические лица приобретали право аренды на такие земельные участки для одних целей, как правило, не связанных со строительством, или без торгов, а затем обращались к органам государственной власти или органам местного самоуправления с требованием об изменении вида разрешенного использования земельного участка на строительство, полученный отказ оспаривали в суде. Таким образом, иные лица, заинтересованные в приобретении соответствующих земельных участков для строительства, лишались возможности их приобрести.

Разрешая такие споры, суды пришли к выводу о недопустимости изменения вида разрешенного использования по требованию

[7] См.: решение Ставропольского краевого суда от 3 марта 2017 г. № 3а-287/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

арендатора земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности[8].

Социальные ошибки данного вида требуют от законодателя установления запрета на выявленный способ обхода норм земельного права. В рассмотренном случае законодатель установил запрет на внесение изменений в договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования, если такой договор заключен по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся с лицами, указанными в ЗК РФ (п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ).

Следующий вид законотворческих ошибок – языковые ошибки: текст закона не соответствует требованиям точности, ясности, простоты, краткости. Например, согласно п. 5.1 ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[9] земельный участок, выделенный в счет невостребованных земельных долей, может быть передан в собственность или аренду сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, «***использующим такой земельный участок***». Данное положение нельзя признать ясным: обычно «использование» подтверждается правоустанавливающими документами, однако в контексте рассматриваемой ситуации вероятность их оформления с собственниками невостребованных земельных долей невысока. Получается, что либо нужно признать фактическое использование как основание приобретения прав на земельный участок в рассматриваемых случаях, либо норму права будет невозможно реализовать в большинстве таких случаев.

Толкование данного положения было дано в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 5 за 2017 год, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г.[10]: при применении указанной нормы следует учитывать фактическое использование сельскохозяйственной организацией или крестьянским (фермерским) хозяйством земельного участка, которое может быть подтверждено любыми относимыми и допустимыми

[8] См.: постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 июня 2013 г. № 1756/13 по делу № А35-765/2012 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2013. № 12.
[9] Российская газета. 2002. № 137.
[10] СПС «КонсультантПлюс».

доказательствами, подтверждающими использование земельного участка в сельскохозяйственных целях (сведениями о расходах по обработке земельного участка и внесении удобрений, проведении посевных работ и уборке урожая и др.).

Логические ошибки имеют место в случаях, когда содержание закона не соответствует законам и правилам логики. Наиболее частые логические ошибки, выявляемые судебной практикой, – это введение специальных понятий без дефиниций, раскрывающих их содержание, если эти понятия имеют значение для юридической квалификации. Логической ошибкой, например, является отсутствие в земельном законодательстве дефиниции понятия «определение порядка пользования земельным участком», так как от содержания данного понятия зависит определение родовой подсудности нескольких видов земельных споров, в том числе споров об установлении границ между смежными земельными участками, которые вследствие этой ошибки рассматриваются как мировыми судьями, так и районными судами[11].

Следует отметить, что законотворческие ошибки выявляются судебной практикой только в тех случаях, когда наличие таких ошибок препятствует юридической квалификации, порождает противоречивую судебную практику. Наиболее опасными с этой точки зрения представляются юридические и социальные ошибки, которые необходимо оперативно устранять путем внесения изменений в акты земельного законодательства, тогда как языковые и логические ошибки могут быть преодолены разъяснениями судов.

2. Обобщение и анализ судебной практики позволяют выявлять пробелы в земельном законодательстве, а результаты толкования судом принципов и иных норм земельного права, данного в целях преодоления пробела, – определить пути совершенствования законодательства.

Как отмечает В.В. Ершов, исследуя проблему пробелов, «как правило, пробелы в «праве» содержатся не в «праве» в целом, а только в «законодательстве», а точнее, в отдельных внутригосударственных правовых актах, которые суд может преодолевать в конкретных спорах (*ad hoc*) посредством применения аналогии закона или межотраслевой аналогии закона; в этих случаях пробела в праве в целом нет, пробел

[11] См., например: решение Мирового судьи судебного участка № 48 в муниципальном образовании «Угранский район» Смоленской области от 25 марта 2016 г. № 2-58/2016-48; решение мирового судьи судебного участка № 4 г. Губкина Белгородской области от 24 марта 2016 г.; решение Троицкого районного суда Алтайского края от 26 апреля 2016 г. № 2-216/16; решение Борисоглебского районного суда Ярославской области 25 апреля 2016 г. 2-88/2016.

в праве является мнимым»[12]. Поддерживая данный тезис, обратим внимание на следующее. Во-первых, полагаем, что данный подход ни в коей мере не оправдывает допустимость наличия пробелов в законодательстве, так как для их преодоления посредством аналогии закона или межотраслевой аналогии закона нужны профессиональные юридические знания, которыми обладают судьи, но не обладает большинство граждан России. Поэтому отсутствие пробелов в праве не снимает с законодателя задачу по устранению пробелов в законодательстве.

Во-вторых, судебная практика позволяет не только выявить пробелы в земельном законодательстве, но и определить пути их преодоления, в том числе посредством принципов права. Так, например, в определении Верховного Суда РФ от 14 октября 2014 г. № 18-КГ14-112 выявлен пробел земельного законодательства в части отсутствия преимущественного права собственников виноградников на заключение договора аренды на земельный участок, занятого виноградниками, на новый срок.

Данный пробел связан с тем, что виноградники, как и иная древесно-кустарниковая растительность, не отнесены к объектам недвижимости, а преимущественным правом на заключение договора на новый срок наделены собственники недвижимости. При этом виноград – ценная сельскохозяйственная культура, которой при перемещении грозит уничтожение.

Преодолевая пробел земельного законодательства в пользу сохранения виноградника, суд применил принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, указав, что «при разрешении земельных споров следует учитывать не только правовой режим земельных участков как объектов недвижимого имущества, но и особо охраняемые законом свойства земель сельскохозяйственного назначения как основы жизни и деятельности человека, важнейшего природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве, а также их целевое назначение»[13].

Законодателем до настоящего времени не устранен указанный пробел земельного законодательства. Полагаем, что проектировать норму права в целях устранения указанного пробела следовало бы

[12] *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С.254.

[13] Определение Верховного Суда РФ от 14 октября 2014 г. № 18-КГ14-112 // СПС «КонсультантПлюс».

исходя из толкования, содержащегося в указанном определении Верховного Суда РФ.

3. Еще один способ использования материалов судебной практики для целей совершенствования земельного законодательства видится в том, что их анализ и обобщение позволяют прогнозировать эффективность проектируемых норм земельного права. Если проектируемая норма в той или иной мере не соответствует критериям качества закона, то для прогноза ее эффективности можно обратиться к практике применения судами норм, имеющих аналогичные дефекты.

Такой прогноз, как представляется, следовало бы дать в отношении п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения, введенного Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения»»[14]. Данным пунктом «уточнялся» порядок исчисления трехлетнего срока, необходимого для принудительного прекращения права собственности на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения при его неиспользовании, а именно было установлено, что в указанный трехлетний срок не включается срок освоения земельного участка, который не может составлять более двух лет.

В нарушение критериев качества закона в данной норме имелись: 1) специальный термин, содержание которого не установлено законодательством; 2) неопределенность в исчислении сроков (так как их течение ставилось в зависимость от специального термина).

Для прогноза эффективности указанной нормы можно было бы найти судебную практику по реализации норм права, обладающих аналогичными дефектами. Так, оба названных дефекта были характерны для норм права об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: до 10 января 2005 г. в земельном законодательстве не был закреплен перечень объектов государственного или муниципального значения, для которых допускалось изъятие. Однако и после установления указанного перечня в юридической науке обращалось внимание на недостаточную определенность данного термина[15]. Неопределенность была также

[14] Российская газета. 2010. № 297.

[15] См.: *Землякова Г.Л., Мельников Н.Н., Самончик О.А., Устюкова В.В.* Правовое обеспечение публичного интереса при регулировании земельных отношений // Государство и право. 2011. № 9. С. 48–53.

и с исчислением сроков изъятия: до 1 апреля 2015 г. в законодательстве не был однозначно определен момент начала исчисления срока, истечение которого необходимо для обращения органа государственной власти или органа местного самоуправления в суд.

Практика, сформировавшаяся по спорам об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, однозначно показывала: связывание юридических последствий с обстоятельствами, содержание которых не установлено законодательством, а также неточное определение момента начала течения сроков неэффективно и неизбежно порождает противоречивую судебную практику[16].

Следовательно, судебная практика по указанной категории дел позволяла дать однозначный отрицательный прогноз и в отношении нормы об исключении срока освоения земельного участка из трехлетнего срока, необходимого для принудительного прекращения права на земельный участок сельскохозяйственных угодий. Однако указанная норма была принята и практика ее реализации подтвердила наш гипотетический прогноз: в одних случаях суды «автоматически» прибавляли к трехлетнему сроку неиспользования земельного участка двухлетний срок его освоения и исходили из того, что принудительное прекращение права возможно по истечении пяти лет[17], в других – учитывали этот срок лишь при наличии доказательств осуществления деятельности по освоению участка[18].

Неэффективность указанной нормы стала основанием для устранения ее дефектов в 2016 г.[19]: в трехлетний срок, необходимый для принудительного прекращения права собственности на земельный участок в случае его неиспользования, был включен срок освоения земельного участка. Таким образом, отрицательный прогноз в отношении эффективности нормы земельного права, действовавшей в период с 2011 по 2016 г., мог быть дан уже на стадии

[16] Подробнее см.: Практика разрешения судами отдельных видов земельных споров: Науч.-практ. пособие. М., 2010. С. 207–222.

[17] См., например: определение Калужского областного суда от 17 марта 2014 г. по делу № 33-696/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

[18] См., например: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 апреля 2015 г. № Ф06-22210/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

[19] См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 151.

ее проектирования исходя из судебной практики по применению норм, имеющих аналогичные дефекты.

В заключение отметим, что обращение к материалам судебной практики, результатам судебного толкования позволяет выявить существующие проблемы правового регулирования, наметить оптимальные пути их устранения, дать прогноз эффективности действия норм земельного права уже на стадии их проектирования и, следовательно, внести значительный вклад в развитие земельного права.

Чмыхало Елена Юрьевна
elenasgap@yandex.ru

О регулировании земельных отношений нормативными правовыми актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления

Земельное законодательство РФ согласно ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) включает не только федеральные нормативные правовые акты, но и нормативные правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Право субъектов Федерации регулировать земельные отношения определено Конституцией РФ, в соответствии с которой земельное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пп. «к» п. 1 ст. 72).

Устанавливая полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере, необходимо иметь в виду ст. 9 ЗК РФ, определяющую исключительную компетенцию Российской Федерации в сфере земельных отношений, в том числе и правотворческой. Так, к исключительной компетенцией Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений относится: установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; установление ограничений прав обладателей земельных участков, а также ограничений их оборотоспособности; установление порядка резервирования земель и принудительного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией РФ, ЗК РФ, федеральными законами.

В некоторых статьях ЗК РФ и нормах иных федеральных правовых актов непосредственно определяется, какие земельные отношения регулируются субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Примером являются нормы п. 2 ст. 39.4 ЗК РФ, устанавливающие, что при заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов цена такого

земельного участка, если иное не установлено федеральными законами[1], определяется в порядке, предусмотренном: Правительством РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органом государственной власти субъекта РФ в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. В ЗК РФ не определяется форма актов, регулирующих данные отношения, поэтому одни субъекты Федерации принимают законы[2], другие – регулируют их актами исполнительных органов государственной власти[3].

Механизм расчета цены земельного участка используется, как правило, одинаковый, применяется кадастровая стоимость земельного участка и повышающие коэффициенты в зависимости от его местоположения и разрешенного использования. Именно такой механизм расчета предусмотрен Правилами определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, при заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26 марта 2015 г. № 279 (ред. от 30 мая 2017 г.)[4].

Нормы, аналогичные выше изложенным, содержатся в п. 3 ст. 39.7 ЗК РФ, они предусматривают, что, если иное не установлено ЗК РФ

---

[1] См.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. 5.1 ст. 10) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

[2] См., например: Закон Сахалинской области от 31 марта 2015 г. № 13-ЗО «Об определении цены земельных участков при их продаже гражданам для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территории Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2015. 4 апр.; Закон Сахалинской области от 10 июля 2015 г. № 59-ЗО «Об определении цены земельных участков при их продаже без проведения торгов на территории Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2015. 14 июля; Закон Сахалинской области от 19 марта 2013 г. № 16-ЗО «Об определении цены земельных участков на территории Сахалинской области при их продаже собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, и их оплаты» // Губернские ведомости. 2013. 23 марта.

[3] См.: Положение о порядке определения цены земельных участков, находящихся в государственной собственности Саратовской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Саратовской области при заключении договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов, утверждено постановлением Правительства Саратовской области от 15 апреля 2015 г. № 172-П (ред. от 29 мая 2015 г.) // Сайт сетевого издания «Новости Саратовской Губернии». URL: http://www.sarnovosti.ru, 20.04.2015.

[4] СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2124.

или другими федеральными законами[5], порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается: Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, в зависимости от формы собственности на землю. Для единообразного применения данных правовых норм постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 (ред. от 5 мая 2017 г.)[6] утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

В этом случае так же, как и в предыдущем, не установлена форма правового акта, поэтому некоторые субъекты Федерации принимают законы, например Закон Сахалинской области от 1 августа 2008 г. № 78-ЗО (ред. от 10 июля 2015 г.) «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков на территории Сахалинской области»[7], другие регулируют эти вопросы нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, например постановление Правительства Саратовской области от 27 ноября 2007 г. № 412-П «Об установлении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Саратовской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляемые в аренду без торгов»[8]. Механизм расчета арендной платы, предусмотренный актами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами, соответствует принципам, установленным вышеуказанным постановлением Правительства РФ, и представляет собой формулу, в которой применяется кадастровая стоимость земельного участка и повышающие коэффициенты в зависимости от разрешенного использования земельных участков.

[5] См.: п. 5.1 ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».
[6] СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.
[7] Губернские ведомости. 2008. 8 авг.
[8] См.: Саратовская областная газета, официальное приложение. № 69. 2007. 4 дек. // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.04.2018).

В связи с многочисленными конфликтами, спровоцированными ежегодным резким повышением размера арендной платы, в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»[9] была включена норма, устанавливающая, что в случае переоформления юридическими лицами, не указанными в ЗК РФ, права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков годовой размер арендной платы устанавливается в пределах: 2% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков; 0,3% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения; 1,5% кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте. Изменение годового размера арендной платы, определенного в соответствии с этой нормой, может предусматриваться договорами аренды указанных земельных участков только в связи с изменением кадастровой стоимости соответствующего земельного участка. Для отдельных категорий арендаторов в ЗК РФ устанавливаются ограничения по размеру арендной платы, например для граждан, имеющих в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков, размер арендной платы за земельный участок определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка (пп. 3 п. 5 ст. 39.7 ЗК РФ).

В изложенных нормах ЗК РФ четко разграничивается сфера действия нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в зависимости от формы собственности на землю. Следует обратить внимание на то, что отношения по определению расчета цены и арендной платы за земельные участки, на которые государственная собственность не разграничена, предоставляемые без торгов, регулируются актами субъектов Федерации, тогда как полномочиями по распоряжению такими земельными участками наделены органы местного самоуправления[10]. Предоставление данных полномочий субъектам Федерации и органам местного самоуправления вполне обоснованно, так как они регулируют их, осуществляя полномочия

[9] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

[10] См.: статья 3.3 Федерального закона «О введение в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

собственников этих земель, кроме того, это позволяет учесть региональные и местные социальные, экономические, климатические, природные и иные особенности при установлении повышающих коэффициентов.

Буквальное толкование указанных норм ЗК РФ не позволяет установить обязательность регулирования отношений в этой сфере субъектами Федерации или органами местного самоуправления. Однако отсутствие правового регулирования данных отношений федеральными нормативными правовыми актами обосновывает необходимость принятия соответствующих актов.

Законами субъектов Федерации регулируются и отношения по предоставлению земельных участков в собственность бесплатно. В п. 2 ст. 39.19 ЗК РФ установлено, что порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в пп. 6 и 7 ст. 39.5 ЗК РФ, порядок снятия с учета, порядок предоставления им земельных участков и основания для отказа, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов РФ.

Это касается в том числе и многодетных граждан, в отношении которых субъекты Федерации вправе определять еще и условия предоставления земельных участков. Для единообразного применения этих норм приказом Минрегиона России от 9 сентября 2013 г. № 372 утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей[11] (далее – Методические рекомендации), цель которых – оказание методической помощи субъектам РФ для единообразного нормативного правового регулирования данных отношений.

В нормативных правовых актах субъектов Федерации учитываются положения Методических рекомендаций, например касающиеся видов разрешенного использования земельных участков, предоставляемых гражданам, имеющим трех и более детей. Это ведение личного подсобного хозяйства, индивидуальное жилищное строительство, садоводство или огородничество; принцип однократности бесплатного предоставления земельных участков указанным гражданам, для реализации которого предусматривается ведение реестра

[11] Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 5.

граждан, включенных в списки лиц, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков[12].

Определяя условия предоставления земельных участков многодетным гражданам, субъекты Федерации учитывают возможности региона, в частности, наличие свободных земель, которые могут быть предоставлены, а поэтому, как правило, устанавливают условия, ограничивающие круг лиц, имеющих право приобрести земельные участки в собственность бесплатно. Наиболее часто в нормативных правовых актах субъектов Федерации содержится требование о сроке проживания на территории соответствующего субъекта Федерации[13]. В зависимости от условий предоставления земельных участков субъекты Федерации определяют перечень документов, которые необходимо представить заинтересованными лицами, свидетельствующие о соблюдении таких условий.

При определении случаев бесплатного предоставления земельных участков гражданам в соответствии с п. 7 ст. 39.5 ЗК РФ в некоторых актах, принятых субъектами Федерации, дублируются положения п. 4 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предоставляющего право гражданам РФ приобретать в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в их фактическом пользовании. Обязательным условием при этом является нахождение на нем жилого дома, право собственности на который возникло у гражданина до дня введения в действие ЗК РФ либо после дня введения его в действие, при условии, что право собственности на жилой дом перешло к гражданину в порядке наследования и право собственности наследодателя на жилой дом возникло до дня введения в действие ЗК РФ. Дублируя эту норму Федерального закона, в Законе Республики Бурятия от 16 октября 2002 г. № 115-III (в ред. от 7 марта 2018 г.) «О бесплатном предоставлении

[12] См.: постановление Правительства Саратовской области от 17 февраля 2012 г. № 81-П «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра граждан, в отношении которых уполномоченным органом исполнительной власти области или органами местного самоуправления приняты решения о предоставлении им земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Законом Саратовской области «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»» // Собрание законодательства Саратовской области. 2012. № 5. Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.02.2018.

[13] См., например: Земельного кодекса Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. № 888-З № 673-IV (ред. от 26 апреля 2018 г.) (п. 1 ст. 24.1) // Якутские ведомости. 2011. 15 янв.; 2018. 17 мая.

в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности»[14] фактически было предусмотрено дополнительное условие – регистрация проживания в жилом доме, расположенном на таком земельном участке. В частности, в п. 5 ч. 2 ст. 1.2.1 было установлено требование о представлении справки о регистрации (прописке) по месту жительства в указанном жилом доме. По заявлению заинтересованных граждан, посчитавших нарушенными их права, Верховным Судом РФ рассматривалось административное исковое заявление о признании недействующим п. 5 ч. 2 ст. 1.2.1. Заявленный иск судами был удовлетворен, в обосновании судебных актов указано, что полномочие субъекта РФ самостоятельно определять случаи предоставления земельных участков отдельным категориям граждан бесплатно не может реализовываться произвольно, а устанавливаемые условия не должны противоречить федеральным нормативным правовым актам[15].

Интересным с этой точки зрения является и Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2016 г. № 73-АПГ16-4, которым было отказано в удовлетворении требований заместителя прокурора Республики Бурятия о признании не действующими со дня их принятия отдельных положений Закона Республики Бурятия от 27 ноября 2015 г. № 1520-V «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия в сфере земельных отношений»[16]. В указанном Законе субъект Федерации, дублируя изложенное выше положение п. 4 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», расширил сферу его действия. В соответствии с Законом субъекта Федерации бесплатно в собственность могут приобретаться и земельные участки, фактически используемые гражданами, на которых расположены жилые дома, созданные после вступления в силу ЗК РФ. По мнению административного истца, граждане, самовольно занявшие земельные участки для строительства жилых домов, поставлены в преимущественное положение по сравнению с иными гражданами РФ, не допускавшими фактов незаконного занятия земель, находящихся в государственной и муниципальной

[14] См.: Бурятия. 2002. 19 окт.; Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 07.03.2018.
[15] См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 августа 2016 г. № 73-АПГ16-5 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).
[16] Бурятия. 2015. 1 дек.

собственности. В удовлетворении заявленных требований было отказано. Суд исходил из того, что оспариваемое положение Закона субъекта Федерации не противоречит федеральным нормативным правовым актам, не нарушает принципа равенства всех перед законом, а также предусмотренный ЗК РФ принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. На основании чего был сделан вывод о том, что ЗК РФ наделяет субъекта РФ полномочием определять случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность[17].

Анализ правовых позиций, сформированных Верховным Судом РФ, свидетельствует о том, что субъекты Федерации, регулируя земельные отношения, вправе устанавливать условия, улучшающие положение субъектов правоотношений, и не могут ограничивать их прав, снижать уровень гарантий этих прав. По п. 4 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» субъекты Федерации не наделены полномочиями по регулированию этих отношений, поэтому суды, обосновывая правомерность положения Закона Республики Бурятия «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия в сфере земельных отношений», ссылаются на общую норму ЗК РФ, содержащуюся в п. 7 ст. 39.5 ЗК РФ, наделяющую субъектов Федерации правом устанавливать категории граждан, имеющих право приобретать земельные участки в собственность бесплатно.

Субъектам Федерации предоставлена свобода в регулировании земельных отношений, поэтому они либо принимают комплексные нормативные правовые акты, регулирующие все сферы земельных отношений, либо отдельные нормативные правовые акты, регулирующие только конкретный вид отношений. Например, непосредственно в Земельном кодексе Республики Татарстан[18], Земельном кодексе Республики Саха (Якутия), Законе Новосибирской области от 5 декабря 2016 г. № 112-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования земельных отношений на территории Новосибирской области»[19] определяются

[17] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 августа 2016 г. № 73-АПГ16-4 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

[18] Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 4; Собрание законодательства Республики Татарстан. 2018. № 22 (ч. I). Ст. 0880.

[19] Советская Сибирь. 2016. 14 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.05.2018).

и случаи бесплатного предоставления земельных участков отдельным категориям граждан, и порядок постановки на учет таких граждан, снятия их с учета, и порядок предоставления им земельных участков. В Новгородской области эти отношения регулируются отдельным Законом от 27 апреля 2015 г. № 763-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2017 г.) «О предоставлении земельных участков на территории Новгородской области»[20].

Законами субъектов Федерации устанавливаются не только случаи предоставления земельных участков гражданам в собственность бесплатно, но и порядок постановки таких граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядок снятия с учета, порядок предоставления им земельных участков в собственность бесплатно и основания для отказа (согласно п. 2 ст. 39.19 ЗК РФ). Анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации позволяет выявить единообразные процедуры совершения этих действий, так как они не зависят от региональных особенностей и учитывают положения вышеуказанных Методических рекомендаций.

Как отмечалось выше, не всегда в федеральных нормативных правовых актах определяется форма акта субъекта Федерации или органа местного самоуправления, регулирующего ту или иную сферу земельных отношений. В связи с этим возникали спорные ситуации. Так, например, случаи бесплатного предоставления земельных участков гражданам были определены Законом Костромской области от 21 октября 2010 г. № 672-4-ЗКО «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков на территории Костромской области»[21]. Для его реализации постановлением администрации Костромской области от 10 декабря 2012 г. № 514-а были утверждены Порядок учета и рассмотрения заявлений граждан, имеющих право на предоставление земельных участков в соответствии с указанным выше Законом области, и Порядок формирования перечня земельных участков, предназначенных для предоставления отдельным категориям

[20] Новгородские ведомости (официальный выпуск). 2015. 30 апр.; 2017. 29 дек.

[21] Закон Костромской области от 21 октября 2010 г. № 672-4-ЗКО «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков на территории Костромской области», утратил силу в соотв. с Законом Костромской области от 22 апреля 2015 г. № 668-5-ЗКО «О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно» // Портал правовой информации Костромской области. URL: www.adm44.ru 27.04.2015, 01.06.2017.

граждан[22]. По заявлению гражданина, посчитавшего, что его права были нарушены при применении акта субъекта Федерации, судами рассматривалось гражданское дело о признании недействующим пп. 4 п. 8 Порядка учета и рассмотрения заявлений граждан, которым определялись случаи снятия с учета граждан, принятых на учет в целях бесплатного предоставления земельных участков. Гражданин полагал, что, поскольку основания для принятия на учет граждан, имеющих право на предоставление земельных участков, предусмотрены Законом Костромской области, этим же Законом должны быть установлены и основания для снятия граждан с такого учета, орган исполнительной власти (администрация Костромской области) своим постановлением не вправе устанавливать их, так как подменяет тем самым законодательный орган. Удовлетворяя заявленные требования, суды пришли к выводу о несоблюдении формы акта, изданного органом исполнительной власти субъекта РФ с превышением своих полномочий, несоответствии оспариваемого положения нормативного правового акта требованиям правовой определенности и ясности, обосновав свои выводы ссылкой на п. 6 ст. 39.5 ЗК РФ, в соответствии с которым данные отношения регулируются законом субъекта Федерации[23]. В 2015 г. указанным выше субъектом Федерации был принят Закон от 22 апреля 2015 г. № 668-5-ЗКО «О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно», определяющий случаи и порядок постановки на учет, снятия с учета и предоставления земельных участков.

Проведенное исследование позволило судить о том, что разнообразие природных, экономических, социальных и иных условий России обосновывает необходимость регулирования земельных отношений с учетом региональных и местных особенностей, что обеспечивается правовыми актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Однако в некоторых случаях, предусмотренных в ЗК РФ, регулирование земельных отношений не связано с перечисленными выше особенностями, это касается,

[22] См.: постановление Администрации Костромской области от 10 декабря 2012 г. № 514-а «О реализации Закона Костромской области от 21 октября 2010 г. № 672-4-ЗКО «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков на территории Костромской области», утратило силу на основании постановления администрации Костромской области от 22 апреля 2015 г. № 156-а // Портал правовой информации Костромской области.URL: www.adm44.ru 27.04.2015.

[23] Определение Верховного Суда РФ от 22 апреля 2015 г. № 87-АПГ15-1 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

например, процедур предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам бесплатно, которые, как правило, в правовых актах субъектов Федерации устанавливаются одинаковыми и не требует регионального регулирования, а поэтому могли бы быть определены федеральными нормативными правовыми актами.

Пашова Маргарита Сергеевна
pashova46@mail.ru

Изменение законодательства о землях сельскохозяйственного назначения

По значимости земли сельскохозяйственного назначения стоят на первом, а по площади на втором месте в земельных ресурсах Российской Федерации[1]. Как регламентировано действующим законодательством, данные земли, являясь основным средством производства в сельском хозяйстве, имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. В частности, установлены ограничения по обороту сельскохозяйственных угодий. Правовое регулирование отношений по использованию и охране сельскохозяйственных земель всегда было и остается наиболее актуальным для граждан и общества в целом.

Следует отметить, что каждый новый законопроект провозглашает своей целью совершенствование земельного законодательства, упорядочение отношений в этой области. Однако постоянные изменения, дополнения и непомерное их количество не способствуют достижению поставленной цели. Например, с момента вступления в силу в октябре 2001 г. Земельного кодекса РФ (далее по тексту – ЗК РФ) принято более 100 федеральных законов о внесении в него изменений и дополнений. По гл. XIV о землях сельскохозяйственного назначения принято более 16 таких федеральных законов, четыре статьи признаны утратившими силу.

Одновременно с изменениями и дополнениями Земельного кодекса вносятся изменения в целый ряд других кодексов (в Бюджетный, Гражданский, Лесной) и десяток иных федеральных законов[2].

Федеральные законы, которые регулируют исключительно отношения, связанные с землями сельскохозяйственного назначения[3],

---

[1] См.: *Болтанова Е.С.* Земельное право: Курс лекций. М., 2003.

[2] См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597.

[3] Например, федеральные законы от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; от 10 января 1996 г. «О мелиорации земель»; от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве**» и многие другие.**

также постоянно изменяются, дополняются. Помимо этих законов, законов субъектов РФ, действуют многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, также обязательные для применения[4]. Все это создает лишь видимость регулирования, поскольку гражданам крайне затруднительно ознакомиться с таким количеством актов, понять их, учитывая сложные конструкции и формулировки многих норм, и применить на практике.

Вторая проблема – это нежелательная тенденция развития земельного законодательства. Например, федеральным законодательством признан утратившим силу целый перечень справедливых и оправданных временем норм. Так, более 16 лет действовала норма Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-I «О плате за землю», по которой освобождались от уплаты земельного налога на первые 10 лет граждане, получившие для сельскохозяйственных нужд нарушенные земли (требующие рекультивации), а за участки, предоставленные в целях добычи торфа, используемого на повышение плодородия почв, они освобождались от уплаты земельного налога полностью. Граждане, впервые организующие крестьянские (фермерские) хозяйства, также освобождались от уплаты земельного налога в течение пяти лет с момента предоставления им земельных участков[5].

Похвально, что региональное законодательство продолжает действовать в этом направлении, например, по Закону г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах»[6] (ред. от 29 апреля 2015 г.) в установленном порядке могут предоставляться правообладателям

[4] См., например: письма Минэкономразвития России от 8 апреля 2010 г. № Д23-1219; от 8 июля 2011 г. № 14310-ИМ/Д23 о том, что до внесения в законодательство РФ соответствующих изменений государственный кадастровый учет изменений земельного участка в составе земель сельскохозяйственного назначения в связи с изменением вида разрешенного использования может быть осуществлен в случае представления в орган кадастрового учета решения главы местной администрации, принятого с учетом публичных слушаний, об изменении одного вида разрешенного использования такого земельного участка на другой вид в порядке, установленном п. 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». И это несмотря на «сформировавшуюся единообразную судебную практику, основанную на недопустимости изменения правового режима таких земельных участков без перевода их в другую категорию» (См.: Нарышева Н.Г. Проблемы установления и изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2016. № 2. С. 11–18).

[5] См.: Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-I «О плате за землю» (ред. от 26 июля 2007 г.). Данная норма утратила силу по Федеральному закону от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44. Ст. 1424.

[6] Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 9. Ст. 149.

земельных участков льготы по плате за землю и иные льготы в случае внедрения ими почвозащитных технологий, проведения мероприятий по восстановлению и улучшению городских почв, осуществления других мер по их охране и рациональному использованию. Аналогичные нормы действуют во многих зарубежных государствах[7].

Также признана утратившей силу ст. 58 ЗК РФ, по которой осуществлялось возмещение потерь сельскохозяйственного производства. Соответственно, из названия гл. XIII ЗК РФ тоже исключено положение о «возмещении потерь сельскохозяйственного производства и потерь лесного хозяйства», равно как из п. 3 ст. 14 исключены слова «и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства». При расчете потерь сельскохозяйственного производства использовались нормативы стоимости освоения новых земель взамен изымаемых сельскохозяйственных угодий. Средства направлялись на финансирование мероприятий по охране земель, в том числе мероприятий по повышению плодородия почв. Данное «совершенствование» предусмотрено нормативным актом, казалось бы, прямо не относящимся к землям сельскохозяйственного назначения[8].

Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»[9] признаны утратившими силу п. 2 и 3 ст. 79 ЗК РФ. По данным нормам для строительства промышленных объектов и для иных несельскохозяйственных нужд предоставлялись земли, непригодные для ведения сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. Изъятие, в том числе путем выкупа, в целях предоставления для

[7] Так, согласно ст. 194 Налогового кодекса Республики Беларусь «…от земельного налога освобождаются земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения или улучшения их состояния, на период, предусмотренный проектом производства работ». Налоговый кодекс Украины определяет, что земли сельскохозяйственных угодий, которые находятся во временном консервировании или в стадии сельскохозяйственного освоения, не подлежат налогообложению. См.: Иванова С.В. Охрана земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2012. № 1. С. 34–37; Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. № 71-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 253. 2/1726.

[8] См.: Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5498.

[9] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышала среднерайонный уровень, допускалось только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств России, обеспечением обороны и безопасности государства, разработкой месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия Российской Федерации, строительством и содержанием объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, связи и иных подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

В настоящее время осталась только норма, касающаяся особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий. При этом судьба таких угодий полностью отдана на усмотрение субъектов РФ. В соответствии с законодательством субъектов РФ указанные выше земли *могут быть* включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Между тем названным выше Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ предусмотрены исключения из этого правила, чем широко пользуются на практике. Например, на 40% земель сельскохозяйственного назначения Подмосковья добывается песок и другие полезные ископаемые[10]. А отсюда и миллионы гектаров потерь продуктивной пашни за счет добычи, например, песка, другого несельскохозяйственного использования и превращения затем карьеров в свалки[11]. И это несмотря на ограничения, содержащиеся в целом перечне нормативных правовых актов различного уровня.

Действующим законодательством[12] из понятия земельного участка как объекта земельных отношений исключен такой признак, как почвенный слой, т.е. почва больше не является обязательной

[10] URL: http://inserprud.ru/novosti/_aktualno/kruglyy-stol-po-nedropolzovaniyu (дата обращения: 30.08.2018).

[11] См.: *Пышьева Е.С.* Перевод мелиорированных земель в иные земли: правовые проблемы и их решение // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 153–161; Сапоткина Т.И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда // Арбитражные споры. 2016. № 4. С. 47–82.

[12] См. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597.

составляющей земельного участка[13]. Кардинально изменен, причем не в лучшую сторону, раздел «Охрана земель» ЗК РФ.

С января 2014 г. вступили в силу изменения в п. 3 ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части отмены минимального срока аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Данное изменение, несомненно, повлечет за собой отрицательные последствия, в частности, снижение плодородия таких участков из-за заключения договоров на срок менее года, в простой письменной форме без государственной регистрации договора. При этом арендаторы могут не опасаться проверок обязательных требований в отношении земельного участка, которые проводятся не чаще чем один раз в три года[14].

В законодательство по вопросам возмещения правообладателям земельных участков при изъятии последних также внесены существенные изменения. Наряду с исключением понятия «выкупая цена»[15] признана утратившей силу вся ст. 55 ЗК РФ («Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд») с такими нормами, как: «…при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда» и др.

В целях повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения в июле 2016 г. принимается специальный Федеральный закон[16]. При этом ст. 78 ЗК РФ дополняется трудным для понимания п. 4: «Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенные на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, не могут использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства».

---

[13] См.: *Тоточенко Д.А.* Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 152–159.

[14] См.: *Калинин Г.И.* Негативные последствия отмены минимально установленного срока аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2014. № 4. С. 9–11.

[15] Подробнее об этом см.: *Усольцева Г.В.* Определение размера возмещения при изъятии и временном занятии земель сельскохозяйственного назначения – точка зрения эксперта // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1. С. 11–18.

[16] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4287.

Краткий анализ эволюции законодательства позволяет сделать вывод об имеющем место процессе «выхолащивания» из нормативных правовых актов отличительных свойств земель сельскохозяйственного назначения, а также о том, что внесенные изменения и дополнения не способствуют упорядочению отношений в рассматриваемой области.

Аверина Кристина Николаевна
akristin@bk.ru

Проблемы реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере землепользования

В числе первых из наиболее актуальных проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования при осуществлении полномочий в сфере земельных правоотношений, будет рассмотрен не разрешенный до настоящего времени вопрос определения межотраслевого приоритета в случае противоречия между актами законодательства. А именно, требует разрешения проблема – какие нормы имеют верховенство в регулировании правового статуса муниципальных образований в области земельных правоотношений: нормы земельного законодательства или нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Так, например, согласно п. 2 ст. 3 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) к земельным отношениям нормы ряда отраслей законодательства могут быть применены лишь в том случае, если данные отношения не урегулированы нормами земельного законодательства. Вместе с тем п. 3 ст. 72 ЗК РФ установлено, что в отношении расположенных в границах городских и сельских поселений объектов земельных отношений муниципальный земельный контроль осуществляют органы местного самоуправления городских и сельских поселений.

В свою очередь, Федеральный закон № 131-ФЗ также претендует на первенство в регулировании вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления.

Для решения этой проблемы необходимо закрепить норму о верховенстве Федерального закона № 131-ФЗ при регулировании вопросов местного значения, в том числе и связанных с землей.

[1] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Во всех остальных случаях верховенство должно иметь земельное законодательство.

Еще одной важнейшей проблемой в практике муниципалитетов выступает вопрос о финансовой самостоятельности и независимости органов местного самоуправления от государственной власти при осуществлении ими полномочий, в том числе и по вопросам, связанным с землей. Эта проблема касается прежде всего вопроса о том, чьи интересы отстаивает муниципалитет, осуществляя публичные правомочия: интересы населения, проживающего на его территории, интересы государства или интересы отдельных лиц, использующих свое высокое положение в системе муниципальной власти, как правило, в корыстных целях.

Поверхностный взгляд на эту проблему позволяет сделать предсказуемый вывод о том, что ответ здесь очевиден и лежит на поверхности, поскольку отечественное законодательство закрепляет принципы независимости и самостоятельности органов местной власти от государства при осуществлении ими местного самоуправления. Эти нормы закреплены как в гл. VIII Конституции РФ, так и в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Однако правоприменительная практика в связи с вопросом о самостоятельности и независимости муниципалитетов от государства наглядно демонстрирует следующее. Речь идет прежде всего о финансовой зависимости муниципальных образований от государства, которая проявляется в низкой обеспеченности муниципальных бюджетов собственными доходами. В этой связи нельзя не согласиться с М.И. Глубоким, по мнению которого принципы независимости и самостоятельности органов местного самоуправления лишь декларируются в законе, однако на практике они не реализуются в связи с недостатком бюджетной самостоятельности муниципалитетов[2]. Данная позиция вполне обоснованна, поскольку действующая в Российской Федерации система распределения доходов между регионами оказывает негативное влияние как на экономическое развитие субъектов РФ, так и на финансовую обеспеченность и экономическую самостоятельность муниципальных образований. Кроме того, необходимо заметить, что происходящие на современном этапе развития России процессы централизации

[2] См.: *Глубокий М.И.* Проблемы формирования муниципальных бюджетов в Российской Федерации // Экономика, педагогика, право. 2017. № 1. URL: http://ecoedulaw.ru (дата обращения: 18.12.2017).

и унитаризации напрямую оказывают негативное влияние на финансовую независимость и самостоятельность муниципальной власти. В настоящее время прослеживается явная тенденция снижения финансовой и экономической автономности местного самоуправления[3].

Имеет место тенденция снижения доли собственных средств в бюджетах муниципальных образований, которая в настоящее время составляет в среднем от 5 до 50% в зависимости от статуса муниципалитета. Так, например, доля собственных доходов в бюджетах городских округов в среднем превышает 50 %, что указывает на сравнительно низкую дотационную зависимость данных муниципальных образований. Совершенно по-иному обстоит дело с бюджетами муниципальных округов и поселений. Бюджеты этих муниципальных образований по большей части формируются за счет дотаций и субвенций, доля собственных доходов в структуре бюджета исследуемых муниципальных образований не превышает 30%, а в большинстве случаев 20%. В целом по стране доля трансфертов из вышестоящих бюджетов в совокупных доходах местных бюджетов на 2016 г. составила 43,4%[4]. Доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов, в 2003 г. составлявшая 51,6%, в 2016 г. снизилась до 44,8%[5]. Кроме того, ежегодно увеличиваются долговые обязательства муниципальных образований. В 2007 г. они составляли 98,1 млрд руб., в 2010 г. – 169 млрд руб., в 2014 г. – 313,2 млрд руб.[6]

Следовательно, можно предположить, что местные налоги не играют существенной роли в формировании финансовых основ местного самоуправления. Подобная ситуация приводит к формированию материальной зависимости муниципальной власти от отчислений из бюджетов других уровней и создает затруднения для выполнения органами местного самоуправления своих функций.

Решение исследуемой проблемы видится в передаче части государственных налогов на местных уровень. В частности, предлагается закрепить за муниципалитетами налоги, поступления от которых непосредственно зависят от усилий органов местного самоуправления, в частности, налоги в рамках специальных

[3] См.: там же.

[4] Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: http://www.minfin.ru/ru (дата обращения: 18.12.2017).

[5] См.: там же.

[6] См.: *Игонина Л.Л.* Проблемы и перспективы укрепления финансовых основ местного самоуправления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 8-1. С. 125.

налоговых режимов, устанавливаемых для малого бизнеса, налог на доходы физических лиц, уплачиваемый индивидуальными предпринимателями. Эти меры позволят увеличить пополняемость местных бюджетов и тем самым создадут предпосылки для эффективного развития муниципальных образований, повышения их экономического потенциала, более эффективного решения вопросов местного значения, в том числе и в сфере земельных правоотношений.

В сфере земельных правоотношений проблемные моменты, возникающие в повседневной практической деятельности муниципальных образований, можно подразделить на следующие виды:

– проблемы в сфере налоговой политики;

– проблемы территориального планирования;

– проблемы, возникающие при предоставлении земельных участков из муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам;

– проблемы, возникающие в ходе резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд;

– проблемы муниципального земельного контроля;

– проблемы муниципального правотворчества.

В сфере налоговой политики, которой будет уделено внимание в данной статье, существует весьма актуальная проблема, выражающаяся в непоследовательности правового регулирования вопросов взимания земельного налога. Так, например, налоговой базой земельного налога является кадастровая стоимость земельного участка, устанавливаемая профессиональными оценщиками в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности[7], при этом органами исполнительной власти субъектов России определяется средний уровень кадастровой стоимости по муниципалитету. В свою очередь, органы местного самоуправления обладают правом определять налоговую ставку земельного налога в пределах, установленных ст. 394 Налогового кодекса РФ.

Поэтому представляется обоснованным мнение о том, что «органы местного самоуправления оказались лишенными механизма регулирования налоговых поступлений в полной мере»[8]. Для решения

[7] Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

[8] *Кудрявцева Л.А., Афисов В.В.* Правовые проблемы регулирования земельных отношений в муниципальном образовании // Евразийский союз ученых. 2016. № 3–4 (24). С. 26.

обозначенной проблемы следует закрепить за муниципалитетами право самостоятельно устанавливать кадастровую стоимость участков, являющихся собственностью муниципальных образований.

Помимо вышеуказанной, не менее значимой представляется проблема в сфере налоговой политики, обусловленная низкой собираемостью земельного налога. Неуплата земельного налога приводит к бюджетному дефициту муниципальных образований, лишает муниципалитеты возможности эффективно решать многочисленные проблемы, возникающие в процессе деятельности по вопросам местного значения[9].

Несмотря на то что земельный налог является одним из основных источников пополнения местных бюджетов, его доля в консолидированном бюджете составляет чуть более 0,6%[10].

Представляется справедливым утверждение о том, что налог на землю, который в развитых странах является основным источником дохода местных бюджетов, в России является в настоящее время недостаточно эффективным[11], что также подтверждает и приведенная выше статистика. Доходность бюджетов местного уровня от сборов земельного налога крайне низкая.

Причина столь низкой доходности усматривается в том, что на сегодняшний день многие земельные угодья в Российской Федерации по-прежнему не используются, не вовлечены в экономический оборот. Кроме того, в Российской Федерации высокая доля неучтенного землепользования. Так, например, в Росреестре зарегистрированы права лишь на 60% земельных участков, а 40% находятся вне учета и соответственно не могут облагаться земельным налогом[12].

В целях решения проблемы собираемости земельного налога представляется целесообразным проведение мероприятий по созданию эффективной оценки земель и по постановке их на кадастровый учет, по ликвидации недоимок по земельному налогу, что существенно пополнит доходную часть бюджетов муниципальных образований.

---

[9] См.: *Дюсембина Д.Н., Чванько А.А.* Проблемы взимания земельного налога в РФ // Наука XXI века: опыт прошлого – взгляд в будущее: материалы II Международной науч.-практ. конференции. Омск, 2016. С. 356.

[10] Официальный сайт Казначейства России. URL: http://www.roskazna.ru (дата обращения: 29.08.2018).

[11] См.: *Грибкова Н.Б.* Проблемы земельного налога в России и пути их решения // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2013. № 11 (65). С. 44.

[12] Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/smi/4206142/ (дата обращения: 29.08.2018).

Кроме того, необходимо стимулировать инвестиционную деятельность на рынке недвижимости в интересах удовлетворения потребностей общества и граждан.

Повышению собираемости земельного налога будут способствовать также такие меры, как:

усиление надзора за оценочной деятельностью, включая страхование профессиональной ответственности оценщиков;

ускорение процедур оформления передачи земель, находящихся в собственности государства и субъектов РФ, их пользователям, что позволит увеличить налоговую базу земельного налога, а следовательно, повысит и его собираемость;

размещение сведений о кадастровой стоимости земельных участков на сайте Федеральной налоговой службы РФ в целях обеспечения публичности сведений, что весьма актуально для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как это упростит процедуру самостоятельного исчисления налога на землю в целях планирования деятельности на дальнейшую перспективу.

Представляет определенный практический интерес предложение И.Я. Каримова о необходимости установления дополнительного налога на перевод земельных участков из одной категории использования в другую[13]. Налоговой базой предлагается сделать разницу кадастровой стоимости до и после изменения вида использования земельного участка. Такой подход обосновывается тем, что на сегодняшний день очень многие предприимчивые люди приобретают земли сельскохозяйственного или промышленного назначения, а затем просто изменяют вид разрешенного использования и перепродают эти земли с огромной выгодой для себя или их застраивают, извлекая существенную прибыль. Подобные ситуации приводят к тому, что муниципальные образования теряют ценные земли, ничего за это не имея, а застройщики получают многомиллиардные прибыли:

Нельзя не согласиться с тем, что земельные участки, находящиеся в пределах границ муниципального образования, нуждаются в проведении сплошной инвентаризации[14], которая позволит выявить

[13] См.: *Каримов И.Я.* Направления совершенствования механизма исчисления и уплаты земельного налога в России // Инновационная наука. 2016. № 3-1 (15). С. 123.

[14] См.: *Ломовцева Н.Н., Макарова Э.В.* Земельный налог как один из основных источников пополнения местного бюджета // Российское предпринимательство. 2014. № 12 (258). С. 51.

земельные участки, которые в силу каких-либо причин не подпадают под налогообложение. К таким участкам можно отнести:

– земельные участки, не поставленные на кадастровый учет и не включенные в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество в силу того, что права на них были оформлены до принятия и введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[15];

– земельные участки с расположенными на них объектами недвижимости, находящиеся во владении физических и юридических лиц, права на которые не оформлены;

– самовольно захваченные земельные участки с находящимися на них объектами недвижимости или объектами некапитального строительства, возведенными без соответствующих разрешений.

Воплощение в жизнь предложенных мер окажет положительное воздействие не только на увеличение размера налогооблагаемой базы и создание необходимых условий для решения проблемы низкой собираемости земельного налога, но и будет содействовать реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере землепользования.

[15] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Жуков Алексей Владимирович
Alekszh220184@yandex.ru

Защита прав юридических лиц на земельные участки

Любой субъект, вступая в правоотношения, имеет возможность принуждать другие субъекты действовать таким образом, чтобы соблюдались права все участников правоотношения. Подобная возможность в юридической литературе определяется как право на защиту.

Несмотря на то что в отечественном законодательстве отсутствует нормативно закрепленное определение категории «защита прав», земельное законодательство содержит нормы о судебной защите прав. Субъекты могут использовать следующие механизмы защиты прав: восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения, признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, возмещение убытков.

Защита земельных прав юридических лиц представляет собой совокупность закрепленных в гражданском и земельном законодательстве способов устранения возникших нарушений при реализации собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами своих прав на земельный участок.

На этом земельное и гражданское законодательство, упомянув защиту законных интересов (см. ст. 24 Земельного кодекса РФ), «останавливается».

Необходимо отметить также, что участие субъектов в любом правоотношении предполагает наличие определенных последствий, ожидаемость которых во многом зависит от стабильности правовой системы. Анализ установленных правовых предписаний позволяет субъектам, вступающим в правоотношения, получать представление о законном и противозаконном поведении. В связи с имеющимся представлением субъекты организуют свою деятельность. Более того, в соответствии с данными представлениями у субъектов возникают так называемые законные ожидания того, что, действуя в рамках правовых

предписаний, они не будут наказаны, а государство выполнит принятые на себя обязательства. Теория права утверждает, что субъект действует, ожидая, что государство не только обеспечит ему минимум правовой защиты, требуемый правом, но и будет добросовестно выполнять свои обязательства, даже если эти обязательства и не создают правоотношения, непосредственным участником которых является данный индивид.

Английский адвокат Т. Лэнг, анализируя практику Европейского суда справедливости, указывала на следующие причины возникновения законных ожиданий:

– действия Сообщества в каждой конкретной ситуации порождают не просто ожидание, а избирательное ожидание, т.е. возникает понимание, что лишь определенные группы будут пользоваться выгодами;

– действия органа власти или учреждения порождают определенные заблуждения у субъекта;

– в деле имеются точные и определенные заверения публичных властей;

– правовая норма или регламент содержит ясное и четкое указание[1].

Более точно и, на наш взгляд, наиболее четко причины возникновения законных ожиданий излагает австралийский ученый П. Тэйт, которая на основе анализа судебных разбирательств также выделяет четыре основных источника, которые суды признают как способные создавать законные или разумные ожидания: «1) регулярный тип поведения, который не был изменен принятием новой политической линии; 2) явно выраженные либо подразумеваемые заверения, определенно сделанные от имени государственного органа, ответственного за принятие решения, в пределах его компетенции; 3) возможные последствия нарушения ожиданий, в особенности, когда такие последствия включают экономические потери или ущерб репутации, возникающие из-за расстройства оправданного расчета, основанного на значительной продолжительности использования какой-либо выгоды, или из-за несообщения, что возобновление

[1] См.: *Lang T. J.* Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law // General Principles of European Community Law: reports from a conference in Malmo, 27–28 August 1999, organised by the Swedish Network for European Legal Studies and the Faculty of Law, University of Lund / Ed. by U. Bernitz and J. Nergelius. The Hague, 2000. P. 171–172.

использования выгоды не может ожидаться; и 4) соответствие требованиям законодательства»[2].

И если отталкиваться от выводов, полученных П. Тэйт и Т. Лэнг, можно говорить о возможности внедрения концепции защиты законных ожиданий в российскую правовую систему. Данная концепция иногда успешно применяется судами. Так, из материалов дела № А60-7743/2012 следует, что администрация обратилась в суд с требованием обязать общество снести объект самовольного строительства и освободить земельный участок. Данное требование основывалось на том, что объект незавершенного строительства, созданный ответчиком, по мнению администрации, является самовольной постройкой: договор аренды земельного участка, на котором возводился объект основных средств, был прекращен ввиду отказа администрации от его исполнения; отменено разрешение на строительство спорного объекта. Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования истца. Однако апелляционная и кассационная инстанции встали на сторону ответчика.

Свое решение суды обосновали тем, что: 1) несмотря на отказ от договора, истец не обращался к ответчику с требованием возврата предмета аренды (земельный участок), а ответчик, соответственно, не возвратил предмет аренды арендодателю; 2) общество использовало земельный участок, вносило плату, а администрация, не требуя, по сути, возврата земельного участка, принимала плату; 3) администрация также не предпринимала меры по регистрации снятия арендного обременения на земельный участок; 4) обществу на основании заключенного договора аренды земельного участка было выдано разрешение на строительство и предоставлена справка о присвоении спорному объекту адреса. Суд также пришел к выводу о том, что администрация не вправе была издавать приказ об аннулировании разрешения на строительство, так как возможность подобного действия не предусмотрена действующим законодательством. Суд при этом не располагал сведениями о том, что выдача обществу разрешения на строительство осуществлена в результате недобросовестного поведения общества и ненадлежащего исполнения своих обязанностей сотрудниками администрации[3].

---

[2] *Tate P*. The coherence of «Legitimate Expectations» and the Foundation of Natural Justice // Monash University Law Review. 1988. Vol. 14. P. 48–49.

[3] См.: постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 24 января 2013 г. № Ф09-13200/12 // СПС «КонсультантПлюс».

В данном случае видно, что было нарушено законное ожидание общества, так как оно действовало добросовестно и не могло разумно предвидеть аннулирования разрешения на строительство. Кроме того, обществу удалось в конечном итоге отстоять свои права. Однако это происходит не во всех случаях.

Например, постановлением администрации Волгограда от 28 февраля 2007 г. № 479 «О предоставлении земельного участка (учетный номер № 4-0-77) для строительства объекта ООО «Автоснаб-М»» предоставлен в аренду сроком на три года земельный участок для строительства капитального объекта – комплекса многоэтажных жилых домов. Однако в последствии постановлением главы Волгограда № 113 «О внесении изменения в постановление главы Волгограда от 18 мая 2007 г. № 1323 «Об утверждении Перечня кварталов красных линий Волгограда, границы которых откорректированы, внесении изменений в схему красных линий в Волгограде»» изменены границы красной линии г. Волгограда. В результате комитет по градостроительству и архитектуре администрации Волгограда в феврале 2008 г. отказал истцу в выдаче градостроительного плана на данный земельный участок на том основании, что арендуемый земельный участок выходит за границы красных линий и находится на землях общего пользования. В связи с чем арендуемый земельный участок не может быть фактически использован для тех целей, для которых ООО «Автоснаб-М» приобретал его в аренду.

К сожалению, Общество, пытаясь защитить свои права, приравняло невозможность использования земельного участка ввиду изменения красных линий с изъятием земельного участка. И в суде настаивало на компенсации в связи с изъятием земельного участка. Суд установил, что наличие решения государственного органа об изъятии и непосредственно само изъятие земельного участка истцом вопреки требованиям ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса РФ не доказано. Фактического изъятия земельного участка не произошло, договор аренды земельного участка продолжал действовать, и суд, сделав вывод об отсутствии получения истцом убытков, отказал в иске[4].

Между тем приведенный пример наглядно показывает, что Общество приобретало земельный участок с определенной целью – с целью застройки. На момент приобретения земельного участка оно не могло знать о возможном изменении красных линий.

[4] См.: постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 5 марта 2009 г. № А12-8764/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

Конечно, в приведенном примере имело смысл, по нашему мнению, требовать признать недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления. Однако обоснование своих требований в таком случае должно было быть построено как раз на основе концепции защиты законных ожиданий.

Тем более что в Российской Федерации концепция защиты законных ожиданий применяется в практике Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также арбитражных судов.

В частности, в постановлениях Конституционного Суда РФ указывается, что при любом изменении на законодательном уровне условий приобретения какого-либо права должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. А это подразумевает под собой необходимость сохранения разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. В условиях изменения законодательства субъекты ожидают, что приобретенное ими на законных основаниях право будет уважаться властями и будет реализовано[5].

Таким образом, концепция защиты законных ожиданий применяется в следующих случаях: 1) внезапно на законодательном уровне изменяются условия приобретения какого-либо права; 2) государственные органы бездействуют, уклоняясь тем самым от исполнения своих публичных обязанностей.

В общемировой практике защита законных ожиданий часто является предметом судебных споров. Одним из ярких примеров защиты законных ожиданий в мировой практике является следующее дело. Субъект заключил с местным органом власти договор аренды земельного участка сроком на 22 года. В договор было включено условие о возможном продлении договора аренды на такой же период. Истец принял на себя обязательства по возведению ряда зданий для целей дальнейшей субаренды. Истец взятые на себя обязательства выполнил. По истечении указанного в договоре срока заявитель выразил намерение продлить договор аренды на новый срок. Местный орган власти отказал ему в этом, указав, что предыдущий глава местного

[5] См.: постановления Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 5; от 20 апреля 2010 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 4; от 25 июня 2015 г. № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 5.

органа власти заключил договор с превышением полномочий, и по этой причине договор является недействительным изначально. Поиск правды в судах не увенчался успехом – все национальные судебные инстанции согласились с позицией органов власти и признали договор аренды недействительным. Заявитель обратился в Европейский суд. Последний посчитал обоснованным наличие у истца возможности ожидать пролонгации договора аренды и это ожидание расценил как имущество (имущественное право) заявителя[6].

Таким образом, внедрение концепции защиты законных ожиданий в отечественную правовую систему, с одной стороны, позволит субъектам защитить свои права в условиях, когда конкретное право не нарушено, а фактический ущерб подсчитать не представляется возможным, а с другой стороны, должно стимулировать органы исполнительной власти действовать последовательно как минимум в среднесрочной перспективе.

[6] См.: Judgment of the European Court of 24 June 2003 on the merits of the application No. 44277/98 Stretch v. the United Kingdom. // СПС «КонсультантПлюс».

Корнилова Ульяна Вячеславовна
kornilova.ulyana@yandex.ru

Соотношение ограничения оборотоспособностиземельных участков и ограничения прав на землю

Одним из институтов земельного права является институт ограничения оборотоспособности земельных участков, представляющий собой совокупность норм, регулирующих пределы включения земельных участков в оборот. В данный институт входят помимо норм об изъятии земельных участков из оборота положения об ограничении земельных участков в обороте, устанавливаемые бессрочно или на определенный срок (например, при резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд), а также нормы, предусматривающие виды прав, на которых соответствующие земельные участки могут приобретаться лишь определенными участниками оборота.

Ограничение оборотоспособности земельных участков является при этом и элементом правового режима земель, который во взаимодействии и сочетании с иными элементами выступает регулятором земельных отношений. В литературе высказывается мнение о том, что оборотоспособность является центральным элементом частноправового режима земельных участков[1], при этом гражданско-правовой режим земельного участка и гражданский оборот – категории взаимозависимые[2]. Правоприменительная практика поддерживает данную правовую позицию, выработанную доктриной, указывая на то, что оборотоспособность земельного участка относится к его правовому режиму, а не к категории земель[3], по другим

[1] См.: *Трифонов А.С.* Правовой режим земель промышленности. М., 2007; *Козлов Д.В.* Совокупный (комплексный) правовой режим земельных участков // СПС «Гарант». 2015 (текст работы опубликован не был).

[2] См.: *Жернаков Д.В.* Правовой режим земельных участков как объектов гражданского оборота: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.С. 6–7.

[3] См.: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2011 г. по делу № 15АП-5850/11 // СПС «Гарант». 2015.

прецедентам также подчеркивается, что оборотоспособность является важным элементом правового режима земель[4].

Интерес для исследования представляет вопрос взаимодействия ограничения оборотоспособности как элемента правового режима земель и других структурных элементов правового режима при регулировании земельных отношений.

Рассмотрим данный вопрос через сопоставление института ограничения оборотоспособности и института ограничения прав на землю.

В научной литературе приведено мнение о том, что ограничения прав на землю должны распространяться на право владения, пользования или распоряжения земельным участком с учетом различия «ограничения прав граждан на землю» и «установления особых условий использования земли». Ограничениями прав на землю в силу ст. 56.1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) являются ограничения в использовании земельных участков в случаях, когда условия использования или охраны земельных участков требуют установления особого правового режима[5] и не соотносятся с видами или стадиями деятельности субъектов права.

В юридической науке имеется правовая позиция, согласно которой следует отличать ограничение прав на землю (ст. 56–56.1 ЗК РФ) от ограничения оборотоспособности земельных участков (ст. 27 ЗК), мотивированная тем, что институт ограничения оборотоспособности направлен на установление пределов включения земли в гражданский оборот, а институт ограничения прав на землю регулирует условия использования земельных участков[6].

В научной литературе имеется мнение о том, что ограничения прав на землю устанавливаются, как правило, в публичных интересах и заключаются в образовании зон с особыми условиями использования

---

[4] См.: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 мая 2008 г. № 18АП-1834/2008 по делу № А07-15156/2007; постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2007 г. № 18АП-7157/2007 по делу № А07-10856/2007; постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2007 г. № 18АП-7089/2007 по делу № А07-10854/2007; постановление ФАС Поволжского округа от 5 декабря 2011 г. по делу № А57-1359/2011 // СПС «Консультант-Плюс». 2016.

[5] См.: *Боголюбов С.А.* и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 214; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 164.

[6] См.: *Козлов Д.В.* Совокупный (комплексный) правовой режим земельных участков // СПС «Гарант». 2012 (текст работы опубликован не был).

земель, санитарных, охранных зон и являются элементом правового режима практически любой категории земель[7].

Права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным ЗК РФ или иным федеральным законом (п. 1 ст. 56 ЗК РФ), посредством следующих способов ограничения: особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в зонах охраны особо ценных природных объектов и памятников культуры; условия освоения земельного участка при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности; иные ограничения. Ограничения прав на землю устанавливаются на основании актов органов исполнительной власти, актов органов местного самоуправления, судебных актов или в порядке, предусмотренном ЗК РФ для охранных зон.

В основе ограничения прав на землю лежит установление административных запретов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности и использования земли, а также обязывание воздерживаться от совершения определенных действий с земельным участком. Ограничения прав на землю сужают правомочия правообладателя земельного участка в отношении направлений его использования по сравнению с установленными видами разрешенного использования.

Нормы (элементы) института ограничения прав на землю носят разнонаправленный характер. Так, нормы об ограничениях в виде особых условий использования земельных участков и режима хозяйственной деятельности в охранных и санитарно-защитных зонах и особые условия охраны окружающей среды и памятников природы, истории и культуры адресованы как конкретному правообладателю соответствующего земельного участка, так и неопределенному кругу лиц, в отношении которых также устанавливаются запреты и пределы реализации соответствующих прав.

Содержание ограничения оборотоспособности земельных участков состоит в установлении на законодательном уровне пределов включения участков в оборот и особенностей такого оборота.

При изучении вопроса о сочетании ограничения прав на земельные участки и ограничения их оборотоспособности заслуживает внимания точка зрения С.А. Боголюбова, согласно которой к ограничениям

[7] См.: *Крассов О.И.* Комментарий земельного законодательства. М., 2004. С. 45.

прав на землю можно отнести все, что ограничивает право владения, пользования или распоряжения земельным участком, т.е. и ограничение оборотоспособности земельных участков, которое регулируется ст. 27 ЗК РФ[8]. Справедливо мнение Е.А. Галиновской о том, что указанные правовые категории сочетаются в части полномочия Российской Федерации по установлению ограничений прав и ограничений оборотоспособности земельных участков[9].

Правовые категории ограничения прав на землю и ограничения оборотоспособности земельных участков следует рассматривать в комплексе, как взаимосвязанные юридические категории, позволяющие, с одной стороны, минимизировать вред, наносимый земельным участкам их пользователями, с другой – не допустить вовлечение в оборот земельных участков, предназначенных для обеспечения публичных интересов.

Законодательная регламентация положений об ограничении прав на землю и ограничении оборотоспособности земельных участков обусловлена нормами ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции РФ определено в ст. 42 право граждан на благоприятную окружающую среду, а в ст. 36 – условия использования земли в виде недопустимости нанесения ущерба окружающей природной среде при осуществлении предпринимательской и иной деятельности. Условия и порядок пользования землей определяются на основе специального федерального закона. Представляется оправданной высказываемая в научной литературе позиция о том, что одной из основных целей, положенных в основу норм ч. 2 ст. 35 и ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, является установление ограничений права собственности на землю и иные природные ресурсы[10].

Следует согласиться с точкой зрения С.А. Боголюбова о том, что соблюдение и защита экологических прав представляет собой

---

[8] См.: *Боголюбов С.А.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. С.А. Боголюбов. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

[9] См.: *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: Науч.-практ. пособие. М., 2013.

[10] См.: *Галиновская Е.А. Авдеенкова М.П.* Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2009.

обязанность государства и его должностных лиц[11]. Следует добавить, что публичное регулирование пределов включения земельных участков в оборот и ограничение их оборотоспособности направлено на обеспечение рационального использования земель всех категорий. В этой связи Конституционным Судом РФ[12] справедливо указывается, что федеральный законодатель, реализуя свои полномочия в сфере регулирования предпринимательской деятельности, вправе определять порядок и условия ее осуществления и, исходя из специфики тех или иных объектов гражданских прав, устанавливать дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией РФ, а именно вводиться федеральным законом и только в целях защиты закрепленных ею ценностей, в том числе здоровья, прав и законных интересов других лиц.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ к предмету ведения Российской Федерации отнесены федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, федеральные транспорт, пути сообщения оборона и безопасность, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы и др. Именно осуществляемыми государством функциями обусловлена необходимость ограничения оборотоспособности земельных участков. На основе данных норм ст. 27 ЗК РФ определяется перечень земель, которые относятся к исключительной федеральной собственности и не включаются в гражданский оборот[13].

[11] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

[12] См.: определение Конституционного Суда РФ от 18 марта 2004 г. № 150-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

[13] См.: *Мельников Н.Н.* Категория «ограничение оборотоспособности земельных участков» в системе норм, регулирующих правовой режим объектов гражданских прав // Хозяйство и право. 2014. № 9. С. 111–118.

Биткова Людмила Алексеевна
ludabit@gmail.com

О некоторых вопросах земельного надзора

Постоянно изменяющиеся условия развития российского общества предопределяют необходимость обновления правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, в частности государственной надзорной деятельности.

Несмотря на то что за последние годы действующая достаточно обширная нормативная правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела относительно положительные изменения с общеметодологической и системной точек зрения (унификация видов, форм, методов контроля (надзора), определение органов и должностных лиц, осуществляющих контрольные и надзорные функции, определение их прав, обязанностей и ответственности, введение обязательности раскрытия информации о результатах проверок и т.д.), практика осуществления контрольно-надзорной деятельности свидетельствует о необходимости смены ее ориентиров на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, влекущих реальное причинение вреда. Действующее законодательство пока не обеспечивает единства подходов к регулированию всей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а в конечном счете не обеспечивает в полной мере гарантии прав хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Принятие нового единого закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» определяется социально-политической и экономической значимостью контрольно-надзорной деятельности государства, насущными потребностями защиты интересов субъектов рыночных отношений, наличием пробелов в действующем законодательстве и необходимостью научно выверенной политики их устранения, совершенствованием организации деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции[1].

[1] См.: *Биткова Л.А.* Некоторые вопросы Концепции проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации // 11th International Scientific Conference «European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches». 10 august 2014. Штутгарт, Германия, 2014. С. 145–149.

В феврале 2018 г. в Государственной Думе в первом чтении был рассмотрен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект), подготовленный в соответствии с поручением Президента РФ и Правительства РФ.

Положительно следует оценить инициативу разработчиков законопроекта по нормативному закреплению понятия «государственный контроль (надзор)», под которым понимается «осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при реализации ими переданных государственных полномочий, деятельность иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований»[2], что значительно облегчит понимание содержания данного вида деятельности на практике, но не разрешит длительно существующую дискуссию о разграничении понятий «контроль» и «надзор» как функций органов исполнительной власти (их разделение было предусмотрено изначально в Концепции проекта федерального закона).

Законопроектом предусмотрена обязательность принятия положений о каждом виде государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и административных регламентов, определяющих административные процедуры их проведения.

Применительно к теме исследования представляется интересным закрепление в приложениях к законопроекту перечня видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный земельный надзор; федеральный государственный надзор в области землеустройства; федеральный государственный экологический надзор, осуществляемый в рамках федерального государственного земельного надзора природных объектов; муниципальный земельный контроль.

[2] Законопроект № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: http://sozd.parliament.gov.ru/bill/332053-7 (дата обращения: 11.06.2018).

Ценность земли как основы жизни и деятельности человека устанавливается не только конституционными положениями (ст. 9, 36 Конституции РФ), значение понятия «земля» как природного объекта, природного ресурса, недвижимого имущества раскрывается в ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ). Многогранность рассматриваемого объекта охраны предопределила множественность органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору в сфере земельных отношений.

Следует отметить, что с 2015 г. действуют новая редакция гл. XII ЗК РФ и Положение о государственном земельном надзоре (далее – Положение)[3], которые были призваны законодательно урегулировать большую часть правовых проблем в сфере государственного земельного надзора:

– определены нормативные понятия государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, урегулированы вопросы взаимодействия при их осуществлении;

– более четко разграничены полномочия органов государственного земельного надзора;

– упорядочены вопросы организации и проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения требований земельного законодательства;

– изменены правила осуществления государственного мониторинга земель с подразделением его на три вида: мониторинг использования земель (наблюдение за использованием земель в соответствии с их целевым назначением); мониторинг состояния земель (наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик); осуществляемый в особом порядке мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий, используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства;

– введено административное обследование объекта земельных отношений, в ходе проведения которого должностные лица не взаимодействуют с правообладателями земель и не посещают их земельные участки.

Так, ст. 71 ЗК РФ закрепляет достаточно широкое понятие государственного земельного надзора и обозначает предмет проверок: «соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами

[3] Постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре». URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 02.04.2018).

государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность». Следует согласиться с мнением профессора К.Х. Ибрагимова, который в качестве недостатка предмета проверок указывает его узость, ограниченность требованиями только земельного законодательства, «тогда как нормы, касающиеся охраны и использования земель, содержатся и во многих других видах законодательств, например, в экологическом, аграрном, гражданском, административном, уголовном, налоговом и др. Поэтому представляется целесообразным формулировать норму так: «…обеспечение соблюдения требований земельного и иного законодательства, регулирующего земельные отношения»»[4].

В соответствии с указанным Положением в настоящее время надзорные полномочия в пределах установленных сфер деятельности осуществляют Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а также их территориальные органы. Но при этом нет единого нормативного акта на федеральном уровне, определяющего порядок их взаимодействия, обмена информацией, опытом работы и т.п.[5] Для хозяйствующих субъектов это может означать множественность проверок, которые проводят данные органы в соответствии со своими планами, друг с другом они их не согласуют, но обязательно согласование с прокуратурой.

На основании п. 12 Положения сроки и последовательность проведения административных процедур при осуществлении плановых и внеплановых проверок, включая порядок уведомления проверяемого лица о проведении проверки, устанавливаются административными регламентами, разрабатываемыми и утверждаемыми в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов

[4] *Ибрагимов К.Х., Ибрагимова Ф.К.* Краткая история регулирования государственного земельного надзора (контроля) в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2016. № 5. С. 82–90.

[5] Действуют только Правила взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими земельный муниципальный контроль, утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515.

исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»[6].

К таким документам относятся Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденный приказом Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 191[7]; Административный регламент по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденный приказом Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2015 г. № 486[8]; Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», утвержденный приказом Минсельхоза России от 27 декабря 2016 г. № 591[9].

Однако несмотря на наличие нормативных документов, регулирующих отношения по земельному надзору, нуждаются в решении проблемы, возникающие в практической деятельности надзорных органов и их должностных лиц.

Так, требует законодательного урегулирования вопрос полномочий должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор, по рассмотрению дел об административных правонарушениях, установленных ст. 23.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В ч. 1 указанной статьи определено, что органы, осуществляющие государственный земельный надзор (за исключением государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения), рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, 7.34, ч. 1, 3 и 4 ст. 8.8, ст. 10.9, 10.10 (за исключением судоходных

[6] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114205 (дата обращения: 11.06.2018).
[7] URL: http://docs.cntd.ru/document/902381146 (дата обращения: 11.06.2018).
[8] URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71075194/ (дата обращения: 11.06.2018).
[9] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214404/ (дата обращения: 11.06.2018).

гидротехнических сооружений и земель сельскохозяйственного назначения) КоАП РФ. Практика рассмотрения судами жалоб на постановления по этим делам, вынесенным должностными лицами Росреестра, складывается таким образом, что суды на основании диспозиции указанной нормы делают вывод об отсутствии у должностных лиц Росреестра полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выявленных на землях сельскохозяйственного назначения. Такая практика сложилась, в частности, в Республике Татарстан.

Кроме того, в деятельности надзорных органов нередко возникают проблемы квалификации правонарушений по ст. 7.1 КоАП РФ «Самовольное занятие земельного участка» ввиду отсутствия нормативной конкретизации видов возможного самовольного занятия всего земельного участка или его части.

В некоторых регионах постоянному и качественному осуществлению земельного надзора препятствуют климатические особенности (низкие температуры и т.п.), большие территории, отсутствие должного взаимодействия с правоохранительными органами, прокуратурой.

Как показывает практика прокурорского надзора, при осуществлении государственного земельного надзора во многих субъектах РФ выявлялись случаи нарушения установленного порядка его осуществления и самими должностными лицами, осуществляющими надзорные функции: нарушения процедуры уведомления субъектов земельных правоотношений о предстоящем мероприятии по контролю; сроков и времени проведения плановых и внеплановых проверок, документального оформления их результатов[10].

Таким образом, государственный земельный надзор представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по проверке соблюдения требований законодательства, регулирующего земельные правоотношения. Во многом его осуществление зависит от содержания государственной земельной политики.

Неполнота и противоречивость существующей правовой базы, недостатки государственного регулирования земельных отношений, выражающиеся в частой реорганизации органов государственного

[10] URL: https://www.genproc.gov.ru/.

земельного надзора, повлекли за собой многочисленные нарушения земельного законодательства, число которых ежегодно растет.

Представляется, что в целях упорядочения и систематизации правовых положений о земельном надзоре и контроле нужно не только принять единый нормативный акт, в котором будут четко отражены все аспекты управленческих функций по поводу земли, но и сосредоточить эти функции в рамках одного органа исполнительной власти, поскольку в современных условиях необходимо преодолеть дублирование землеохранных полномочий и установить в стране земельный правопорядок.

Самончик Ольга Анатольевна
raps-07@mail.ru

Правовые проблемы сохранения земель в контексте устойчивого развития сельских территорий

Понятие «устойчивое развитие» впервые появилось в докладе «Наше общее будущее» Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию (1987 г.), в котором провозглашался призыв к «новой эре экономического развития, безопасного для окружающей среды». Устойчивое развитие было определено как развитие, которое удовлетворяет потребности современного поколения, не угрожая возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности[1].

В 1992 г. на Второй конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро) была принята стратегия перехода общества к устойчивому развитию – «Повестка дня на XXI век»[2], в которой определялись принципы концепции устойчивого развития и его цели. В последующие годы на основании этих и других международных документов во многих странах мира стали разрабатываться национальные концепции устойчивого развития.

В 1996 г. Российская Федерация приняла Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию[3], отразившую идеи устойчивого развития на национальном уровне. В ней устойчивое развитие общества понимается как развитие, «обеспечивающее сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей

[1] Текст доклада на русском языке см.: Официальный сайт Организации Объединенных Наций (ООН). URL: http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf (дата обращения: 09.10.2018)

[2] Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21 (дата обращения: 09.10.2018)

[3] Утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 // СЗ РФ.1996. № 15. Ст. 1572.

нынешнего и будущих поколений людей». Таким образом, основной задачей устойчивого развития является разрешение конфликта между продолжающимся индустриальным ростом и сохранением окружающей среды. «Хозяйствующие субъекты должны стремиться не просто к получению прибыли для собственников организаций любыми путями, а к формированию таких стратегий экономического роста, которые не угрожали бы существованию живой природы на земле во всем ее многообразии»[4].

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» явился первым законом, где было дано понятие устойчивого развития сельских территорий (далее – УРСТ) – это стабильное социально-экономическое развитие этих территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель (ст. 5). Данная формулировка представляет скорее не определение устойчивого развития сельских территорий, а набор условий для такого развития. В Законе впервые было зафиксировано, что обеспечение УРСТ является одной из основных целей государственной аграрной политики и одним из направлений государственной поддержки сельского хозяйства (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 7).

В последующие годы были приняты Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[5] и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации[6], в которых определены основные направления государственной экономической политики в области устойчивого развития сельских территорий. В целях их реализации была разработана Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года[7] (далее – Концепция), в которой сформулированы ключевые проблемы развития сельских территорий и указано, что для их решения необходимо выработать меры социально-экономического, административно-управленческого, а также правового характера. В Концепции содержится ряд

[4] *Островская О.Л.* Совершенствование методологии аудита в условиях реализации стратегии устойчивого развития // Аудиторские ведомости. 2016. № 1. С. 11.
[5] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.
[6] Утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120.
[7] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 13 января 2017 г. № 8-р).

определений, в том числе «сельских территорий» (территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории), «устойчивого развития сельских территорий», которое практически повторяет определение Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», за исключением добавленного положения о рыбном хозяйстве.

Через несколько лет после Концепции была принята Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года[8] (далее – Стратегия), конкретизирующая и развивающая положения Концепции. Как указывается в Стратегии, сельские территории являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны. Отмечается неуклонное сокращение земель для ведения сельского хозяйства, основными причинами которого являются: неудовлетворительное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей, что ведет к отказу от предоставленных земель, перевод земель в другие категории под застройку в пригородных районах, недостаточность мероприятий по мелиорации и восстановлению плодородия почв, невостребованность земельных долей и др.

В Стратегии предусмотрено, что для решения задач по обеспечению устойчивого развития сельских территорий необходимо проведение работ по совершенствованию законодательства РФ. Перспективы и прогноз развития сельских территорий в значительной степени определяются состоянием сельского хозяйства. Согласно Стратегии оценка ресурсного потенциала сельского хозяйства дает основания для значительного увеличения производства сельскохозяйственной продукции, а также для повышения ее конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках. Одним из основных факторов, которые определяют более полное использование имеющегося в отрасли потенциала, является введение в оборот заброшенных неиспользуемых сельскохозяйственных угодий.

Среди направлений совершенствования законодательства указано в том числе усиление административной ответственности за нецелевое использование сельскохозяйственных земель. Представляется, что правильнее, с учетом изложенного выше, обозначить эту проблему

[8] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 13 января 2017 г. № 8-р).

шире – усиление ответственности за нецелевое использование и неиспользование сельскохозяйственных земель.

Как следует из официальных данных Минсельхоза России, на 1 января 2017 г. более 28 млн га сельскохозяйственных угодий не использовалось их правообладателями по целевому назначению[9]. Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) установлено применение административного штрафа за использование земельных участков не по целевому назначению и за неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 8.8 КоАП). Кроме того, эта сфера земельных отношений регулируется не только нормами административного права, но и нормами земельного права, предусматривающими принудительное изъятие земельных участков у виновных правообладателей, которое многими учеными рассматривается как специальная земельно-правовая ответственность[10].

Стратегией поставлена задача разработать систему мер нормативно-правового и организационного характера для облегчения использования заброшенных земель сельскохозяйственного назначения. В последнее время законодатель придает большое значение созданию эффективных правовых механизмов вовлечения в оборот земель, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции, консолидации земель сельскохозяйственного назначения у эффективно хозяйствующих субъектов. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» (далее – Закон № 354-ФЗ) внес существенные изменения в ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте

[9] См.: О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. М., 2018. Вып. 4. С. 13.

[10] О земельно-правовой ответственности см., например: *Гончарова Е.А.* Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2. С. 20–22; *Самончик О.А.* Тенденции развития законодательства о прекращении прав на земельные участки при их ненадлежащем использовании // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 1. С. 96–117; *Сухова Е.А.* Значение земельно-правовой ответственности для обеспечения земельного правопорядка // Юрист. 2014. № 2.

земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель). Основной целью принятия Закона № 354-ФЗ было улучшить сложившуюся непростую ситуацию с неиспользованием земель этой важнейшей категории. Однако не все новации Закона, и в первую очередь по определению срока неиспользования земельных участков или использования с нарушением законодательства, с которым связано возбуждение процедуры изъятия, можно считать удачными.

Так, согласно п. 3 ст. 6 (в ред. Закона № 354-ФЗ) земельный участок может быть изъят у собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства этот участок так и не используется в сельском хозяйстве. При этом обязательным условием является неустранение нарушения в срок, установленный органом госземнадзора одновременно с назначением административного наказания.

Поскольку в КоАП (ч. 2 ст. 8.8) установлена административная ответственность за неиспользование земельного участка сельскохозяйственного назначения в течение срока, установленного Законом об обороте земель, то можно сделать вывод, что привлечение к административной ответственности за это нарушение так же, как и изъятие такого земельного участка, возможно не ранее чем через три года с момента установления факта неиспользования участка. В результате случаи привлечения органами госземнадзора нарушителей к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.8 КоАП резко сократились, что отрицательно сказывается на эффективности применения мер административной ответственности. В этой связи представляется, что норма ч. 2 ст. 8.8 КоАП нуждается в корректировке.

До сих пор не установлены признаки неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства (ст. 6 Закона об обороте земель в ред. Закона № 354-ФЗ). Ранее постановлением Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 369, в соответствии с прежней редакцией ст. 6, были предусмотрены только признаки неиспользования участков. Однако и они нуждаются в корректировке. После принятия Закона № 354-ФЗ началась подготовка проекта нового нормативного акта, регулирующего эти вопросы, который до настоящего времени не принят.

Требует изменения и норма п. 4 ст. 6 о трехлетнем сроке неиспользования участка с момента выявления факта неиспользования.

Поскольку к моменту выявления нарушения участок уже мог находиться в собственности лица в течение длительного времени и не использоваться, а изъять его можно будет только по истечении трех лет, то общий срок неиспользования может значительно превысить три года, из чего следует, что задача сокращения срока начала процедуры изъятия участков у недобросовестных собственников, которая была поставлена перед Законом № 354-ФЗ, по сути осталась нерешенной.

Важное значение в обеспечении охраны земель и их рационального использования имеет деятельность надзорных органов по выявлению земельных правонарушений и привлечению виновных к ответственности, однако на протяжении длительного периода времени ее эффективность оставляла желать лучшего. Причин здесь несколько: это и нехватка профессиональных кадров, и низкая оплата труда инспекторов, и слабая оснащенность служб техническими средствами, и др. Судами нередко отменяются постановления надзорных органов о привлечении к ответственности из-за недоказанности фактов нарушения земельного законодательства, несоблюдения процедуры привлечения к ответственности (например, в материалах дела могут отсутствовать доказательства надлежащего извещения лица о дате, месте и времени составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении, и т.д.)[11].

В последнее время эффективность земельного надзора стала постепенно повышаться, причем без увеличения количества проверок, а за счет применения риск-ориентированного подхода и расширения практики административных обследований земельных участков, которые были введены в 2015 г. Обследование проводится дистанционными способами, без непосредственного участия собственников, для чего используются, в частности, данные дистанционного зондирования Земли (фотосъемка поверхности авиационными и космическими аппаратами).

Поскольку начиная с 1990-х гг. число инспекторов контрольно-надзорных органов значительно уменьшилось, то важным моментом является взаимодействие органов госземнадзора с органами муниципального земельного контроля по вопросам пресечения нарушений требований земельного законодательства. В настоящее время роль органов муниципального земельного контроля сводится

[11] См., например: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 8 мая 2015 г. № Ф03-901/2015 по делу № А51-27647/2014; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 6 марта 2017 г. № Ф06-17939/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

к тому, что на основании актов о выявленных ими нарушениях органы госземнадзора привлекают виновных лиц к административной ответственности. Однако, как справедливо отмечалось в литературе, применительно к муниципальному земельному контролю остается нерешенной проблема, связанная с отсутствием у органов местного самоуправления права самостоятельно привлекать правонарушителя к ответственности[12]. В этой связи положительной представляется инициатива Минсельхоза России о введении в законодательство в качестве дополнительного основания для изъятия земельных участков результатов муниципального контроля. Это должно способствовать повышению эффективности надзора (контроля) за рациональным использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения, применения мер административной ответственности.

В создании условий для обеспечения устойчивого развития сельских территорий важное значение имеет также решение таких задач, как государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей и особенно тех, кто занят производством сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для этого территориях; осуществление мероприятий по повышению плодородия почв. На уровне закона необходимо закрепить определение рационального использования земель, которое провозглашено одной из составляющих УРСт. Решения требуют и вопросы защиты прав собственников сельскохозяйственных земель, в том числе собственников земельных долей; охраны земель сельскохозяйственного назначения и, прежде всего, особо ценных продуктивных сельхозугодий и другие вопросы, являющиеся предметом самостоятельного научного исследования.

[12] См.: *Липски С.А.* Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольн-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 21–25.

Андоленко Светлана Степановна
alanas@rambler.ru,
Михольская Виктория Валентиновна
mikholskaya@mail.ru

К вопросу использования придомовых территорий многоквартирных жилых домов

Большинство людей предпочитают жить в комфортных, экологически чистых районах. Придомовые территории многоквартирных жилых домов являются тем ресурсом, за счет которого формируется качество жизни в населенных пунктах (городах, поселках и др.), именно они создают благоприятную окружающую среду. Это возможно лишь в случае использования придомовых территорий по прямому назначению: обеспечения удобств для жильцов и обустройства многоквартирных жилых домов.

В последнее время получили широкое распространение случаи как переоборудования квартир на первых этажах под нежилые помещения: парикмахерские, торговые и медицинские учреждения и др., так и новое строительство многоквартирных жилых домов (далее – МКД) с нежилыми помещениями на первых этажах. Таким образом, нежилые помещения на первых этажах МКД (а в некоторых случаях и расположенные на вторых этажах) используются их собственниками для предпринимательской деятельности, основной целью которой является систематическое получение прибыли от пользования имуществом (ст. 2 Гражданского кодекса РФ) (далее – ГК РФ), а жилые – для удовлетворения личных потребностей граждан, проживающих в них. Различные цели использования помещений в МКД приводят к появлению ряда вопросов, возникающих в процессе практического применения законодательных норм РФ при получении прав на придомовые территории таких домов и их использовании.

Права и обязанности собственников помещений в МКД регулируются Жилищным кодексом РФ (далее – Жилищный кодекс, ЖК РФ). Пунктом 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ предусмотрено, что собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, в том числе земельный участок, на котором расположен данный

дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные объекты, расположенные на указанном земельном участке и предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома. Земельный участок, отведенный для этих целей, называют придомовой территорией.

Понятие «придомовая территория» законодателем не закреплено, равно как ни один ведомственный нормативный правовой акт не раскрывает этого понятия. Данный термин раскрыт в п. 3.34 Свода правил СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения[1].

Так, согласно указанному документу под придомовой территорией понимается образованный в соответствии с законодательством земельный участок многоквартирного жилого дома, с элементами озеленения, благоустройства, включающий в себя пешеходные пути ко входам, подъезды к дому со стоянками автотранспорта и площадками для жильцов данного дома – детскими, физкультурными, для отдыха, выгула собак, установки урн и контейнеров для мусора и т.п.

Из этого определения следует, что придомовая территория устанавливается для всего дома и формируется как единый земельный участок, который является общим имуществом собственников как жилых, так и нежилых помещений в МКД. То есть земельный участок придомовой территории не подлежит разделу, а следовательно, из него не может быть выделена часть для отдельных блоков, этажей, секций, квартир, нежилых помещений и т.д.

Важно отметить, что границы, конфигурация и размер земельного участка, необходимого для обслуживания, эксплуатации и благоустройства МКД, определяются в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства органами государственной власти или органами местного самоуправления при его формировании.

Очень часто собственники как жилых, так и нежилых помещений МКД заинтересованы в юридическом оформлении прав на придомовую территорию. Общий порядок предоставления, передачи земельных участков и оформления документов, удостоверяющих право на них, в Российской Федерации установлен Земельным кодексом РФ (далее – Земельный кодекс, ЗК РФ). Пунктом 3 ст. 39.20

[1] СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001, утв. приказом Минстроя России от 14 ноября 2016 г. № 798/пр (ред. от 10 февраля 2017 г.). М., 2016.

Земельного кодекса определено, что особенности приобретения прав на земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав общего имущества многоквартирного дома объекты недвижимого имущества, устанавливаются федеральными законами. Как уже указывалось, все эти объекты могут быть переданы собственникам помещений в МКД на праве общей долевой собственности.

При этом, по нашему мнению, необходимо учитывать законодательные предписания, указанные в ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»[2]:

1) в случае если земельный участок, на котором расположен МКД, сформирован до введения в действие ЖК РФ и в отношении него проведен государственный кадастровый учет, то он переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в этом доме;

2) в случае если участок, на котором расположен МКД, не сформирован до введения в действие ЖК РФ, то на основании решения общего собрания собственников помещений любое уполномоченное этим собранием лицо вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом.

Следует выделить два существенных момента этого закона: 1) право собственности возникает с момента постановки земельного участка на кадастровый учет и 2) безвозмездность передачи участка в собственность.

Безвозмездная передача земельного участка МКД осуществляется объединению всех собственников жилых и нежилых помещений в составе этого МКД. При этом безвозмездность передачи обусловлена целевым назначением земельного участка – использованием для обслуживания МКД его жильцами и иными лицами, являющимися собственниками как жилых, так и нежилых помещений, которые объединились в целях управления и содержания дома, а не для осуществления предпринимательской деятельности и, соответственно, получения прибыли.

[2] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

Земельным кодексом РФ установлено требование использования земельного участка по целевому назначению, а также определен порядок его изменения. Согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540[3] (далее – Классификатор), земельные участки с видом разрешенного использования «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка) код 2.6» могут использоваться для:

– размещения жилых домов, предназначенных для разделения на квартиры, каждая из которых пригодна для постоянного проживания;

– благоустройства и озеленения придомовых территорий;

– обустройства спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок;

– размещения подземных гаражей и наземных автостоянок,

– размещения объектов обслуживания жилой застройки во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирного дома в отдельных помещениях дома, если площадь таких помещений в МКД не составляет более 15% от общей площади дома.

По ст. 19 ЖК РФ жилищный фонд включает в себя все жилые помещения, находящиеся на территории РФ. В указанный фонд не входят нежилые помещения в жилых домах, предназначенные для торговых, бытовых и иных нужд не промышленного характера.

Следует заметить, что в случае перевода квартиры из жилого фонда в нежилой фонд в целях осуществления предпринимательской деятельности (магазинов, кафе, стоматологических кабинетов, офисов, аптек, и т.п.) целевое назначение земельного участка (его части), первоначально предоставленного для многоэтажного жилищного строительства, не меняется. То же правило распространяет свое действие и на собственников нежилых встроено-пристроенных помещений, строительство которых в МКД было изначально предусмотрено проектной документацией.

В силу положений пп. 1 ч. 4 ст. 37 ЖК РФ собственник помещений в многоквартирном доме не вправе осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме.

[3] Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении Классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (ред. от 6 октября 2017 г.) // Российская газета. 2014. 24 сент.

До настоящего времени не получил должной регламентации вопрос о плате за использование земельного участка правообладателями нежилых помещений в МКД. В случаях использования земельного участка в коммерческих целях цели его использования не совпадают с видами разрешенного землепользования, приведенными в Классификаторе и обусловившими возможность бесплатной передачи земли в собственность совладельцам жилых помещений.

Таким образом, считаем необходимым на законодательном уровне урегулирование вопроса о платности приобретения доли земельного участка придомовой территории в собственность владельцами нежилых помещений в МКД для занятий предпринимательской деятельностью.

В силу прямого указания закона собственник нежилых помещений МКД должен участвовать в содержании общего имущества этого дома[4], т.е. у него возникает обязанность вносить плату за услуги и работы по управлению МКД, содержанию, текущему и капитальному ремонту такого имущества в многоквартирном доме.

Необходимо отметить, что правообладатели нежилых помещений, расположенных на первых этажах МКД, использует их не только под объекты обслуживания жилой застройки, но и под объекты социально-коммунального назначения (магазины продовольственные и хозяйственные, кафе, стоматологические кабинеты, парикмахерские, фотоателье, ремонт обуви и т.п.), административно-офисного назначения (отделения банков, офисные помещения различных компаний, например, оказывающих юридические услуги, нотариальные конторы и др.), а в некоторых случаях и производственного назначения (например, мини-пекарни, ремонт бытовой и компьютерной техники). Во всех перечисленных случаях данные объекты используются для обслуживания не только жителей данного жилого многоквартирного дома, но и других лиц, в том числе и юридических.

Зачастую для собственников жилых помещений такая предпринимательская деятельность может доставлять различные неудобства (шум, неприятные запахи, и т.п.), затрудняет использование придомовой территории для удовлетворения личных потребностей. В то же время при осуществлении любой хозяйственной деятельности возрастает нагрузка на земельный участок, который в нашем случае,

[4] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2014), утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 24 декабря 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 3 (извлечение); 2015. № 4 (извлечение).

являясь придомовой территорией, принадлежит всем участникам долевой собственности помещений в этом МКД. Таким образом, у собственников жилых помещений и собственников нежилых помещений, используемых для хозяйственной деятельности, разные цели использования придомовой территории.

Конфликтность ситуации в функционально-пространственной организации придомовых территорий между собственниками жилых и нежилых помещений МКД также определяется временным несовпадением морального и физического использования как жилищного фонда, так и нежилого фонда, а также природных и иных элементов придомовой территории. Задачи, которые ставит перед собой предприниматель, и подходы к их решению значительно отличаются от целей и задач жильцов этого МКД, которые предполагают использовать придомовую территорию в основном для удовлетворения личных нужд (зеленые насаждения, автостоянки личного транспорта, спортивные и детские площадки и др.).

Кроме того, в соответствии с п. 1, 2 ст. 247 ГК РФ владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия – в порядке, устанавливаемом судом. Участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части общего имущества, соразмерной его доле, а при невозможности этого вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся имуществом, приходящимся на его долю, соответствующей компенсации.

В соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 44 ЖК РФ принятие решений о пределах использования земельного участка, на котором расположен МКД, в том числе введение ограничений пользования им, принятие решений о передаче в пользование общего имущества в МКД, принятие решений о реконструкции МКД, строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, ремонте общего имущества в МКД отнесено к компетенции общего собрания собственников помещений в МКД. Также законоположения ЖК РФ (п. 4 ст. 36, пп 3. п. 2 ст. 44) не исключают возможность предоставить объекты общего имущества в «дополнительное» пользование коммерческим организациям, являющимся собственниками нежилых помещений в МКД.

В зависимости от цели использования общего имущества некоторыми авторами выделяются «общее» и «дополнительное»

пользование. Отмечается, что, если цель использования тесно связана с осуществлением предпринимательской деятельности, пользование общим имуществом следует признать «дополнительным»[5]. Но суды, к сожалению, не всегда разделяют такую точку зрения. Показательным в этом плане является дело между ЖСК и индивидуальным предпринимателем, который, являясь собственником нежилого помещения в МКД, использовал его под парикмахерскую. Полагая, что предприниматель, используя часть земельного участка под входной группой нежилого помещения, обязан оплачивать арендную плату, установленную общим собранием собственников помещений в МКД, ЖСК обратился в арбитражный суд с требованиями о взыскании задолженности за коммунальные услуги, услуги по содержанию общего имущества и пользования земельным участком. На основании действующего законодательства суд признал неправомерными заявленные требования, так как земельный участок как объект общей долевой собственности из фактического владения собственников МКД не выбыл, что исключает единоличное пользование имуществом одним из собственников и, как следствие, право на возмещение платы за пользование[6]. То есть суд, следуя букве закона, признал правомерность безвозмездного использования индивидуальным предпринимателем участка в целях коммерческого использования. Однако, на наш взгляд, в подобных случаях может нарушаться право пользования земельным участком иных лиц, в том числе и собственников жилых помещений.

С учетом различных целей использования придомовой территории МКД еще одним из неурегулированных вопросов остается вопрос об уплате земельного налога за пользование придомовой территорией.

Одним из основных принципов земельного законодательства РФ является платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (пп. 7 п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 65 ЗК РФ). В то же время пп. 6 п. 2 ст. 389 Налогового кодекса РФ установлено, что земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, не признаются объектом налогообложения. Указанная норма была введена в налоговое

[5] См: *Тетлянов А.В., Хазигалеев А.В.* О взаимоотношениях между жильцами и арендаторами нежилых помещений в многоквартирном доме (для предпринимателей и жителей домов). Уфа, 2016. С. 21.

[6] См.: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24 апреля 2018 г. по делу № А65-3564/2016. URL: http://ras.arbitr.ru/ (дата обращения: 04.05.2018).

законодательство Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»»[7].

Обратимся к истории принятия указанного Закона. Законопроект был внесен в Государственную Думу 11 мая 2004 г. и находился на рассмотрении более 10 лет (подписан Президентом РФ только 4 октября 2014 г.). В 2004 г. не предполагалось освобождать от налогообложения предпринимателей. Данное законоположение появилось уже в ходе принятия законопроекта. В Пояснительной записке к законопроекту указано, что закон «направлен на создание налоговых условий для формирования рынка доступного жилья. Основная цель законопроекта – установить местный налог на недвижимость жилого назначения и определить порядок введения этого налога»[8]. Но освобождение предпринимателей от налога на землю придомовых территорий не будет способствовать достижению цели принятия данного закона.

Как мы можем видеть, использование придомовой территории для предпринимательских целей имеет отличную правовую природу от целей обеспечения отдыха и обслуживания жильцов. Следовательно, использование земельного участка для предпринимательских целей не может иметь в вопросе платы иное правовое регулирование, чем это предусмотрено ст. 65 ЗК РФ, в соответствии с которой одной из форм платы за использование земли является земельный налог. По нашему мнению, несмотря на невозможность выделения в натуре (на местности) земельного участка каждому из совладельцев нежилых помещений многоквартирного дома, они, с учетом того, что общее имущество МКД используется ими для извлечения прибыли, должны пользоваться участком на основе принципа платности.

Проанализировав действующее законодательство, мы приходим к выводу, что при приобретении нежилых помещений в МКД для занятий предпринимательской деятельностью на праве собственности в целях извлечения прибыли юридические лица и индивидуальные

[7] СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. 2). Ст. 5315.

[8] См.: Паспорт проекта федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»» (в части предложений по формированию рынка доступного жилья). URL: https://www.consultant.ru (дата обращения: 30.05.2018).

предприниматели не должны на бесплатной основе приобретать, владеть и пользоваться земельными участками придомовых территорий. В случае приобретения земельного участка в собственность собственниками помещений МКД, даже без выделения своей доли в натуре, они должны уплачивать земельный налог пропорционально своей доле в общем имуществе этого многоквартирного жилого дома.

Чернов Александр Викторович
kireenko7@gmail.com

Некоторые организационно-правовые аспекты развития и государственной поддержки крестьянских фермерских хозяйств в Республике Беларусь

Мировой опыт свидетельствует о том, что осуществление сельскохозяйственного производства без государственной поддержки затруднительно, а в большинстве случаев невозможно. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года[1] среди важнейших направлений развития в области сельского хозяйства предусматривает поддержку деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств в сфере производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Крестьянское (фермерское) хозяйство относится к объединениям предпринимательского типа с особым субъектным составом, действующим в области сельского хозяйства. Отличительной чертой данного образования является его отнесение к индивидуальному или семейному типу предпринимательства, так как в основном фермерское хозяйство объединяет небольшие группы людей, связанных между собой отношениями родства и (или) свойства.

Закон Республики Беларусь от 18 февраля 1991 г. № 611-XII «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»[2] предусматривает следующие виды крестьянских (фермерских) хозяйств:

а) хозяйство, созданное одним физическим лицом;

б) хозяйство, члены которого – дееспособные лица, являющиеся членами одной семьи.

Согласно п. 1 ст. 4 Закона правом на создание крестьянского (фермерского) хозяйства обладают дееспособные граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно

[1] Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. 2015. № 4(214).

[2] СПС «КонсультантПлюс»: Беларусь. Технология 3000.

проживающие на территории Республики Беларусь. Законодательство ограничивает право на создание крестьянского (фермерского) хозяйства должностными лицами и специалистами, работающими в органах государственной власти и управления, прокуратуры и судах. Из п. 1 ст. 4 Закона следует, что правом на создание крестьянского (фермерского) хозяйства обладают только физические лица. Юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления не вправе создавать и быть членами фермерских хозяйств.

Создание фермерского хозяйства включает такие этапы, как:

1) подготовка проекта устава крестьянского (фермерского) хозяйства, согласование наименования;

2) принятие решения о создании крестьянского (фермерского) хозяйства и утверждение его устава;

3) государственная регистрация крестьянского (фермерского) хозяйства;

4) формирование уставного фонда созданного крестьянского (фермерского) хозяйства.

Устав крестьянского (фермерского) хозяйства является единственным учредительным документом, на основании которого хозяйство осуществляет свою деятельность (п. 1 ст. 5 Закона). Частью 1 п. 2 ст. 48 ГК[3], ч. 1 п. 1 ст. 5 Закона предусмотрен перечень информации, которая должна в обязательном порядке содержаться в уставе создаваемого крестьянского (фермерского) хозяйства.

Согласно ч. 1 п. 2 ст. 6 Закона уставный фонд крестьянского (фермерского) хозяйства формируется из стоимости вкладов его учредителей (членов). По смыслу ст. 47-1 Гражданского кодекса Республики Беларусь и ст. 6 Закона уставный фонд крестьянского (фермерского) хозяйства – это некая величина, которая отражает минимальный размер имущества крестьянского (фермерского) хозяйства, формируемого за счет оплаты учредителями (членами) своих долей и гарантирующего интересы кредиторов крестьянского (фермерского) хозяйства. Пунктом 1 ст. 47-1 Гражданского кодекса Республики Беларусь и ч. 1 п. 7 Положения о регистрации установлено, что коммерческие организации самостоятельно определяют размеры уставных фондов, за исключением коммерческих организаций, указанных в п.е 8 Положения о регистрации (закрытые акционерные

[3] Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 мая 2007 г. // СПС «КонсультантПлюс»: Беларусь. Технология 3000.

общества, открытые акционерные общества), а также коммерческих организаций, для которых с учетом п. 2 Положения о регистрации соответствующим законодательством устанавливаются минимальные размеры уставных фондов (банки, небанковские кредитно-финансовые организации, страховые организации, страховые брокеры, объединения страховщиков, государственные объединения, открытые акционерные общества, созданные в процессе приватизации государственной собственности). Таким образом, учредители крестьянского (фермерского) хозяйства вправе определить размер уставного фонда крестьянского (фермерского) хозяйства в любом размере.

В соответствии с п. 2 ст. 47-1 Гражданского кодекса Республики Беларусь вкладом в уставный фонд коммерческой организации могут быть вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, либо иные отчуждаемые права, имеющие оценку их стоимости.

Вместе с тем законодательство налагает ряд ограничений по составу вкладов в уставный фонд крестьянского (фермерского) хозяйства:

1) объекты гражданских прав, предполагаемые к внесению в качестве вклада в уставный фонд крестьянского (фермерского) хозяйства, должны принадлежать учредителям на праве собственности (в том числе общей собственности);

2) в уставный фонд крестьянского (фермерского) хозяйства не может быть внесено имущество, если право на отчуждение этого имущества ограничено законодательством, договором либо собственником. Частным случаем такого ограничения выступает внесение в качестве вклада объекта гражданских прав, переданного в залог в обеспечение исполнения обязательств;

3) для формирования и увеличения размера уставного фонда крестьянского (фермерского) хозяйства не могут быть использованы привлеченные средства.

Оценка стоимости неденежного вклада в уставный фонд фермерского хозяйства подлежит экспертизе в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Сведения о стоимости неденежного вклада, а также о составе такого неденежного вклада следует указывать на основании документов, подтверждающих оценку стоимости неденежного вклада. По общему правилу объявленный в уставе крестьянского (фермерского) хозяйства уставный фонд должен быть сформирован в течение 12 месяцев с даты

государственной регистрации. При этом учредителям предоставлено право закрепить в уставе меньший срок, чем предусмотрен законодательством, в том числе с указанием на то, что уставный фонд должен быть сформирован до момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства. Однако такая оговорка влечет для учредителей необходимость открытия временного счета, что может быть сопряжено с дополнительными затратами времени и денежных средств на открытие временного счета и его последующее переоформление в текущий (расчетный) счет после государственной регистрации. В связи с этим рекомендуем учредителям указывать срок, достаточный для внесения вкладов, но не более 12 месяцев с момента государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства.

Законодательством определен порядок внесения вклада, который зависит от того, в какой форме вносится вклад, а именно:

– денежной (в безналичной форме путем перечисления денежных средств на текущий счет крестьянского (фермерского) хозяйства; в наличной форме путем внесения денежных средств в кассу крестьянского (фермерского) хозяйства);

– неденежной (путем передачи имущества по акту приемки-передачи; путем зачета требований учредителя к крестьянскому (фермерскому) хозяйству);

– смешанной (денежной и неденежной).

С точки зрения финансовых затрат и количества подготовительных мероприятий оптимальным является внесение денежных вкладов в безналичной форме путем перечисления денежных средств на текущий счет крестьянского (фермерского) хозяйства. Принятие решения о создании крестьянского (фермерского) хозяйства и утверждение его устава. Согласно п. 3 ст. 4 Закона решение о создании крестьянского (фермерского) хозяйства оформляется протоколом собрания учредителей крестьянского (фермерского) хозяйства (кроме случаев его создания одним гражданином). Протокол собрания, согласно ч. 1 п. 2 ст. 5 Закона также должен содержать решение учредителей об утверждении устава крестьянского (фермерского) хозяйства.

Несмотря на то что п. 3 ст. 4 Закона исключается необходимость оформления протокола в случае создания крестьянского (фермерского) хозяйства одним гражданином, решение о создании крестьянского (фермерского) хозяйства одним гражданином целесообразно оформить

письменно, включив в него вопросы, аналогичные протоколу учредительного собрания крестьянского (фермерского) хозяйства.

Государственная регистрация крестьянского (фермерского) хозяйства. По аналогии с другими коммерческими организациями крестьянское (фермерское) хозяйство считается созданным с даты его государственной регистрации. Процедура государственной регистрации урегулирована Положением о регистрации и осуществляется по заявительному принципу.

Формирование уставного фонда. В соответствии с ч. 2 п. 7 Положения о регистрации объявленный в уставе крестьянского (фермерского) хозяйства уставный фонд должен быть сформирован в течение 12 месяцев с даты государственной регистрации, если меньший срок формирования уставного фонда не определен уставом. В зависимости от вида вклада (денежный либо неденежный) документами, подтверждающими его внесение в уставный фонд, могут быть квитанции, выписки банка, акты приема-передачи и другие документы. Несмотря на то что такие документы не требуется представлять в регистрирующий орган, учредителю (члену) крестьянского (фермерского) хозяйства следует хранить их для подтверждения факта внесения вклада, его размера и даты внесения.

На Республиканском семинаре-совещании «О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли»[4], состоявшегося 3 апреля 2018 г. в г. Минске, глава крестьянского (фермерского) хозяйства «Новый быт» Шкловского района обратил внимание на перспективы развития данного сектора аграрной сферы. Например, в данном хозяйстве имеется 1405 га пахотных земель, работают и получают достойную заработную плату 29 постоянных работников, на сезонные работы привлекается 15–20 человек. Хозяйство выкупает пустующие дома, ремонтирует их и передает своим работникам для жилья. Крестьянские (фермерские) хозяйства могут создаваться в так называемых неперспективных деревнях, где нет возможностей создавать крупнотоварное производство, а с созданием крестьянских (фермерских) хозяйств появятся новые рабочие места, что будет способствовать возрождению неперспективных сельских населенных пунктов. В современных условиях хозяйствования крестьянские (фермерские) хозяйства являются одной из доминирующих по

[4] Материалы Республиканского семинара «О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли» // Беларуская думка. 2018. № 4. С. 11–12.

численности организационно-правовых форм коммерческих организаций в аграрном секторе страны.

Особую актуальность имеет совершенствование организационно-правового механизма предоставления земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Согласно ст. 40 Кодекса Республики Беларусь о земле после государственной регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства земельный участок предоставляется в постоянное пользование или аренду либо главе этого хозяйства в пожизненно наследуемое владение. Земельные участки предоставляются, как правило, единым массивом и в первую очередь из фонда перераспределения земель. Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2017 г. № 463 (о совершенствовании порядка изъятия и предоставления земельных участков) предусматривает осуществление разработки проекта отвода земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства землеустроительной службой, эта работа проводится бесплатно. Ранее фермеры сами оплачивали работы по разработке проекта отвода земельного участка, стоимость которой составляла 1,7 тыс. руб. На 1 января 2018 г. в республике зарегистрировано 3168 крестьянских (фермерских) хозяйств. В настоящее время за фермерскими хозяйствами закреплено 206,7 тыс. га земель, в том числе 180,1 тыс. га сельхозугодий, из которых 128,4 тыс. га пашни. На одно фермерское хозяйство приходится в среднем около 78 га земли, в том числе сельскохозяйственных угодий – 67,9 га, пашни – 48,4 га. Для сравнения, в Польше в среднем по стране приходится 10,49 га. В 2017 г. посевная площадь фермерских хозяйств составляла под зерновыми и зернобобовыми – 53,2 тыс. га (100,2% к уровню 2016 г.), картофелем – 14,2 тыс. га (97,5%) и овощами – 10,1 тыс. га (89,5%). Основным направлением производственной деятельности фермерских хозяйств является сфера растениеводства, на долю которой приходится около 90% от всей производимой ими продукции. Фермерскими хозяйствами в 2017 г. выращено зерна – 166,6 тыс. т, картофеля – 387,0 тыс. т, овощей – 365,9 тыс. т, плодов и ягод – 49,5 тыс. т, что составило соответственно 110,1, 111,5, 105,5 и 114,3% к 2016 г. На 1 января 2018 г. в фермерских хозяйствах содержалось крупного рогатого скота – 13,3 тыс. голов, свиней – 23,1, овец и коз – 18,4 тыс. голов, птицы всех видов – 162,3 тыс. голов, или 106,2, 93,1, 104,0 и 136,3% к предыдущему году. В 2017 г. производство молока к предыдущему году возросло на 8,3%, скота и птицы в живом весе уменьшилось на 4,3%, яиц уменьшилось на 8,3%.

Удельный вес производства основных видов сельхозпродукции в целом по республике составляет более 2%, в том числе 0,2% по молоку, 0,03% по яйцам, 2% по зерну, 6,0% по картофелю, 18,7% по овощам. В 2017 г. за счет средств республиканского бюджета профинансированы мероприятия подпрограммы 10 «Развитие и поддержка малых форм хозяйствования» Государственной программы по установлению границ земельных участков, предоставленных крестьянским (фермерским) хозяйствам, на сумму 141,9 тыс. руб. и по обеспечению мелиорации земель на сумму 85,7 тыс. руб.

В 2018 г. финансирование за счет средств республиканского бюджета мероприятий подпрограммы осуществляется также по частям:

– установление границ земельных участков, предоставленных для ведения крестьянских (фермерских) хозяйств, – 236,5 тыс. руб.;

– обеспечение первичного обустройства крестьянских (фермерских) хозяйств (строительство дорог, линий электропередачи, объектов водо- и газоснабжения, телефонной связи и иных объектов), а также мелиорации земель – 335,0 тыс. руб.

Считаем целесообразным предложение о передаче земельного участка в частную собственность. Так, Александр Шпак, директор Института системных исследований в АПК НАН Беларуси, предлагает передавать безвозмездно в частную собственность земельные участки, если фермер в течение пяти лет продуктивно использует землю. Тогда арендованный участок может быть передан фермеру в собственность безвозмездно, при этом следует обязательно сохранить государственный контроль за использованием земли[5]. Фермерские хозяйства в 2017 г. участвовали в реализации других мероприятий подпрограмм программы аграрного бизнеса (на конкурсной основе):

– мероприятие «Посадка плодово-ягодных культур и уход за ними» – 10 фермерских хозяйств на сумму 461,0 тыс. руб.;

– мероприятие «Развитие племенного дела в животноводстве» – 9 фермерских хозяйств в сумме 216,1 тыс. руб.

В ходе реализации Государственной программы «Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь» на 2016–2020 гг., в 2017 г. была оказана финансовая поддержка в виде предоставления займа и передачи имущества на условиях финансовой аренды (лизинга) трем крестьянским (фермерским) хозяйствам на сумму 163,7 тыс.

[5] См.: *Шпак А.* Сколько мотивации надо крестьянину // Сельская газета. 2018. 1 марта. С. 6.

руб. Обеспечение крестьянских (фермерских) хозяйств в 2017 г. тракторами, сельскохозяйственными машинами и оборудованием осуществляется путем прямой продажи по договорам с заводами-изготовителями (их представителями), а также на льготных условиях в рамках действующих нормативных правовых актов. Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. №146 «О финансировании закупки современной техники и оборудования» с фермерскими хозяйствами заключено на льготных условиях 152 договора лизинга на сумму 10 457,3 тыс. руб.; по постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 13 ноября 2002 г. № 1563 «О кредитовании закупки тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования отечественного производства» с крестьянскими (фермерскими) хозяйствами заключено три договора на сумму 267,5 тыс. руб. Организациями, находящимися в подчинении Министерства промышленности Республики Беларусь, в 2017 г. продано фермерским хозяйствам: 126 единиц тракторов на сумму 6 329,16 тыс. руб., 9 единиц грузовых автомобилей – 937,63 тыс. руб., 7 единиц комбайнов зерноуборочных – 1 510,73 тыс. руб., прочей техники и оборудования на сумму 1591,81 тыс. руб. Стимулированию развития фермерства в значительной мере способствуют региональные и республиканские соревнования среди предпринимателей, в том числе ежегодный конкурс на присвоение звания «Лучший предприниматель года», где предусмотрена номинация «Лучшее крестьянское (фермерское) хозяйство». Государственная поддержка оказывается фермерским хозяйствам наравне с другими производителями сельскохозяйственной продукции. Можно отметить следующие важные гарантии защиты имущественных прав всех сельскохозяйственных организаций:

1) право на возмещение ущерба, причиненного гибелью посевов сельскохозяйственных культур и сельскохозяйственных животных в результате стихийных бедствий;

2) право на возмещение ущерба, причиненного сельскохозяйственным посевам дикими животными;

3) право на возмещение ущерба, причиненного фермерскому хозяйству изъятием у него животных или продуктов животного происхождения при ликвидации очагов заразных болезней животных;

4) право на приобретение древесины в заготовленном виде по фиксированным ценам.

Фермерские хозяйства, наряду с иными сельскохозяйственными производителями, имеют право участвовать в поставках

сельскохозяйственной продукции по фиксированным ценам. Фермерским хозяйствам предоставляются льготные кредиты из средств республиканского бюджета. Все кредиты, выдаваемые на льготных условиях фермерским хозяйствам, являются целевыми, т.е. средства, полученные по кредиту, не могут быть направлены на иные, не предусмотренные законодательством или кредитным договором цели. Различают следующие основные направления кредитования сельскохозяйственных организаций: жилищное строительство в сельской местности, приобретение сельскохозяйственной техники, подготовка и проведение полевых работ. Так, фермерское хозяйство может получить льготные кредиты (в том числе и под залог имущества) на приобретение у физических лиц пустующих и незавершенных строительством индивидуальных жилых домов (квартир) сельской местности в объеме оценочной стоимости приобретаемого недвижимого имущества с учетом стоимости хозяйственных построек. Величина этого кредита не должна превышать 95% стоимости строительства жилого помещения типовых потребительских качеств, аналогично приобретаемому жилому дому (квартире) по площади и конструктивным решениям. Предоставление кредитов осуществляется на срок до 40 лет с процентной ставкой за пользование такими кредитами до 3% годовых. Налогообложение фермерских хозяйств осуществляется в соответствии с налоговым законодательством Республики Беларусь, где для производителей сельскохозяйственной продукции предусматриваются определенные льготы, в том числе и освобождение от уплаты некоторых налогов. Важной мерой государственной поддержки фермерских хозяйств является заключение договора между крестьянским (фермерским) хозяйством и райисполкомом о развитии сельскохозяйственного производства, в котором конкретизируются меры государственной поддержки по разным направлениям, связанным с сельскохозяйственной деятельностью. Следует отметить, что в каждой области республики созданы общественные объединения (ассоциации, союзы) фермеров. Все они сотрудничают с Белорусским общественным объединением фермеров (БООФ), работа которого основывается на индивидуальном членстве глав фермерских хозяйств. Безусловно, не все фермеры являются участниками БООФ. Это наиболее инициативные фермеры, которые способны аккумулировать идеи, работать в интересах всех фермеров Республики Беларусь.

Таким образом, государственная поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств способствует их устойчивому развитию, эффективности и стабильности. Важным направлением совершенствования правового регулирования государственной поддержки является конкретизация порядка регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, расширение сферы льготного кредитования и страхования.

Тютюник Аэлита Сергеевна
lityla@yandex.ru

Охрана земли в принципах земельного права: современные тенденции развития

Охрана земли является одной из важнейших тем для изучения в земельном и экологическом праве. В одной из своих статей известный профессор О.С. Колбасов справедливо отметил, что «… масштабы вовлечения природных ресурсов в хозяйственный и научно-технический оборот, охвативший все стороны жизни общества, сопровождаются усилением воздействия на окружающую природную среду и обусловливают необходимость охраны природы»[1], в том числе охраны земли как основной ее части.

Несмотря на значительное количество научных исследований проблем охраны земли, остается малоизученным вопрос охраны земли в принципах земельного законодательства. Вместе с тем именно принципы земельного законодательства являются важнейшей основой для регулирования земельных отношений, в том числе в целях сохранения земли.

Новые изменения, вносимые в акты земельного законодательства, ослабляют требования об охране земли, хотя и существующие нормы вызывают вопросы и требуют принятия решений.

В последнее время в научных статьях обсуждается вопрос соотношения понятий «земля» и «земли». С одной стороны, кажется, что проблема не является серьезной, поскольку логично и понятно, что земля представляет собой общую категорию, включающую все известные семь категорий земель, поделенных на земельные участки. С другой стороны, ориентируясь на нормы земельного законодательства, неопределенным продолжает оставаться статус земли как природного объекта и природного ресурса и, как следствие, обеспечение ее сохранности в этих качествах.

Так, некоторые ученые полагают, что «земля» и «земли» тождественны, представляют собой совокупность индивидуально-определенных земельных участков, находящихся в государственной

[1] *Колбасов О.С.* Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6.

и муниципальной собственности[2]. Другие считают, что земля противопоставляется земельному участку, поскольку между ними не стоит знак равенства ни в одном из нормативных правовых актов[3].

Встречается позиция, что «…объектом земельных отношений является конкретный земельный участок»[4]. Последний вывод довольно спорный, поскольку из ст. 6 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) следует, что объектом земельных отношений является не только земельный участок и часть земельного участка, но и земля как природный объект и природный ресурс.

Обратим внимание, что в принципах земельного законодательства положения об охране закреплены как в отношении земли (пп. 1, 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), так в отношении земель (пп. 3, 4, 6, 11 п. 1 ст. 1). Так, согласно пп. 2 п. 1 ст. 1 охрана земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве имеет приоритет перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Вместе с тем из пп. 3 п. 1 ст. 1 следует, что принятые решения и осуществляемая деятельность по использованию и *охране земель* (выделено мной. – *А.С.)* не должны негативно воздействовать на здоровье человека.

Отметим, что относительно недавно в ст. 13 ЗК РФ введено понятие «охрана земель», под которой понимается деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на *сохранение земли* (выделено мной. – *А.С.*) как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса. Исходя из данного определения, представляется, что охрана земель как бы отделена от охраны земли, но такой подход вряд ли можно считать верным. Полагаем, что необходимо правильно понимать стратегическую цель охраны земель. В стратегическом смысле цель охраны земель – сохранение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, вместе с тем цели, предусмотренные

[2] См.: *Тоточенко Д.А.* Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 152–158.

[3] См.: *Козлов Д.В.* Соотношение понятий «земля» и «земельный участок» в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 127–139.

[4] *Давыдова Е.И.* Земельный участок. К вопросу о разграничении понятий земля и земельный участок // Молодой ученый. 2012. № 12. С. 371–374.

в ст. 12 ЗК РФ, можно отнести к тактическим задачам управления охраной земель.

Обратим внимание, что в Узбекистане, Казахстане, Белоруси при закреплении соответствующих принципов земельного законодательства наблюдается схожий подход при формулировании положений по охране земли и земель.

Например, в ст. 4 Земельного кодекса Казахстана[5] закреплены как принцип сохранения земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа, так и принцип охраны и рационального использования земель.

В основных принципах земельного законодательства, перечисленных в ст. 2 Земельного кодекса Узбекистана[6], положения об обеспечении особой охраны и строго целевого использования касаются только единственной категории – земель сельскохозяйственного назначения.

В отличие от Узбекистана в Белоруссии приоритет отдан охране не только земель сельскохозяйственного назначения, но и земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, их эффективному использованию (ст. 5 Кодекса Республики Белоруссии «О земле»)[7].

Вместе с тем земельные кодексы Узбекистана, Казахстана, Белоруссии в отличие от России закрепляют определения понятия «земля».

Так, согласно п. 7 ст. 12 Земельного кодекса Казахстана земля представляет собой территориальное пространство, в пределах которого устанавливается суверенитет Республики Казахстан, природный ресурс, всеобщее средство производства и территориальная основа любого процесса труда.

Земля в Узбекистане является общенациональным богатством, подлежит рациональному использованию и охраняется государством как основа жизни, деятельности и благосостояния народа Узбекистана (ст. 1 Земельного кодекса Узбекистана).

Отличительную особенность имеет Кодекс Республики Беларусь «О земле», в ст. 1 которого понятия «земля» и «земли» фактически приравнены. Согласно содержащемуся в этой статье

[5] Казахстанская правда. 2003. 26 июня.
[6] Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5–6. Ст. 82.
[7] Кодекс Республики Беларусь «О земле» от 23 июля 2008 года № 425-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 2/1522.

определению земля (земли) – это земная поверхность, включая почвы, рассматриваемая как компонент природной среды, средство производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственная материальная основа хозяйственной и иной деятельности.

Подход законодателей стран ближнего зарубежья в определении понятия «земля» можно принять во внимание и российскому законодателю. Отметим, что неоднократно в отечественных научных статьях высказывались подобные идеи. Так, Е.А. Конюх предлагал закрепить в ЗК РФ понятие «земля» следующего содержания: «Земля – это естественно возникший объект природной среды, поверхностный (в том числе почвенный) слой суши, характеризующийся особым органоминеральным составом, строением, границами в пространстве, расположенный над недрами, выполняющий экологические, экономические, культурно-оздоровительные и иные функции»[8]. Считаем, что в данном понятии автор подметил самые важные составляющие и функции земли, но обошел вопрос ее особого статуса. Еще в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. сделан четкий вывод, что охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения, должны быть гарантированы всем жителям России без исключения[9].

Учитывая изложенное, представляется, что положения об охране земли как природного объекта, природного ресурса, основы жизни и осуществления деятельности, заложенные в принципах земельного законодательства, трансформируются в требования по охране отдельных категорий земель с учетом их особенностей использования, которые, в свою очередь, распространяются на правообладателей конкретных земельных участков.

На сегодняшний момент нет общих требований по охране земельных участков, которые бы были применимы ко всем категориям земель в России. Действительно, требования для использования

[8] *Конюх Е.А.*, *Рудьман Д.С.* Эколого-правовое значение земли // Экологическое право. 2017. № 5. С. 3–6.

[9] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

и охраны земель населенных пунктов вряд ли подойдут для земель сельскохозяйственного назначения.

Для развития норм об охране земли в Российской Федерации необходимо разработать и принять самостоятельный з***акон об охране земли*** в Российской Федерации. В законе необходимо предусмотреть определения: земля и земли, почвы, охрана земли, рациональное использование земли; закрепить требования по охране земель всех категорий к участникам земельных отношений и др.

Шугаев Алексей Юрьевич
shugaev@rgau-msha.ru.

К вопросу о государственной земельной политике в России

В соответствии с Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ (далее – ЗК РФ), Федеральным законом от 18 июня 2001 г. № 73-ФЗ «О землеустройстве», распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» (далее – Основы государственной политики использования земельного фонда) и другими нормативными правовыми актами государство устанавливает основные направления земельной политики развития землепользования в стране, организует планирование, рациональное использование и охрану земельных ресурсов. Земельная политика формируется в соответствии с перспективами развития экономики страны и обеспечивает сочетание интересов всего общества, законных интересов и гарантий граждан для свободного владения, пользования и распоряжения их земельными участками.

На законодательном уровне понятие «государственная земельная политика» не разработано, а закреплены только полномочия государственных органов в сфере земельных отношений.

Земельный кодекс РФ в ст. 9 закрепляет следующие полномочия Российской Федерации в области земельных отношений: установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений, установление ограничений прав собственников и иных правообладателей на земельные участки, а также ограничение оборотоспособности земельных участков, государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства. Кроме того, Российская Федерация осуществляет и иные полномочия в области регулирования земельных отношений, например, резервирование земель, изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации, разработку и реализацию федеральных программ использования и охраны земель, а также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации.

В Основах государственной политики использования земельного фонда—в общих положениях дано понятие «государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации, которая закрепляет правовые, экономические, социальные и организационные механизмы развития земельных отношений и осуществляется исходя из понимания о том, что земельные участки являются особыми объектами природного мира и используются в качестве основы жизни и деятельности человека, средством производства в сельском хозяйстве и иной деятельности хозяйствующих субъектов, и выступают как недвижимое имущество с особым правовым режимом». В данном нормативном правовом акте дается легальное определение понятия «государственное управление земельным фондом», но оно не раскрывает полноту дефиниции «государственная земельная политика».

Многие ученые, как юристы, так и исследователи в других областях, рассматривают подходы к определению понятия «государственная земельная политика». Например, Д.М. Хлопцов под земельной политикой понимает совокупность всех мер регулирующего воздействия, оказывающих влияние на владение землей, ее использование и распределение доходов от ее эксплуатации[1]. На наш взгляд, данная формулировка не является полной, так как в ней учтен только экономический фактор использования земель, но не приняты во внимание социальные и экологические аспекты, а также механизмы контроля и надзора за осуществлением землепользования.

По мнению П.Ф. Лойко, под термином «земельная политика» следует понимать сферу деятельности по управлению политическим, социальным и экономическим развитием страны в пространственном аспекте, основной целью которой выступает создание условий для динамичного, сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов, повышения качества жизни населения[2]. В приведенной точке зрения не рассматривается значение земли как основы жизни и деятельности народов РФ, а также как природного объекта, являющегося важнейшей составной частью окружающей природной среды, о чем указано в ст. 1 ЗК РФ.

---

[1] См.: *Хлопцов Д.М.* Земельные отношения в России: трансформация и механизм регулирования: Автореф. дисс. … докт. экон. наук. М., 2000. С. 9.

[2] См.: *Лойко П.Ф.* Проблемы земельной политики и государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 2 (38). С. 5–6.

Анализ точек зрения ученых о «государственной земельной политике» как правовой категории позволяет сделать предложение о закреплении в Общих положениях ЗК РФ следующей правовой дефиниции: государственная земельная политика Российской Федерации – комплексная деятельность государства по регулированию земельных отношений посредством организационных, правовых, технических, социальных и экономических мер, основанных на управлении земельными ресурсами с учетом региональных особенностей России, направленных на охрану и улучшение качества земель, а также обеспечивающих устойчивое развитие общества и государства при осуществлении землепользования.

На наш взгляд, такое легальное закрепление понятия государственной земельной политики позволит федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ планировать мероприятия по реализации целевых земельных программ.

Идаятов Герман Физамедович
geradvocat@gmail.com

Возникновение и разрешение споров по границам земельных участков

Сегодня практически каждый районный суд рассматривает иски соседей, не поделивших сотки. Кому-то не понравилось, что сосед захватил сантиметры чужого участка, а кто-то возмущается перенесенным на метры в глубь собственной территории забором соседа. В таких случаях мирно договориться почти ни у кого из сторон такого спора не получается, и граждане идут в суды.

Практика показывает, что споры по границам земельных участков происходят из-за неточностей и ошибок в определении этих границ и фиксации их в документах. Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ) вначале вообще не содержал такого понятия, как межевание земельного участка. Впервые термин «проект межевания территории» появился в ЗК РФ в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ применительно к особенностям проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Большинство таких ошибок обнаружилось после вступления в силу Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имуществе» («Закон о дачной амнистии»), когда количество неоформленных земельных участков в стране превосходило десятки миллионов. До вступления в силу вышеуказанного Закона на территории РФ уже существовали категории земель, на которые было проблемно установить форму собственности. На некоторых участках уже были воздвигнуты сооружения, где-то только намеревались начать строить, и, чтобы направить в правовое поле дальнейшее строительство садовых и дачных домов, государство предоставило гражданам возможность оперативно и быстро зарегистрировать в собственность объекты недвижимости.

Благодаря такой регулятивной поддержке государства все желающие оформляли права собственности, а само государство пополнялось новыми источниками налогового оборота. При этом Закон устанавливал ограничения на категории земельных участков, права на которые могли быть зарегистрированы в упрощенном порядке. Необходимым условием являлось то обстоятельство, что земельный участок был представлен гражданину до введения ЗК РФ в действие (до 30 октября 2001 г.).

В случае если реальные границы участка и его площадь не совпали с теми, которые значатся в документах, «Закон о дачной амнистии» разрешает оформить не учтенные ранее метры в свою собственность. Следует отметить, что при этом требовалось соблюсти следующее условие: *при межевании земельных участков, в отношении которых должен проводиться государственный кадастровый учет земельных участков, не нарушены права смежных землепользователей.*

В этой связи увеличилось количество желающих привести документы на свои земельные участки в порядок, так как не у всех заявителей имелся в наличии один из документов, удостоверяющий право на земельный участок, – кадастровый план участка. У кого-то и вовсе отсутствовали необходимые документы на землю. В таком случае следовало обращаться в орган местного самоуправления с заявлением о предоставлении выписки из хозяйственной книги. Данная выписка будет являться правоустанавливающим документом на земельный участок.

На практике часто бывали и такие ситуации, когда дачные участки находятся во владении самого садового товарищества. Услуга межевания не является обязательной для землевладельцев. Но пройти без нее через «дачную амнистию» практически невозможно. Это и в интересах землевладельцев: заказав комплекс геодезических работ, они получают зафиксированные нотариально границы и ключевые точки участка. Многие владельцы земельных участков столкнулись с проблемой точности определения площади надела в связи с менее развитыми технологиями, примитивными способами, при определении границ в 1990-е гг.

Нельзя не брать в расчет допущенные ошибки, которые могли быть внесены в документацию еще в советские времена.

Работы по оформлению проводили частные фирмы, зачастую не располагавшие квалифицированными кадрами, необходимым техническим оборудованием для проведения топографической

съемки и координатной спутниковой привязки участков на местности. Происходили «наложения» границ смежных участков или «отлет» границ участков на местности, и эти ошибочные данные фиксировались в базе данных Росреестра.

Все это приводило к возникновению споров по границам земельных участков, которые сводятся к следующему:

– споры при проведении землеотвода и его регистрации (прежние методы землеустройства особой точностью не отличались, а потому новое межевание может изменить фактические границы);

– ошибки кадастровых инженеров при проведении межевания (связано с неточным замером и с ошибкой в документах);

– споры при регистрации и оформлении документов на ранее отведенные участки;

– споры между соседями по поводу забора (самовольный захват земли и незаконное перенесение забора на соседний участок);

– споры между родственниками, когда дело заходит о разделе имущества;

– споры между различными компаниями, а также между физическими и юридическими лицами.

Как правило, в подобных случаях законным способом определения точной границы земельного участка является межевание, проводимое кадастровым инженером.

При подготовке процедуры межевания нужно согласовать местоположение границ участка с лицами, указанными в ч. 3 ст. 39 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о ГКН). Согласование является обязательным (ч. 1 ст. 39 Закона о ГКН). Данное разъяснение указывает, что местоположение границ земельных участков надо обязательно согласовывать с заинтересованными лицами. Это делается в тех случаях, когда в результате кадастровых работ уточняется местоположение границ земельного участка или уточняются границы смежных участков, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости. Предметом согласования является определение границ одного участка, которые одновременно являются границами соседних участков, собственником которых закон называет заинтересованным лицом. При этом заинтересованное лицо не имеет права высказывать свои возражения по поводу границ участка соседа, если это не их общие границы.

Споры, не урегулированные в результате согласования местоположения границ, после оформления акта согласования границ разрешаются в судебном порядке (ч. 5 ст. 40 Закона о ГКН, ст. 64 ЗК РФ). Следует иметь в виду – отсутствие согласования границ участка может свидетельствовать о недействительности межевания.

Межевание – это определение границы между земельными участками с описанием и установкой межевых знаков. Межевой план является основанием для внесения сведений в государственный кадастр. После межевания составляется акт согласования. Если стороны были извещены надлежащим образом, но не представили письменного возражения и не подписали документ, то план считается согласованным. К нему прилагаются копии извещений.

Российский ученый в области земельного права Г.Л. Землякова отмечает, что *стабильность правоотношений по поводу земельных участков в основном зависит от максимальной точности и учета законных прав всех заинтересованных лиц при индивидуализации земельных участков. Наиболее точной индивидуализации земельных участков способствуют процедуры согласования границ земельных участков и установления их на местности*[1].

Если акт не подписан в силу имеющихся письменных возражений, вопрос может быть решен только в судебном порядке. При государственной регистрации права на участок судебное решение прикладывается к межевому плану.

При возникшей в процессе межевания претензии к кадастровому инженеру нужно письменно написать жалобу в саморегулируемую организацию (СРО), в которой он состоит. В жалобе указывают претензии к работе кадастрового инженера. Имея заключение СРО, в дальнейшем можно обратиться в суд для разрешения возникшего спора, в том числе для возмещения ущерба за счет недобросовестного исполнителя.

По действующему законодательству именно на СРО возложен контроль за деятельностью кадастровых инженеров за соблюдением ими законов РФ, стандартов осуществления кадастровой деятельности, профессиональной этики. СРО вправе проводить экспертизу документов, подготовленных кадастровыми инженерами, делать заключения по запросам любых лиц.

[1] См.: *Землякова Л.Г.* Согласование и установление границ земельных участков: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2009. № 6. (54). С. 66–70.

Информация о том, в какой саморегулируемой организации состоит специалист, есть на сайте Росреестра в разделе «Реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров». Выбирая конкретного исполнителя, обязательно стоит проверить, действителен ли его квалификационный аттестат. Сведения об этом тоже содержатся на официальном сайте Росреестра в сервисе «Реестр кадастровых инженеров».

«Дачная амнистия» допускает государственную регистрацию права без проведения межевания при наличии документов старого образца. Но в этом случае следует учесть возможные проблемы в будущем: нарушение границ, споры, злоупотребления, самовольный захват земли. Процедура межевания должна проводиться в присутствии всех заинтересованных лиц или при наличии их письменного уведомления. Соблюдение порядка не позволит соседям отсудить землю. Но если результаты межевания соседей не устраивают, они вправе подать иск в суд, указав причину оспаривания. Границы участков определяются согласно решению суда.

При решении земельных споров законодательство не предусматривает досудебного рассмотрения. *Решение споров по границе земельных участков в 2018 г.*, как и прежде, базируется на результатах межевых работ и законности владения участками. Предполагается, что если стороны дошли до судебного разбирательства, то мирным путем урегулировать вопрос не удалось. Споры об определении границ рассматриваются районными судами. Цель рассмотрения иска в установлении или определении границ земельного участка для его окончательной индивидуализации и постановки на государственный учет.

Поэтому *общий порядок* разрешения противоречий сводится к обычной гражданско-процессуальной процедуре:

– составляется исковое заявление, где указывается предмет спора и суть разногласий;

– подаются все необходимые документы;

– назначается слушание по делу, где стороны пытаются доказать свою правоту;

– на основании проверки документов и рассмотрения дела выносится решение.

Требование об установлении границ земельного участка является основным в исковом заявлении, но вместе с ним нередко предъявляются и дополнительные:

– об устранении препятствий в виде заборов, построек, ограждений;

– об освобождении проезда;

– о переносе коммуникаций, колодца, осветительного оборудования;

– о внесении изменений в генеральный план садового товарищества.

С иском может обратиться только законный владелец (собственник). К судебному разбирательству привлекаются кадастровые инженеры, эксперты.

Доказательства могут быть разными – архивные материалы, свидетельские показания, расположение строений, разница грунтов и т.д. Согласно п. 7 ст. 36 ЗК РФ при разрешении споров о границах земельных участков учитываются фактически сложившиеся границы. То есть при отсутствии указания границ в правоустанавливающей документации признаются границами линии, сложившиеся 15 и более лет назад, закрепленные посредством природных и искусственных объектов.

В большинстве случаев окончательное судебное решение выносится после назначения землеустроительной экспертизы. При отсутствии сведений о кадастре и границах спорных участков или наличии противоречивых межевых планов окончательную точку в споре ставят эксперты. Причем они могут представить несколько вариантов решения, и суд примет свое решение с учетом всех имеющихся обстоятельств.

Со стороны некоторых граждан были попытки признать отдельные положения Закона о ГКН нарушающими права граждан, но Конституционный Суд РФ не согласился с заявителями и признал оспариваемые нормы соответствующими Конституции.

Так, согласно определению Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1022-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Девятериковой Риммы Александровны на нарушение ее конституционных прав ч. 1–3 и 7–9 ст. 39 Федерального закона «О кадастре недвижимости» данные нормы признаны соответствующими Конституции РФ, поскольку устанавливают порядок согласования местоположения границ земельных участков, обеспечивают учет законных интересов правообладателей смежных земельных участков посредством необходимости согласования местоположения границ земельных участков с лицами, обладающими

смежными земельными участками, в том числе на праве собственности, и не нарушают конституционные права граждан.

Согласно определению Конституционного Суда РФ от 25 мая 2014 г. № 2114-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Зори Елены Николаевны на нарушение ее конституционных прав п. 7 ст. 36 Земельного кодекса РФ и ч. 9 ст. 38 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», указанные положения признаны соответствующими Конституции РФ, поскольку они направлены на идентификацию земельного участка как объекта гражданских и земельных отношений с учетом данных, содержащихся в правоустанавливающих и других документах, а также предусматривает необходимые гарантии для защиты имущественных и других прав участников земельных отношений, которые не имеют документов, подтверждающих местоположение границ земельных участков.

В своем апелляционном определении от 17 августа 2015 г. по делу № 33-17687/2015 Московский областной суд установил границы земельного участка по фактическому пользованию на основании п. 9 ст. 38 Федерального закона «О кадастре недвижимости», поскольку истец более 15 лет использует участок в определенных границах, а правоустанавливающие документы не содержат сведений о границах участка.

В постановлении Президиума Московского областного суда от 2 декабря 2015 г. № 611 по делу № 44г-276/2015 указано, что, если площадь земельного участка истца с учетом фактических границ больше площади, указанной в правоустанавливающем документе, суд должен проверить, за счет каких земель образовалась данная разница, производился ли кем-либо из сторон или прежних владельцев участков перенос границ, осуществлялась ли истцом или ответчиком дополнительная прирезка к своему земельному участку и имеет ли данная прирезка отношение в той части участка, по поводу которой возник спор, а также как давно стороны пользуются участками в имеющихся границах.

Учитывая, что на данный момент существуют владельцы земельных участков, не прошедшие процедуру межевания, на практике еще долгое время можно будет столкнуться с так называемыми межевыми спорами, одним из видов которых является иск об установлении границ земельных участков. На практике одной

из проблем установления границ земельных участков является определение правовой природы такого спора.

На сегодняшний день законодательство не содержит ограничения на совершение сделок с участками, сведения о которых содержатся в ЕГРН, но границы которых не установлены. В законе не установлено сроков, в течение которых собственники дачных участков обязаны привести свои границы в порядок, тем не менее собственникам участков, у которых до сих пор нет точных границ, желательно рассмотреть «возможность проведения межевания».

Практика последних лет показывает, что внесение в ЕГРН сведений о границах избавит дачников и садоводов от проблем из-за возможных споров, в том числе с соседями и с органами власти.

Крашенинников Сергей Викторович
krasheninnikovsv@gmail.com

О регулировании общественных отношений в сфере оборота радиоактивно загрязненных земель

Законодательство РФ содержит ряд требований в части соблюдения норм по охране окружающей среды и получении экологически чистой сельскохозяйственной продукции на радиоактивно загрязненных сельскохозяйственных землях и повышения эффективной и безопасной деятельности в сельском хозяйстве Российской Федерации.

Эта сложная и многогранная проблема включает не только борьбу с загрязнением окружающей среды, почвы, земель радиоактивными веществами, но и проведение работ по введению радиоактивно загрязненных земель, где произошло снижение уровня загрязнения, в сельскохозяйственный и торговый оборот, данная работа тесно связанна с понятием радиационная безопасность.

Особо значимой является катастрофа на Чернобыльской АЭС, которая затронула миллионы людей, загрязнено более 59 тыс. кв. км территорий 14 субъектов РФ, на которых в момент катастрофы проживало более 3 млн человек. Более 200 тыс. граждан РФ приняли участие в ликвидации последствий аварии. На загрязненных территориях оказалось более 2 млн га сельскохозяйственных угодий и около 1 млн га земель лесного фонда Российской Федерации[1].

Субъектами общественных отношений могут выступать физические, юридические, должностные лица, индивидуальные предприниматели, муниципальные образования, субъекты РФ, Российская Федерация.

В Конституции РФ предусмотрена система юридических гарантий прав человека и гражданина. В частности, определяются юридические процедуры, в рамках которых может осуществляться охрана таких прав:

[1] См.: распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 186-р «Концепция федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015года»» // СПС «Гарант».

– земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;

– владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Таким образом, складывающиеся общественные отношения в сфере оборота радиоактивно загрязненных земель в Российской Федерации, защита конституционных прав граждан и юридических лиц, получение экологически чистой сельскохозяйственной продукции на радиоактивно загрязненных землях методами регулирования правовых взаимоотношений является эффективным механизмом защиты нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных лиц в рамках действующего законодательства[2].

Оценивая сохраняющуюся потенциальную опасность радиоактивных веществ, в последнее время приняты ряд стратегических документов в сфере обеспечения радиологической безопасности. Одним из главных документов являются «Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденные Президентом РФ 1 марта 2012 г. № Пр-539[3], которые определили на долгосрочную перспективу цель, основные направления, принципы и актуальные задачи государственной политики в этой области. Одним из основных факторов, определяющих государственную политику в области обеспечения радиационной безопасности, является возникновение чрезвычайных ситуаций, связанных с ядерно и радиационно опасными объектами, ядерными материалами, радиоактивными веществами и отходами, источниками ионизирующих излучений, которые могут затрагивать жизненно важные интересы человека, государства и общества и иметь долговременные негативные последствия, представляющие серьезную угрозу национальной безопасности, социально-экономическому развитию Российской Федерации, а также приведут к ликвидации накопленного экологического ущерба и реабилитации радиационно-загрязненных участков территории

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

[3] СПС «Консультант Плюс».

РФ. Целью государственной политики в данной области является последовательное снижение до социально приемлемого уровня риска техногенного воздействия на население и окружающую среду. Для достижения этой цели необходимо сосредоточить усилия на следующих основных направлениях: ликвидация и утилизация ядерно и радиационно опасных объектов, отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов, реабилитация радиационно-загрязненных участков территорий РФ. Основу государственной политики в области обеспечения радиологической безопасности составляет создание государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основными задачами государственной политики в области обеспечения радиологической безопасности являются: развитие механизмов государственного управления, эффективное разграничение существующих полномочий и функций между органами государственного регулирования и органом государственного надзора, в том числе путем законодательного определения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, органов управления опасными объектами и эксплуатирующими организациями, совершенствование нормативно-правовой базы, разработка и внедрение технических регламентов.

В целях реализации государственной политики, повышения эффективности государственного регулирования и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти необходимо принятие специального документа о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности РФ, где следует обозначить сферы деятельности федеральных органов власти. Такой документ может быть разработан на основе постановления Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации», поскольку в настоящее время нет документа, конкретизирующего такие полномочия, это создает определенные трудности при взаимодействии органов между собой.

В связи с делегированием полномочий в рассматриваемой сфере субъектам РФ были разработаны и утверждены, законодательные акты субъекта РФ, например Закон Челябинской области от 28 мая 2009 г. № 439-ЗО «О радиационной безопасности населения Челябинской области», Закон Санкт-Петербурга от 30 октября 2009 г. № 462-89

«О разграничении полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в области обеспечения радиационной безопасности населения в Санкт-Петербурге» и т.п.

В целях выполнения задачи по разработке и внедрению технических регламентов Федеральным государственным бюджетным учреждением «Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России» (ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)) разработан «ГОСТ Р 22.11.05-2014 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Безопасность жизнедеятельности населения на радиоактивно загрязненных территориях. Безопасное использование земель сельскохозяйственного назначения. Общие требования»[4]. Стандарт устанавливает основные положения по обеспечению безопасного использования земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в составе территорий, загрязненных в результате радиационных инцидентов, аварий и катастроф, также устанавливает общие требования к составу защитных и реабилитационных мероприятий в сфере сельскохозяйственного производства, осуществляемых на радиоактивно загрязненных территориях (РЗТ) на промежуточной и восстановительной стадиях ликвидации аварии[5].

Для проведения работ по обеспечению радиационной безопасности на территории РФ была введена радиационно-гигиеническая паспортизация организаций и территорий[6]. Паспортизации подлежат организации всех форм собственности, использующие в своей деятельности источники ионизирующего излучения. Радиационно-гигиенические паспорта содержат информацию о состоянии безопасности окружающей среды, числе объектов и их классификации по степени опасности, численности работающих и проживающих в зоне наблюдения, дозах их облучения, характеристику медицинского и природного облучения населения.

Для защиты населения создана Единая система контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан как часть подсистемы Минздравсоцразвития России в рамках Единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки

[4] СПС «Консультант Плюс».

[5] См.: постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523 «О федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» // СПС «КонсультантПлюс».

[6] См.: постановление Правительства РФ от 28 декабря 1997 г. № 93 «О порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий» // СПС «КонсультантПлюс».

(ЕГАСКРО). Положение и структура Единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан (ЕСКИД) регламентируются приказом Минздрава России от 31 июля 2000 г. № 298[7], разработанным в целях реализации ст. 18 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», а также во исполнение постановления Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 718 «О порядке создания единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан». Используя данную систему, можно контролировать изменения, происходящие со здоровьем населения и территорией, которые подверглись радиоактивному загрязнению.

Так, применением данной системы Управлением Роспотребнадзора по городу Санкт-Петербургу на региональном уровне удалось добиться полной и незамедлительной дезактивации всех выявленных участков радиоактивного загрязнения[8].

Следует учесть, что в соответствии с Земельным кодексом РФ земли и земельные участки, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, а также расположенные на них здания, сооружения используются в порядке, определенном Правительством РФ. На таких землях и земельных участках запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Следует отметить, что в настоящее время ведется работа по разработке новых технических регламентов и актуализация устаревших документов, регулирующих сферу правового регулирования радиационной безопасности.

Под понятием радиоактивно загрязненные земли понимают земли, подвергшиеся радиоактивному и (или) химическому загрязнению, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов»[9] (далее – Правила).

---

[7] Приказ Минздрава РФ от 31 июля 2000 г. № 298 «Об утверждении Положения о единой государственной системе контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан» // СПС «Гарант».

[8] См.: *Ракитин И.А, Горский Г.А.* Использование системы радиационно-гигиенической паспортизации территорий для обеспечения надзора за радиационной безопасностью населения на региональном уровне // Гигиена и санитария. 2013. № 1. С. 14–18.

[9] СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

Данные понятия тесно связаны между собой, в настоящее время понятие радиационной безопасности дано в ст. 1 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[10], под которой понимается состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения. Однако данное определение представляется узким по смыслу, так как в нем не учтена неразрывная связь человека с окружающей средой. С учетом этого факта понятие «радиоактивное загрязнение»[11] определение понятия предлагается расширить и дать в следующей формулировке: радиационная безопасность – это такое состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения от загрязнения поверхности земли, атмосферы и воды радиоактивными веществами.

Правила определяют порядок использования загрязненных земель, проведения на них мелиоративных, культуртехнических работ и других реабилитационных мероприятий, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, в том числе находящихся на стадии строительства.

В зависимости от характера и уровня загрязнения или показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением, радиоактивно загрязненные земли переводятся в земли запаса для консервации в случае невозможности обеспечения безопасности здоровья человека и необходимого качества производимой на этих землях продукции, а также при отсутствии эффективных технологий восстановления загрязненных земель[12].

Если характер загрязнения позволяет их использовать, то загрязненные земли можно использовать по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности.

[10] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

[11] ГОСТ Р 22.11.05-2014 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Безопасность жизнедеятельности населения на радиоактивно загрязненных территориях. Безопасное использование земель сельскохозяйственного назначения. Общие требования // СПС «КонсультантПлюс»; ГОСТ 22.0.05-97 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (аутентичен ГОСТ Р 22.0.05-94) // СПС «КонсультантПлюс».

[12] См.: Земельное законодательство. Сб. документов: Хрестоматия / Сост. *С.А. Боголюбов, О.А. Золотова*. 2-е изд. М., 2016.

Если загрязнение не превышает установленные нормативы, то земли можно использовать по целевому назначению без установления особых условий.

Оценка характера и уровня загрязнения земель, а также определение показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека или окружающую среду, обусловленного загрязнением, осуществляются на основании нормативов, установленных в соответствии с законодательством РФ в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, радиационной безопасности и охраны окружающей среды.

В целях установления факта и причин загрязнения, определения местоположения и площади загрязненных земель, уровней химического и (или) радиоактивного загрязнения и показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления по инициативе собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей или арендаторов земельных участков, а также на основании данных государственного мониторинга земель, государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга, мониторинга радиоактивного и химического загрязнения окружающей природной среды и иных наблюдений и исследований организуют специальные обследования.

Особые условия использования загрязненных земель и ограничения, связанные с условиями проживания населения и ведением хозяйственной или иной деятельности на загрязненных землях, устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления с учетом результатов специальных обследований в зависимости от характера и уровня загрязнения, а также показателей неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, обусловленного загрязнением.

На загрязненных землях, переводимых в земли запаса для консервации[13], или на загрязненных землях, используемых по целевому назначению с установлением особых условий их использования и режима хозяйственной или иной деятельности,

[13] См.: постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.

в целях предотвращения воздействия неблагоприятных факторов на здоровье человека и окружающую среду и сохранения недвижимого имущества устанавливаются охранные зоны. Такие зоны устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления в рамках своей компетенции в соответствии с законодательством РФ. При установлении охранных зон определяются органы, учреждения и организации, обеспечивающие сохранение находящихся на загрязненных землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения.

В целях снижения уровня неблагоприятного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, рационального использования и улучшения качества загрязненных земель, состояние которых требует проведения специальных мероприятий и введения ограничений, связанных с условиями проживания населения и ведением хозяйственной и иной деятельности, разрабатываются программы, проекты землеустройства или планы реабилитационных мероприятий, в соответствии с которыми проводятся в зависимости от характера и уровня загрязнения земель мелиоративные, культуртехнические и другие реабилитационные работы.

После завершения рекультивационных и иных восстановительных работ на загрязненных землях на основании данных специальных обследований федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, принявший решение о введении ограничений, связанных с условиями проживания населения и ведением хозяйственной или иной деятельности на загрязненных землях, принимает решение о дальнейшем использовании восстановленных земель в соответствии с требованиями градостроительных регламентов, строительных, санитарно-гигиенических, природоохранных нормативов и правил.

Значение проблемы введения в оборот земель состоит в следующем. В ряде регионов находились большие объемы сельскохозяйственных земель на консервации и введение их в сельскохозяйственный оборот позволит создать новые рабочие места и получать дополнительные объемы сельскохозяйственной продукции.

В настоящее время в ряде регионов, входящих в состав зоны радиоактивного загрязнения, границы зон радиоактивного загрязнения

и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в соответствии с требованиями ст. 7 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством РФ не реже чем один раз в пять лет.

На основе анализа и комплексной оценки изменения радиационной обстановки населенные пункты и сельскохозяйственные земли, находящиеся в границах зон радиоактивного загрязнения, могут переводиться из одной зоны радиоактивного загрязнения в другую. Радиационная обстановка в зонах радиоактивного загрязнения с течением времени после катастрофы может лишь улучшаться в связи с естественным распадом выпавших на поверхность почв радионуклидов и снижением радиационного воздействия – цезия-137 в силу физического закона о периоде распада цезия-137, период полураспада которого составляет 30 лет.

После проведения обследования загрязненных территорий в 2015 г. произошло изменение границ зон загрязнения постановлением Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 1074 «Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Ряд населенных пунктов и территорий, где произошло снижение загрязнения, получили законную возможность ввести территории в оборот для производства сельскохозяйственной продукции и проживания населения.

Одной из проблем, возникшей после принятия такого решения, была утрата населением, проживающим на данной территории, различных льгот.

Оценивая сохраняющуюся потенциальную опасность радиоактивных веществ, в последнее время принят ряд стратегических документов в сфере обеспечения радиологической безопасности.

Правовое регулирование общественных отношений будет изменяться и уточняться до тех пор, пока в этом есть необходимость, так как мир нацелен на активное применение ядерной энергетики.

Логунова Марина Викторовна

Проблемы отнесения земельных участков к ограниченным в обороте

Ограничение оборотоспособности земельных участков является одним из элементов правового режима земельного участка, определяющим особенности и пределы включения земельного участка как недвижимого имущества в оборот.

Цель ограничения земельного участка в обороте состоит в создании правовой гарантии принадлежности земельного участка к публичной собственности как ресурса, необходимого для реализации государственных функций, а также в обеспечении надлежащего использования земельного участка в соответствии с установленным правовым режимом.

Ограничение оборотоспособности земельного участка как правовое средство носит вспомогательный (обеспечивающий) характер по отношению к основным и дополнительным средствам определения содержания правового режима земельного участка: принадлежности земельного участка к категории земель и разрешенному использованию (цели предоставления, конкретному целевому назначению) земельного участка; принадлежности к специальным видам территорий (зонам с особыми условиями использования территорий, территориям общего пользования и т.д.), резервированию земельного участка.

Основания ограничения оборотоспособности земельных участков устанавливаются Земельным кодексом РФ (далее – ЗК РФ) и иными федеральными законами. Однако сопоставление нормы права и фактических обстоятельств, позволяющих отнести конкретный земельный участок к ограниченным в обороте, нередко сопряжено со значительными трудностями.

Правовая определенность как общеправовой универсальный принцип реализации права подразумевает в том числе однозначность и четкость толкования норм права[1]. Определенность нормы права

[1] См.: *Морозова Л.А.* Правовая определенность как общеправовой универсальный принцип реализации права // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 3.

является условием эффективной реализации механизма правового регулирования земельных отношений в целом[2].

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что одна из основных проблем отнесения земельных участков к ограниченным в обороте связана со сложностью определения соотношения терминов «занятый», «предоставленный», «предназначенный», используемых законодателем в формулировках оснований ограничения оборотоспособности земельных участков.

При определении соотношения указанных понятий необходимо исходить из того, что каждый из терминов несет самостоятельную смысловую нагрузку. Так, термин «занятый» используется в случае, когда ограничение оборотоспособности земельного участка обусловлено наличием на земельном участке того или иного объекта. По этому принципу сформулированы в п. 4 ст. 27 ЗК РФ основания для отнесения земельных участков к изъятым из оборота. Например, из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы (пп. 2), зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды (пп. 3), объектами организаций федеральной службы безопасности (пп. 4), объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ (пп. 6) и др.

В указанных случаях земельный участок фактически следует судьбе расположенного на нем объекта, который в силу своего назначения может использоваться строго ограниченным кругом субъектов и находится исключительно в федеральной собственности.

Применительно к ограниченным в обороте земельным участкам термин «занятые» используется в следующих предусмотренных п. 5 ст. 27 ЗК РФ случаях: ограниченными в обороте признаются земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками (пп. 4), занятые объектами космической инфраструктуры (пп. 9). Соответственно при отказе в предоставлении земельного участка

[2] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009; он же. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1995; Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. М., 2008.

в частную собственность по указанным основаниям необходимо установить факт нахождения на испрашиваемом земельном участке объекта, признаки которого определены соответствующим законодательством (Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»[3] (далее – Закон об объектах культурного наследия), Законом РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-I «О космической деятельности»[4]).

Практика применения указанных норм складывается в направлении расширительного толкования анализируемого термина. Так, уполномоченные органы и суды признают ограниченными в обороте земельные участки, расположенные в границах территории памятника культуры[5].

Между тем исходя из системного толкования ст. 27, 94 и 99 ЗК РФ и Закона об объектах культурного наследия принадлежность земельного участка к категории земель историко-культурного назначения (равно, как и принадлежность земельного участка в составе земель иной категории к зоне охраны объекта культурного наследия) способна повлечь определенные ограничения использования такого земельного участка, но не является основанием для отказа в его приватизации.

Таким образом, при принятии решения о допустимости предоставления земельного участка в собственность необходимо исходить из того, что ограниченными в обороте являются земельные участки, на которых непосредственно расположены объекты культурного наследия, а не все земельные участки в границах территории объекта культурного наследия или в границах зоны охраны объекта культурного наследия.

Термин «предоставленные» используется для определения следующих правовых оснований ограничения оборота земельных участков: ограничиваются в обороте земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд и не изъятые из оборота в соответствии с п. 4 ст. 27 ЗК РФ (пп. 5 п. 5 ст. 27), а также предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств (пп. 11 п. 5 ст. 27).

---

[3] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

[4] Российская газета. 1993. 6 окт.

[5] См.: определение Верховного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 305-ЭС15-7931 по делу № А41-8460/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

Исходя из смысла термина «предоставленный» формулировки рассматриваемых оснований ограничения земельных участков в обороте подразумевают наличие у земельного участка иного, помимо собственника в лице государства или муниципального образования, правообладателя – землепользователя или арендатора, использующих земельный участок в названных целях. В связи с этим наличие оснований для отнесения земельного участка к ограниченным в обороте должно устанавливаться из документов, подтверждающих: а) предоставление земельного участка для использования в указанных целях, б) предоставление земельного участка лицу, которое в силу своего правового статуса вправе осуществлять соответствующие виды деятельности (специальный субъект).

В пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ указывается на ограничение оборота земельных участков, «предназначенных» для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее также – размещение) объектов транспорта и автомобильных дорог. Представляется, что приведенная формулировка охватывает как случаи фактического использования земельного участка для эксплуатации объектов транспорта, так и случаи, когда земельный участок только планируется к использованию для размещения объектов транспортной инфраструктуры.

Отнесение земельных участков к ограниченным в обороте ввиду их фактического использования для эксплуатации транспортной инфраструктуры не должно вызывать особых затруднений на практике. Применительно к случаям, когда земельные участки ограничиваются в обороте в связи с их назначением для размещения (строительства, реконструкции и (или) эксплуатации) объектов транспорта, возникает вопрос: какие именно документы позволяют установить такую «предназначенность»?

Представляется, что воля государства на установление «предназначенности» земельного участка для определенных целей может быть выражена посредством принятия решения о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд. Резервирование земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, осуществляется в том числе в случаях, связанных с размещением объектов транспортной инфраструктуры (ст. 70.1 ЗК РФ). Однако расположение земельного участка в границах зарезервированных земель является самостоятельным основанием

для отказа в предоставлении его в частную собственность (пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ). Из этого следует, что для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте в связи с их предназначенностью для размещения объектов транспортной инфраструктуры не требуется принятие решения о резервировании земельного участка в соответствующих целях.

Правоприменительная практика исходит из того, что достаточным основанием для отказа в приватизации земельного участка является то обстоятельство, что в соответствии с документами территориального планирования участок находится в зоне планируемого размещения объекта транспорта. При этом вопрос о наличии или отсутствии документации по планировке территории судами не исследуется[6].

Обоснованность такого подхода является по меньшей мере спорной. Исходя из положений ч. 12 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ[7] (далее – ГрК РФ), утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не изменяет правовой режим земельных участков (понимаемый как совокупность прав и обязанностей лиц, использующих земельный участок на законных основаниях[8]), находящихся в границах указанных зон. Однако согласно подходу, формирующемуся в правоприменительной практике, утверждение документов территориального планирования влечет за собой установление такого элемента правового режима земельного участка, как ограничение его оборотоспособности, тогда как иные основные элементы правового режима земельного участка, от которых зависит его оборотоспособность (целевое назначение, разрешенное использование, ограничения использования), могут еще не затрагиваться (например, правила землепользования и застройки, которые определяют разрешенное использование земельного участка, могут быть не приведены в соответствие с документами территориального планирования, поскольку это не является обязательным).

---

[6] См.: определение Верховного Суда РФ от 14 августа 2017 г. № 305-КГ17-10543 по делу № А41-45696/2016; определение Верховного Суда РФ от 16 августа 2017 г. № 305-КГ17-10554 по делу № А41-49912/2016; определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2016 г. № 305-КГ16-10498 по делу № А41-70884/2015; постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 ноября 2017 г. № Ф05-15798/2017 по делу № А41-5687/17 // СПС «КонсультантПлюс».

[7] СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

[8] См.: *Крассов О.И.* Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1.

С одной стороны, планируемое размещение объектов федерального, регионального или местного значения на земельном участке в соответствии с документами территориального планирования само по себе снижает его инвестиционную привлекательность, поскольку утверждение схемы территориального планирования создает для органов государственной власти юридическую возможность принятия решений о резервировании, изъятии, переводе земельных участков в другую категорию и т.д.

С другой стороны, схема территориального планирования не является основанием для размещения указанных в ней объектов федерального, регионального или местного значения. Фактическое или планируемое местоположение указанных объектов в соответствии со схемой территориального планирования является исключительно условием для принятия решения о размещении того или иного объекта капитального строительства. Расположение земельного участка в границах планируемого размещения объектов федерального, регионального или местного значения не свидетельствует о том, что в будущем такой объект будет расположен на данном земельном участке. В этой части схема территориального планирования также не может рассматриваться как достаточный информационный ресурс, содержащий сведения о существующих и планируемых объектах федерального, регионального или местного значения.

Законодательство предусматривает в качестве условия для резервирования земель (п. 2 ст. 70.1 ЗК РФ) и изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 1 ст. 56.3 ЗК РФ) наличие в совокупности документов территориального планирования и документации по планировке территории. Такой подход представляется оправданным. Документы территориального планирования определяют планируемое размещение объектов федерального, регионального или местного значения, не обладая при этом высокой степенью точности. Конкретное местонахождение объектов такого рода определяется посредством установления границ зоны планируемого размещения объекта в документации по планировке территории исходя из необходимости обеспечения наиболее эффективного использования территории и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Учитывая изложенное, практика применения норм пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ должна формироваться исходя из того, что ограничиваются в обороте земельные участки: а) фактически используемые для

эксплуатации объектов транспорта, б) расположенные в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов транспорта и автомобильных дорог федерального, регионального, местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Вместе с тем документы территориального планирования (в том числе при наличии соответствующей документации по планировке территории) не должны подменять институт резервирования, суть которого и состоит в обеспечении возможности запланированного использования земель в будущем. Представляется, что при наличии необходимости установления запрета на приватизацию земельного участка, предназначенного для размещения объектов транспорта и автомобильных дорог, органам государственной власти и органам местного самоуправления следует принимать решение о резервировании земельного участка. В таком случае норма пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, по сути, является излишней, поскольку земельный участок признается ограниченным в обороте на основании пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ. В целях ограничения оборота земельных участков, фактически предоставленных для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов транспорта, целесообразно дополнить пп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ случаями предоставления земельных участков для размещения объектов транспорта.

Аргументом в пользу предлагаемого подхода является и то обстоятельство, что предусмотренный ст. 70.1 ЗК РФ срок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд составляет, как правило, три года, в то время как минимальный период действия документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней, если они предусматривают размещение линейных объектов, составляет 20 лет, а в остальных случаях – 10 лет. Признание земельного участка ограниченным в обороте ввиду его предназначенности для размещения объектов транспорта на основании документов территориального планирования повлечет за собой запрет его приватизации на более длительный срок при отсутствии гарантий размещения объектов транспорта на данном земельном участке в будущем.

В связи с этим представляется целесообразным уточнить перечень оснований отнесения земельных участков к ограниченным в обороте с учетом того, что земельные участки, на которых планируется размещение объектов транспорта и автомобильных дорог, должны

признаваться ограниченными в обороте только в случае принятия решения о резервировании, т.е. на основании пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ.

Проведенный краткий анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет сформулировать следующие выводы.

Понятия «занятый», «предоставленный», «предназначенный», используемые законодателем в формулировках оснований ограничения оборотоспособности земельных участков, имеют самостоятельное значение.

Термин «занятый» используется в случае, когда ограничение оборотоспособности земельного участка обусловлено наличием на земельном участке того или иного объекта, правовой режим которого требует недопущения предоставления земельного участка в частную собственность.

Использование термина «предоставленный» подразумевает наличие у земельного участка иного, помимо собственника в лице государства или муниципального образования, правообладателя, правовой статус которого предполагает осуществление определенных в законе видов деятельности.

При решении вопроса о наличии правовых оснований для ограничения оборотоспособности земельного участка следует исходить из того, что «предназначенными» для размещения объектов транспорта и ограниченными в обороте для целей пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ являются земельные участки, расположенные в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов транспорта и автомобильных дорог федерального, регионального, местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Основания отнесения земельных участков к ограниченным в обороте предлагается уточнить с учетом того, что земельные участки, на которых планируется размещение объектов транспорта и автомобильных дорог, должны признаваться ограниченными в обороте на основании пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, т.е. только в случае принятия решения о резервировании.

Серегина Татьяна Сергеевна
tatiana-communicate@yandex.ru

Садовые и огородные земельные участки: реформа законодательства 2017–2019 гг.

В целях упорядочения правового регулирования садоводства, огородничества и дачного хозяйства на смену более 20 лет просуществовавшему Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»[1] (далее – Федеральный закон № 66-ФЗ) с 1 января 2019 г. приходит новый Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2] (далее – Федеральный закон № 217-ФЗ).

Необходимость его введения обусловлена тем, что Федеральный закон № 66-ФЗ содержал серьезные неточности юридико-технического характера и отличался неэффективностью в своем практическом применении (одним из недостатков было, например, указание в законе отмененного КЗоТ вместо действующего ТК РФ)[3].

Большое внимание при формировании нового законодательства в области садоводства и огородничества было уделено изучению представлений научных, общественных и политических деятелей относительно рассматриваемой сферы деятельности: А.П. Анисимова, А.И. Бутовецкого, Ю.В. Васильчук, Н.П. Ворониной, Е.Л. Ковалевой, С.А. Липски, Г.И. Наумовой, М.И. Палладиной, А.Ю. Чикильдиной и др.[4]

По мнению ученых, в целях формирования эффективного законодательного регулирования садоводства и огородничества

[1] СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
[2] СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4766.
[3] См.: *Палладина М.И.* О юридических категориях и терминах в аграрном праве // Государство и право. 2000. № 7. С. 42–48; *Воронина Н.П., Наумова Г.И.* К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства //Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 124–132.
[4] См.: *Бутовецкий А.И., Ковалева Е.Л.* Комментарий к новому закону «О ведении гражданами садоводства и огородничества». М., 2018. С. 6.

необходимо учитывать и сочетать образ жизни российского человека, исторические традиции России, совместный труд и работу на земле русского народа, а сам термин «садоводство» рассматривать всецело как многоаспектный феномен, включающий в том числе профессиональную деятельность садоводов.

В формировании Федерального закона № 217-ФЗ о садоводстве и огородничестве важнейшую роль сыграла судебная практика. К примеру, в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П[5] указывается идентичность правовых режимов земельных участков, предоставленных для ведения садоводства и дачного хозяйства. Так, в целях недопущения правовых неопределенностей в новом Законе отождествляются понятия «садоводство» и «дачное хозяйство» с установлением приоритета первого. Таким образом, все ранее существовавшие дачные участки признаются садовыми (ч. 7 ст. 54 рассматриваемого Закона).

В соответствии с Федеральным законом № 217-ФЗ с 2019 г. будут существовать лишь садоводческие и огороднические товарищества, выступающие в качестве разновидностей товарищества собственников недвижимости. При этом различие между ними заключается не в выращиваемой сельскохозяйственной культуре, а в зависимости от права на размещение дома.

Так, на садовых участках разрешено строительство жилых домов и регистрация в них (что подтверждает позицию ученого А. И. Бутовецкого о необходимости предоставления регистрации на садовых участках независимо от сезонности использования и возможности постоянного пребывания там граждан[6]), помимо этого допускается и строительство садовых домов.

Однако на огородных участках, согласно законодательным нововведениям, постройка объектов недвижимости запрещена, хотя ранее допускалось возведение некапитальных жилых строений, а также хозяйственных построек и сооружений в соответствии с установленным разрешенным использованием земельного участка. Но ввиду того, что и садовый, и огородный участки предусматривают

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 14апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

[6] См.: *Бутовецкий А.И.* «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 2. С. 77–91.

право граждан на отдых и размещение хозяйственных построек, такое разделение представляется не совсем корректным. На огородном участке невозможно реализовать право отдыха при отсутствии садового дома либо капитального строения. Это подтверждает позицию А.Ю. Чикильдиной, с которой представляется целесообразным согласиться, о том, что на правовой режим возводимых объектов недвижимости прямо влияет правовой режим садовых и огородных земельных участков[7].

Проблемным является и тот факт, что по новому закону создать садоводческое или огородническое товарищества могут также граждане, намеревающиеся приобрести садовый или огородный участок, т.е. не являющиеся еще его собственником. Анализируя законодательство в рассматриваемой сфере, можно прийти к выводу, что такое нововведение противоречит положениям ст. 123.12 – 123.14 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) о природе товарищества собственников недвижимости и требует дальнейшей законодательной проработки.

Положительной тенденцией Федерального закона № 217-ФЗ является введение упрощенного порядка лицензирования скважин, упорядочение границ территории товарищества, формирование двух основополагающих принципов, предотвращающих возникновение спорных ситуаций у садоводов и огородников: свободный проход и проезд к своим земельным участкам без взимания платы и невозможность ограничения доступа правообладателей к таким земельным участкам. Также имеются и иные положительные изменения.

Федеральный закон № 217-ФЗ более сбалансирован, в отличие от ранее действовавшего Федерального закона № 66-ФЗ[8]. Он посвящен не только юридическим лицам, но и гражданам, их земельным участкам, устанавливает важнейшие начала деятельности садоводческого и огороднического гражданско-правового сообществ на определенной территории, закрепляет основы права собственности граждан на имущество общего пользования.

При этом следует учитывать, что в законодательной проработке нуждается практически важный вопрос о единообразной методике расчета взимания членских и целевых взносов с установлением

[7] См.: *Чикильдина А.Ю.* Правовое регулирование оборота дачных, садовых и огородных участков. М., 2013. С. 18–20.
[8] См.: *Бутовецкий А.И., Ковалева Е.Л.* Указ.соч. С. 20–21.

региональных коэффициентов в зависимости от уровня жизни и экономического благополучия конкретного региона. Помимо этого, существует и проблема использования части объектов общего пользования (например, садоводы или огородники могут пользоваться лишь дорогой для прохода к своему земельному участку).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Федеральный закон № 217-ФЗ комплексно регулирует сферу садоводства и огородничества с учетом исторического развития нашей страны, специфики образа жизни русского народа, исследования мнений российских ученых и положений судебной практики.

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона № 66-ФЗ, Федеральный закон № 217-ФЗ является наиболее сбалансированным, сочетает интересы индивидуального и коллективного ведения садоводства и огородничества.

Во избежание коллизии норм ст. 123.12 ГК РФ и ст. 4 Федерального закона № 217-ФЗ целесообразно законодательно закрепить в п. 1 ст. 123.12 ГК РФ альтернативные модели коллективного садоводства и огородничества для граждан, не являющихся собственниками земельных участков.

Для решения проблем с членскими и целевыми взносами в ст. 14 Федерального закона № 217-ФЗ необходимо ввести положение о методике определения размера членских и целевых взносов.

В целях реализации права на отдых на огородном участке, в сочетании с его индивидуальной характеристикой в п. 4 ст. 3 Федерального закона № 217-ФЗ необходимо законодательно закрепить право возведения на огородном участке некапитальных жилых строений.

Джабаилдаева Гульнара Токсанбаевна
dzhabaildaeva@mail.ru

Становление и развитие законодательства Республики Казахстан об охране земель[1]

Необходимость правового регулирования охраны земель как объекта окружающей среды на современном этапе не вызывает сомнений. Правовые основы охраны земель как государственного имущества были заложены с первых лет советской власти. Отношения же по охране земель как объекта природы на протяжении всего советского периода подвергались правовому регулированию лишь частично. В частности, если проследить путь становления и развития законодательства об охране земель в Казахстане, то можно выделить пять отраслевых законодательных актов, среди которых: Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик[2] (далее – Основы), Земельный кодекс Казахской ССР 1990 г.[3] (далее – ЗК КазССР 1990 г.), Указ Президента Республики Казахстан «О земле»[4], имеющий силу закона, Закон Республики Казахстан «О земле»[5], действующий в настоящее время Земельный кодекс Республики Казахстан[6] (далее – ЗК РК 2003 г.).

В СССР в регулировании отношений по охране земель важная роль принадлежала союзным нормативным правовым актам, определяющим правовые основы земельных и природоохранных отношений, на базе которых принимались нормативные акты союзных республик. Так, Основы и ЗК КазССР 1990 г. регулировали земельные

[1] Статья подготовлена с использованием Информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».
[2] Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII // Правовая консультационная служба «Закон прост!» URL: www.zakonprost.ru/content/base/part/214787 (дата обращения: 25.05.2018).
[3] Земельный кодекс Казахской ССР от 16 ноября 1990 г. № 332-XII.
[4] Указ Президента Республики Казахстан от 22 декабря 1995 г. № 2717, утратил силу в соответствии с Законом РК от 24 января 2001 г. № 153 ~Z010153.
[5] Закон Республики Казахстан от 24 января 2001 г. № 152 «О земле», утратил силу в соответствии с Законом РК от 8 июля 2003 года № 479.
[6] Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442.

отношения вплоть до **обретения в 1991 г. Республикой Казахстан независимости**.

В Основах красной нитью проходит вопрос об охране земель как объекта государственной собственности, в первую очередь специальной охране сельскохозяйственных угодий, особенно орошаемых и осушенных земель. Одной из задач земельного законодательства периода 1968–1990 гг. признавалось обеспечение рационального использования земель.

В ЗК КазССР 1990 г. охране земель уделялось больше внимания, чем в Основах, в частности, охране земель была посвящена отдельная глава. При анализе задач земельного законодательства в Основах прослеживается отношение к земле как к средству производства, а в задачах ЗК КазССР 1990 г. земля рассматривается уже как часть природной среды. Также в Кодексе особое внимание уделялось экосистемному подходу в охране земель. Так, согласно ст. 169 охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к угодьям, как к сложным природным образованиям (экосистемам), с учетом их зональных и региональных особенностей.

По нашему мнению, ЗК КазССР 1990 г. содержал более цельное регулирование охраны земель в сравнении с действующим ЗК РК 2003 г. Так, «привлекательными» с точки зрения охраны земель являются нормы ст. 172, 173 и 175, 176 ЗК КазССР 1990 г., регламентирующие участие общественных организаций, трудовых коллективов и граждан в осуществлении мер по охране земель, экологические требования к объектам, эксплуатация которых влияет на состояние земель, экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель, финансирование мероприятий по охране земель.

В целях реализации ЗК КазССР в 1990 г. был принят Закон Казахской ССР «О земельной реформе в Казахской ССР», который охватывал круг вопросов земельной реформы в условиях перехода от социалистических отношений к рыночным[7]. Данный Закон предусматривал комплекс экономических, организационных, социальных мер, направленных на преобразование старых устоев земельных отношений, а также регулирование использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения. В 1990–1991 гг. наряду с принятием ЗК КазССР 1990 г. был принят Закон Казахской ССР

[7] Закон Республики Казахстан от 28 июня 1991 г. «О земельной реформе», утратил силу в соответствии с Законом РК от 14 июля 1997 г. № 158 - Z9700158.

«О крестьянском хозяйстве в Казахской ССР»[8], который определил основные принципы развития крестьянского хозяйства. В нем охрана земель рассматривается сквозь призму обязанностей лиц, ведущих крестьянское хозяйство.

Традиционные для земельного законодательства институты начинают приобретать природоохранные черты. Для совершенствования учета земель были намечены следующие задачи, которые также являются одними из мер охраны земель: усовершенствовать методику по бонитировке почв; обеспечить работы по земельному кадастру доброкачественной топографической основой; создать системы изучения земельных ресурсов населенных пунктов, промышленности, транспорта, связи, земель природоохранного назначения, лесного, водного фондов и запаса; разработать инструкции и методики по народно-хозяйственной оценке земель указанных категорий[9].

Характеризуя этапы развития рыночного земельного законодательства Республики Казахстан, А.Х. Хаджиев выделяет четыре этапа, в основу которых легли «концептуальные подходы и функционально-целевая направленность основных нормативно-правовых актов по ключевым вопросам земельных преобразований»[10], однако становления и развития законодательства об охране земель предложенная ученым периодизация не затрагивает.

В молодой республике возникла необходимость разработки долгосрочной концепции, которая бы дала основные направления для проведения земельной реформы, а также систематизации и совершенствования земельного законодательства в области рационального использования и охраны земель. Таким документом стала Концепция рационального использования и охраны земельных ресурсов Республики Казахстан на 1994–1995 гг. и на период до 2010 года. В Концепции в целях улучшения использования и охраны земель предусматривалось: совершенствование структуры земельного фонда в процессе перераспределения земель; приведение структуры

[8] Закон Республики Казахстан от 12 мая 1990 г. «О крестьянском хозяйстве в Казахской ССР», утратил силу в соответствии с Законом РК от 31 марта 1998 г. № 215 ~Z980215.

[9] См.: постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 11 октября 1994 г. № 1149 «Концепция рационального использования и охраны земельных ресурсов Республики Казахстан на 1994–1995 годы и на период до 2010 года», утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 27 июля 2005 г. № 781.

[10] *Хаджиев А.Х.* Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Алматы, 2005.

земельных угодий в соответствие с современными задачами развития АПК и формами собственности; создание экономических условий для применения научных разработок по системам ведения хозяйства. В условиях перехода к рыночной экономике данная Концепция в большей степени ориентирована на включение всех земель в экономический оборот. Одной из ее новелл является «разработка правового и экономического механизма регулирования земельных отношений, включающего, наряду с экономическими вопросами использования земель в рыночных условиях, проблемы повышения плодородия почв, использование и охрану земельных ресурсов; разработку методики определения ущерба, причиненного в результате деградации почв, ухудшения экологического состояния земель, их порчи и уничтожения»[11].

В период перехода к товарному негосударственному сельскохозяйственному производству на рыночных началах в Республике Казахстан 22 декабря 1995 г. принимается Указ Президента **Республики Казахстан** «О земле», в котором одной из задач земельного законодательства признается создание и развитие рынка недвижимости. Указ регулирует отношения по использованию и охране земельных ресурсов. Одним из его нововведений является наличие принципов земельного законодательства, которые имели «экологизированый» характер. Охрана земель установлена как обязанность собственников земельных участков и землепользователей, связанная с рациональным использованием и охраной земель. Введена норма, запрещающая внедрение новой техники и технологий, осуществление программ мелиорации земель, финансирование строительства (реконструкции) предприятий и других объектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы[12], что, на наш взгляд, усилило механизм охраны земель.

В 1997 г. Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и (или) опустынивание, особенно в Африке[13], что предполагало включение в Указ Президента «О земле» таких понятий, как «деградация земель»,

[11] *Хаджиев А.Х.* Указ. соч.

[12] Указ Президента Республики Казахстан от 22 декабря 1995 г. № 2717, утратил силу в соответствии с Законом РК от 24 января 2001 г. № 153 ~Z010153.

[13] Закон Республики Казахстан от 7 июля 1997 г. № 149-1 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием».

«опустынивание», «борьба с опустыниванием», так как эти природные процессы в Казахстане в наибольшей степени влияют на состояние земель.

Развитие законодательства об охране земель пошло в направлении разработки механизма консервации деградированных, загрязненных и нарушенных земель, введенного постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Положения о порядке изъятия, охраны, использования и консервации деградированных, загрязненных и нарушенных земель»[14]. Одним из достоинств данного Положения является наличие понятийного аппарата, где даны основные понятия, связанные с загрязнением земель, их деградацией и нарушением и т.д.

На основе комплексного и экосистемного подхода в отношении охраны земельных ресурсов, занятых под особо охраняемые природные территории, разработана Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года[15]. В документе отмечается, что наличие особо охраняемых природных территорий является гарантом и источником восстановительного потенциала окружающей среды.

Принятие в 2001 г. нового Закона Республики Казахстан о земле демонстрирует новый подход к охране земель. Так, в этом Законе дано определение земли как природного ресурса, в отличие от Указа Президента РК «О земле», в котором земля трактуется как недвижимое имущество. Кроме того, в понятийный аппарат нового Закона включено понятие «почвенный слой», который определяется как «поверхностный слой суши земли, особое природное образование, обладающее только ему присущим строением, составом и свойствами». Однако это не в полной мере отражает потребности в охране земель, поскольку гл. 17 Закона Республики Казахстан о земле «Охрана земель и контроль за их использованием» полностью воспроизводит соответствующую главу Указа «О земле» 1995 г.[16]

---

[14] Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июня 1997 г. № 976 «Положение о порядке изъятия, охраны, использования и консервации деградированных, загрязненных и нарушенных земель», утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 29 сентября 2003 г. № 993.

[15] Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 ноября 2000 г. № 1692 «Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года», утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 10 сентября 2010 г. № 924.

[16] Закон Республики Казахстан от 24 января 2001 г. № 152 «О земле», утратил силу в соответствии с Законом РК от 8 июля 2003 г. № 479.

2003 г. ознаменовался принятием Земельного кодекса Республики Казахстан, в котором нашли свое отражение и вопросы охраны земель. К принципам охраны земель среди всей системы основных начал земельного законодательства, в ст. 4 ЗК РК 2003 г., можно отнести: сохранение земли как ресурса, жизни и народа Казахстан; охрану и рациональное земель; приоритет земель назначения; предотвращение нанесения земле или его последствий. При этом в действующем Земельном кодексе понятие охраны земель не раскрывается, а определяется через цели и задачи такой охраны, изложенные в гл. 17 «Охрана земель». Статья 139 ЗК РК 2003 г. включает в охрану земель систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей среды, рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв. Комплекс мероприятий по охране земель установлен в ст. 140 ЗК РК 2003 г.

По нашему мнению, нормы об охране земель расположены в данном нормативном правовом акте без учета значимости охраны земель в системе земельных отношений. Говоря о порядке расположения правовых институтов в общей части ЗК РК 2003 г., нельзя не согласиться с тем, что «общая часть состоит из норм, которые имеют принципиальные черты и особенности, характерные для всех институтов земельного права»[17]. Однако в ЗК РК 2003 г. гл. 17, посвященная охране земель, расположена после институтов особенной части. Поскольку по своему содержанию охрана земель направлена на сохранение и поддержание земель всех категорий, наше глубокое убеждение, что данный механизм должен располагаться в общей части ЗК РК 2003 г. после института права собственности, права землепользования и иных вещных прав на землю. Такое построение имеет большое практическое значение, поскольку дает возможность показать роль и значение охраны земель в правовом регулировании земельных отношений[18].

[17] *Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В.* Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата, 1981.

[18] См.: *Джабаилдаева Г.Т.* Место норм об охране земель в системе земельного права Республики Казахстан // Право в современном белорусском обществе: Сб. науч. трудов / *Редкол.: Н.А. Карпович* [и др.]. Минск, 2017. Вып. 12. С. 542–547.

Большой шаг в развитии законодательства об охране земель был сделан принятием в 2003 г. Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 гг. (далее – Концепция)[19], одними из основных принципов которой, направленными на охрану земель, следует признать установление экосистемного подхода к регулированию всех общественных отношений для устойчивого развития государства путем внедрения научно обоснованного комплекса ограничений, нормативов и правил ведения хозяйственной и иной деятельности, определяющих экологически допустимые пределы использования природных ресурсов и обеспечивающих сбалансированное управление качеством окружающей среды; обязательность компенсации нанесенного ущерба окружающей среде и здоровью человека; обязательность оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; обеспечение доступа населения к экологической информации и его участия в решении экологических проблем, что соответствуют современным эколого-правовым подходам. В Концепции предусмотрен раздел «Опустынивание и деградация земель», где предлагается внедрение организационных и экономических механизмов для решения данной проблемы.

В целях реализации положений Концепции в 2005 г. была разработана Программа по борьбе с опустыниванием в Республике Казахстан на 2005–2015 годы[20], основной целью которой являлось приостановление и предотвращение процесса опустынивания на территории Республики Казахстан.

Параллельно с развитием земельного законодательства шло оформление правового регулирования охраны окружающей среды. На заре обретения независимости Казахстаном руководство страны понимало, какое значение имеют для экономики природные ресурсы, а именно земля, и в Законе Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды»[21] в качестве основных задач законодательства были закреплены: рациональное использование, воспроизводство

[19] Указ Президента Республики Казахстан от 3 дек. 2003 г. № 1241 «О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы», утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2011 г. № 47.

[20] Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 января 2005 г. № 49 «О Программе по борьбе с опустыниванием в Республике Казахстан на 2005–2015 годы», утратило силу в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 февраля 2008 г. № 162.

[21] Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 18 июня 1991 г. «Об охране окружающей природной среды», утратил силу в соответствии с Законом РК от 15 июля 1997 г. № 161 ~Z970161.

и сохранение природных ресурсов, оздоровление и улучшение окружающей природной среды, предотвращение вредного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. Природные ресурсы, в том числе и земля, рассматривались как материальная основа суверенитета Казахской ССР. Среди объектов окружающей природной среды, подлежащих охране, Закон выделил наряду с недрами, водами, лесами, растительным, животным миром, природными заповедниками, климатом и озоновым слоем, атмосферным воздухом и землю.

С принятием нового Закона Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. «Об охране окружающей среды»[22] «природа и ее богатства признаются естественной основой жизни и деятельности народов Республики Казахстан, их устойчивого социально-экономического развития и повышения благосостояния». При этом в Закон не вошли такие принципы, как: полное возмещения ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами, нарушившими природоохранительное законодательство; комплексность решений вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей природной среды. Среди новелл природоохранного законодательства этого периода, которые способствовали надлежащей охране земель, – государственное регулирование и государственный контроль в области охраны окружающей среды; обязательность осуществления производственного экологического контроля при экологически опасных видах хозяйственной деятельности; активное и демократичное участие населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды; международное сотрудничество в области охраны окружающей среды на основе международного права.

Новым этапом становления казахстанского природоохранного законодательства стало принятие в 2007 г. Экологического кодекса Республики Казахстан[23] (далее – Экологический кодекс РК), который регулирует отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан.

[22] Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. № 160 «Об охране окружающей среды», утратил силу в соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212.

[23] Экологический кодекс Республики Казахстан: 9 января 2007 г. № 212.

Принятие Экологического кодекса РК повлияло на содержание охраны земель, поскольку в данный нормативный правовой акт включены экологические требования, предъявляемые к лицам, ведущим хозяйственную деятельность. Такого рода требования установлены применительно к землям сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и земель оздоровительного назначения, лесного фонда, водного фонда, земель запаса.

Согласно ст. 3 Экологического кодекса РК его предмет составляют отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан. В соответствии с Кодексом окружающая среда включает в себя совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, растительный и животный мир, а также климат в их взаимодействии; охрана природных ресурсов рассматривается как система государственных и общественных мер, направленных на охрану каждого вида природных ресурсов от нерационального использования, уничтожения, деградации, ведущих к утрате их потребительских свойств.

На новый качественный уровень переходят нормы об охране земель с момента введения в действие Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике»[24]. Концепция предлагает в качестве одного из стратегических направлений «экологизацию» законодательства, что предполагает внедрение экологических норм во все другие законодательные отрасли.

Необходимо согласиться с мнением Г.Д. Жарлыгасовой, «что процессы политической и социально-экономической модернизации, происходящие в казахстанском обществе, а также вовлечение республики в мировые процессы определили особенности и основные

[24] Указ Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 г. № 577 «О Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике»».

тенденции развития системы отечественного экологического законодательства»[25].

Таким образом, можно констатировать наличие определенных этапов в становлении и развитии законодательства Республики Казахстан в области охраны земель:

• *первый этап* (с начала 60-х гг. XX века до 1990 г.). Охрана земель осуществлялась преимущественно посредством рационального использования земель, в первую очередь в качестве объекта права исключительной государственной собственности, с акцентом на охрану земель сельскохозяйственного назначения;

• *второй этап* (1990–2003 гг.). Земельный кодекс Казахской ССР 1990 г., законы Казахской ССР «О крестьянском хозяйстве в Казахской ССР» 1990 г., «О земельной реформе в Казахской ССР» 1991 г., «Об охране окружающей природной среды» в период становления Республики Казахстан как суверенного государства заложили правовые основы охраны земель как объекта экологических отношений. Начиная с 1990 г. до принятия действующего ЗК РК 2003 г. происходит кодификация земельного законодательства, которая базируется на принципах охраны и рационального использования земель и обеспечения экологической безопасности. Земельным кодексом вводится принцип: осуществление земельных отношений не должно наносить вред земле как природному ресурсу и иным объектам окружающей среды, а также правам и законным интересам других лиц. Дальнейшее реформирование земельного законодательства Республики Казахстан было направлено не на увеличение земельно-правовых норм, а на их систематизацию и повышение действенности;

• *третий этап* (2003 г. – настоящее время) характеризуется экологизацией законодательства Республики Казахстан, проявившейся посредством принятия Экологического кодекса, что также повлияло на содержание охраны земель. Экологический кодекс установил экологические требования, предъявляемые к лицам, ведущим хозяйственную деятельность, применительно ко всем категориям земель. Основной тенденцией развития законодательства следует признать «параллельное» правовое закрепление норм об охране земель в Земельном и Экологическом кодексах Республики Казахстан, что требует согласованности между норами этих законодательных актов.

[25] *Жарлыгасова Г.Д.* Этапы развития казахстанского экологического законодательства. URL: http://ksu.edu.kz/files/nauka/zharlygasova_g1.pdf (дата обращения: 02.06.2018).

Сурикова Анастасия Марuановна
surikova@rgau-msha.ru

Подходы к содержанию правовой защиты земель историко-культурного назначения

Выделение земель историко-культурного назначения в отдельный вид (ст. 89 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г.), входящий в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов, произошло благодаря земельной реформе, проводимой в России в начале 90-х гг. XX в. Ранее, в советский период названный вид земель входил в состав земель промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения (ст. 106 Земельного кодекса РСФСР от 1 декабря 1970 г.). Этот новый подход законодателя к регулированию отношений по использованию и охране земель особо охраняемых территорий и объектов и выделение в их числе земель историко-культурного назначения говорит об их высокой значимости, о возросших социальных, культурных и экономических интересах российского общества и, по всей видимости, связано с принимаемыми мерами в области охраны окружающей среды.

В настоящий момент правовой режим земель историко-культурного назначения на федеральном уровне регулируется несколькими нормативными правовыми актами, основными из которых являются Земельный Кодекс РФ, а также федеральные законы от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах».

Необходимость установления специального правового режима этого вида земель продиктована тем обстоятельством, что на землях историко-культурного назначения располагаются уникальные культурно-исторические ландшафты, сооружения и иные объекты наследия народов Российской Федерации, требующие особой правовой защиты.

Само понятие «правовая защита» отсутствует в нормативных правовых актах РФ вне зависимости от их отраслевой принадлежности,

а специальных исследований, предметом которых является понятие правовой защиты земель историко-культурного назначения, не проводилось. Тем не менее правовая защита как объект научного исследования постоянно находится в поле зрения специалистов как в области общей теории права, так и отраслевых юридических наук[1].

Различные подходы к понятию «правовая защита» анализировал в своих трудах И.А. Минникесс. В результате чего им был сформулирован авторский подход к понятию «правовая защита». Она определяется как основанная на нормах действующего законодательства, осуществляемая с помощью правовых средств деятельность государства, специально уполномоченного органа, должностного лица либо самого человека.

Используется это понятие и в трудах специалистов по экологическому и земельному праву. Так, С.А. Боголюбов отмечает, что в правовой защите от неэффективного и нецелевого использования, от «разбазаривания» нуждаются (правда, в разных формах и степени) все российские природные ресурсы: земля, ее недра, воды, леса, животный мир и атмосферный воздух[2].

Как известно, земельное право тесно связано с отраслью административного права в областях образования земельных участков, охраны и перевода земель из одной категории в другую, осуществления земельного надзора, административной ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель и в некоторых других. Поэтому вопрос административно-правовой защиты земель историко-культурного назначения также является актуальным. Так, по мнению Л.А. Битковой, административно-правовой защитой является регламентированная административно-правовыми нормами деятельность органов публичной власти, направленная на создание и поддержание механизмов реализации прав и свобод субъектов правоотношений[3].

С учетом приведенных выше точек зрения представляется, что правовую защиту земель историко-культурного назначения можно определить как деятельность органов государственной власти, регулируемую административно-правовыми нормами и направленную

[1] См.: *Минникес И.А.* Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. С. 15–16.

[2] См.: *Боголюбов С.А.* Правовая защита российских природных ресурсов // Журнал российского права. 2005. № 12.

[3] См.: *Биткова Л.А.* Административно-правовая защита несовершеннолетних: понятие и содержание // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 1 (39). С. 18 – 21.

на создание и поддержание механизмов реализации прав субъектов земельных отношений в области использования и охраны земель историко-культурного назначения в целях сохранения культурного наследия и благоприятной окружающей среды для настоящего и будущих поколений граждан Российской Федерации.

В настоящей работе обозначены лишь основные подходы, которые могут быть перспективны и практически значимы. На данный момент представляется, что одной из важнейших форм осуществления правовой защиты земель историко-культурного назначения является деятельность, направленная на создание и поддержание необходимых условий для сохранения характеристик как самих уникальных объектов, так и земель, на которых они расположены.

Земли историко-культурного назначения служат целям сохранения градостроительной среды, уникальных исторических территорий и ландшафтов, охраны окружающей среды Российской Федерации, что говорит об их большой значимости и, соответственно, необходимости их правовой защиты.

Устюкова Валентина Владимировна
ecolaw@igpran.ru

-

Аграрное право: перспективы развития науки

Вопрос о наличии в российской системе права такой отрасли, как аграрное право, является дискуссионным. Впервые вопрос о формировании данной отрасли был поставлен М.И. Козырем в начале 1970-х гг. (правда, в то время им использовался термин «сельскохозяйственное право», но по сути это одно и то же)[1]. С тех пор одни юристы признают данную отрасль (с теми или иными оговорками или безоговорочно), другие ее отрицают. Мы разделяем позицию, что аграрное право представляет собой интегрированную (специализированную) отрасль как вторичное комплексное правовое формирование[2], хотя в последнее время появляется все больше публикаций, в которых обосновываются выводы об аграрном праве как самостоятельной (основной) отрасли в системе права[3]. Вместе с тем даже те, кто отрицает существование аграрного права как отрасли права, признают его в качестве отрасли законодательства, учебной дисциплины и отрасли юридической науки, о чем М.И. Козырь писал еще в 1973 г.[4]

Вместе с тем состояние дел и в преподавании аграрного права, и в науке аграрного права нельзя считать нормальным. Как учебная дисциплина аграрное право преподается лишь в некоторых

[1] См.: Козырь М.И. Советское сельскохозяйственное право: тенденции становления и развития // Советское государство и право. 1973. № 6.

[2] Подробнее о системообразующих признаках аграрного права и различиях в позициях ученых по данному вопросу см.: *Козырь М.И.* Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 29–68.

[3] См.: Аграрное право: Учебник / Отв. ред. *М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова.* М., 2010. С. 7 (автор главы – *М.И. Палладина*); *Акманов С.С.* Аграрное право в российской правовой системе: состояние, динамика, перспективы // Сибирский юридический вестник. 2011. № 3. С. 41–48 и др.

[4] См.: *Козырь М.И.* Советское сельскохозяйственное право: тенденции становления и развития.

юридических вузах, поскольку данная дисциплина не входит в соответствии с действующим федеральным образовательным стандартом по подготовке бакалавров в сфере юриспруденции в базовую часть стандарта, а относится к вариативной части. Преподается названная дисциплина и в ряде сельскохозяйственных (аграрных) вузов не только на юридических факультетах (там, где они есть), но и на других факультетах (экономических, агрономических и др.). Все это «негативно сказывается на качестве подготовки специалистов-юристов, способных обеспечить реализацию аграрных законов судебными и правоохранительными органами, органами государственного управления АПК»[5].

Что касается науки аграрного права, то в настоящее время она входит в специальность 12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право» Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Минобрнауки от 23 октября 2017 г. № 1027. Проблемы аграрно-правовой науки даже были предметом самостоятельных диссертационных исследований[6]. Однако следует признать, что с каждым годом количество диссертаций «чисто» по аграрному праву в рамках данной специальности становится все меньше. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, к числу таких причин можно отнести уже упоминавшиеся проблемы с преподаванием аграрного права в юридических вузах: многие студенты даже не знают о существовании такой отрасли права и отрасли науки, поэтому трудно ожидать, что они захотят заниматься научными исследованиями в неведомой им сфере.

Во-вторых, одна из важнейших причин снижения интереса к данной отрасли науки состоит в том, что в конце 2009 – начале 2010 г. на обсуждение общественности был поставлен вопрос о необходимости внесения в Номенклатуру специальностей научных работников «новаторских дополнений и изменений»[7], что представляется странным хотя бы в свете того, что указанная Номенклатура была утверждена приказом Минобрнауки от 25 февраля 2009 г. № 59, а 11 августа 2009 г. приказом № 294 в нее были внесены изменения. Таким

[5] Аграрное право: Учебник / Под ред. *Г.Е. Быстрова и В.Е. Лукьяненко*. Ульяновск, 2012. С. 37.

[6] См.: *Воронин Б.А.* Становление аграрно-правовой науки и актуальные проблемы ее развития: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Уфа, 2000.

[7] См.: *Власенко Н.А.* О номенклатуре специальностей научных работников в области юриспруденции // Журнал российского права. 2010. № 7. С. 98–109.

образом, данный документ действовал менее года, а в измененной редакции – менее чем полгода, и уже стали говорить о разработке новой Номенклатуры.

Одним из таких «новаторских изменений» стало предложение об исключении аграрного права из Номенклатуры. В проекте новой Номенклатуры, подготовленной специально созданной рабочей группой, говорилось буквально следующее: «В силу неразрывной связи аграрного права с земельным и во многом ввиду потери первым в постсоветское время самостоятельного значения представляется нецелесообразным выделять как самостоятельную отрасль «аграрное право». Диссертационные исследования в сфере сельского хозяйства могут готовиться по специальности «Земельное право» или по неправовым специальностям (сельскохозяйственным)»[8]. В чем состояла потеря аграрным правом самостоятельного значения, в проекте, естественно, не разъяснялось. Связь аграрного права с земельным, безусловно, существует, но аграрные правоотношения включают в себя не только земельные, но и имущественные, организационно-управленческие, трудовые и другие отношения, и проводить их исследование в рамках земельного права невозможно. И уж тем более странно звучит предложение защищать диссертации по правовым проблемам регулирования отношений в сфере сельского хозяйства по *неправовым* специальностям.

Однако в таких нестабильных условиях как сами аспиранты (соискатели), так и их научные руководители не рисковали выбирать тему, связанную с аграрно-правовой тематикой, чтобы их труды в течение нескольких лет не оказались прямо перед защитой напрасными (диссертация будет подготовлена, а специальность исключат из Номенклатуры). Соответственно тема выбиралась такая, чтобы ее можно было подвести под ту специальность, которая наверняка сохранится.

Группа ученых, тематика исследований которых охватывалась специальностью 12.00.06, не могли не отреагировать на появление такого рода предложений и выступили в защиту аграрного права, потребовав его сохранения в рамках указанной специальности[9]. Поскольку в числе этих ученых были такие корифеи аграрно-правовой и эколого-правовой науки, как З.С. Беляева. С.А. Боголюбов,

[8] Там же.

[9] См.: Судьба аграрного права вновь под угрозой // Аграрное и земельное право. 2010. № 8. С. 4–8; О судьбе аграрного права // Государство и право. 2011. № 5. С. 36–41.

М.М. Бринчук, Г.Е. Быстров, М.И. Палладина, М.И. Козырь и др., то их мнение было услышано, и аграрное право осталось в Номенклатуре, в том числе в новой Номенклатуре 2017 г., которая упоминалась выше.

С учетом сказанного научным учреждениям и высшим учебным заведениям следовало бы ориентировать студентов и аспирантов на проведение исследований в области аграрного права или, как минимум, исследований «на стыке» аграрно-правовых проблем с проблемами земельного, лесного, водного или экологического права. В противном случае аграрное право исчезнет само собой (ввиду отсутствия защит по данной специальности).

Вместе с тем роль учебной дисциплины «Аграрное право» и одноименной науки не следует преувеличивать. Так, например, К.Х. Ибрагимов в качестве одного из условий вывода аграрного сектора российской экономики из кризиса называет условие введения в программу всех аграрных и юридических вузов страны аграрного права в качестве обязательной дисциплины[10]. Разделяя, как уже говорилось выше, идею о необходимости широкого преподавания данной учебной дисциплины, все же отмечу, что вряд ли есть прямая корреляция между преподаванием дисциплины и выводом экономики из кризиса. Вместе с тем косвенная связь между указанным явлениями существует. Опять же возникает вопрос, а кто будет преподавать данную дисциплину, если сами преподаватели (выпускники юридических факультетов) ее не изучали. Значит, им придется самим «учиться» и «переучиваться» на ходу, и, возможно, кто-то из них впоследствии свяжет свою судьбу с аграрно-правовой наукой.

Чем большее количество людей (студентов, специалистов, работников государственных и муниципальных органов и т.п.) будут иметь представление об аграрно-правовых проблемах и путях их правового разрешения, тем меньше нарушений и злоупотреблений будет в этой области. Пока же такие представления на всех уровнях минимальные. Например, если в системе «Гарант» открыть ссылку «корпоративные споры», то мы увидим, что такие споры возникают только в акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью. А где же, например, крестьянские (фермерское) хозяйства и кооперативы (сельскохозяйственные прежде всего, так в аграрной сфере они очень распространены), ведь согласно ст. 65.1 Гражданского кодекса РФ они также входят в число корпоративных

[10] См.: *Ибрагимов К.Х.* Административно-правовые проблемы перезагрузки аграрной сферы в состоянии напряженного ожидания // Современное право. 2011. № 1. С. 42.

организаций. Не думаю, что специалисты системы «Гарант» этого не знают, просто, видимо, проблемы фермеров и членов кооператива представляются не столь уж важными.

Еще один пример: Типовое положение о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам[11] в ряде пунктов предусматривает, что право на такие социальные выплаты имеют граждане, работающие *по трудовым договорам или осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность* в агропромышленном комплексе или в социальной сфере *в сельской местности*. Таким образом, из числа получателей социальных выплат исключаются члены сельскохозяйственных кооперативов, поскольку в них заключение трудового договора необязательно (хотя и возможно, как показывает практика), так как отношения в кооперативе, в том числе и трудовые, основаны на членстве. То есть кооператив как организационно-правовая форма, имеющая свои особенности, игнорируется, но, видимо, все же не из «злого умысла», а просто из-за непонимания специфики отношений в кооперативах.

Подобного рода примеры можно было бы продолжать. В какой-то мере такая ситуация также является следствием недостаточности знаний у соответствующих специалистов, готовящих такого рода документы, по аграрно-правовой тематике, а потому вопрос о необходимости преподавания аграрного права как в аграрных, так и в юридических вузах по-прежнему остается актуальным[12]. Объективно это будет способствовать и развитию одноименной науки.

Сегодня в аграрно-правовой науке появляются новые направления исследований: правовое обеспечение развития сельского хозяйства в условиях действия экономических санкций и политики импортозамещения, применения в сельском хозяйстве биотехнологий, формирования цифровой аграрной экономики, межгосударственного

[11] Приложение № 1 к Правилам предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов (Приложение № 13 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717) (ред. от 6 сентября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

[12] Об этом см.: *Воронин Б.А., Матвеев Е.В., Воронина Я.В., Секачева А.А., Капицкий В.И.* Аграрное право в системе подготовки современного аграрного специалиста // Аграрное образование и наука. 2016. № 4. С. 8.

сотрудничества в рамках ЕАЭС, Таможенного союза и др., техническое регулирование в сфере сельского хозяйства, правовые вопросы участия России в ВТО и т.п. Хочется надеяться, что аграрно-правовая наука займет достойное место в процессе обеспечения продовольственной безопасности России и будет реально способствовать возрождению сельского хозяйства и защите прав сельскохозяйственных товаропроизводителей и всех жителей села.

Кузьмич Ирина Петровна
i.kuzmich@mail.ru

Влияние права ЕАЭС на развитие аграрного законодательства Республики Беларусь

Аграрное право Республики Беларусь представляет собой одну из наиболее динамично развивающихся отраслей права, что в наибольшей степени обусловлено аграрной политикой государства, нацеленной на формирование конкурентоспособной и экспортоориентированной аграрной экономики, а также активным участием страны в процессах межгосударственной интеграции (Союзном государстве, СНГ, ЕАЭС). Причем в качестве основной тенденции развития современного аграрного права можно отметить появление такого нового явления, как фактически наднациональное правовое регулирование существенной части аграрных отношений (в ветеринарной и фитосанитарной сфере, с сфере государственной поддержки сельского хозяйства, в части требований, устанавливаемых к качеству и безопасности сельскохозяйственной продукции, и др.), что в первую очередь явилось результатом проведения согласованной агропромышленной политики под воздействием права ЕАЭС.

Одновременно набирает обороты процесс трансформации аграрного права на национальном уровне в связи с необходимостью своевременного реагирования на новые правовые условия осуществления сельскохозяйственной деятельности и обеспечения согласованности норм аграрного законодательства с требованиями, установленными в рамках права ЕАЭС и международной торговли сельскохозяйственной продукцией. Создание общего аграрного рынка на территории Евразийского экономического союза влечет за собой в итоге не только существенное обновление аграрной политики государств – членов ЕАЭС, но и внедрение абсолютно новых правовых механизмов, задействованных в регулировании аграрных отношений.

Для аграрного права Республики Беларусь обозначенная тенденция стала ключевой, о чем свидетельствует как характер принимаемых нормативных правовых актов, так и направленность

процесса совершенствования аграрного законодательства, совпадающая с обозначенными в Договоре о ЕАЭС[1] направлениями проведения согласованной агропромышленной политики. В наибольшей степени данный процесс затронул правовой механизм государственной поддержки сельского хозяйства и регламентацию отношений в сфере производства продукции растениеводства и животноводства, преимущественно в части обеспечения безопасности и качества сельскохозяйственной продукции, в том числе затронув организационно-правовую основу осуществления функции контроля и надзора в рассматриваемой сфере. В наименьшей степени процесс межгосударственной интеграции повлиял на организационно-правовые формы ведения сельскохозяйственного производства и правовые институты, связанные с сельскохозяйственным природопользованием.

Одним из знаменательных событий, характеризующих изменения в правовом регулировании аграрных отношений, стало принятие Указа Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике»[2], который, по сути, послужил отправной точкой для преобразования всего правового механизма государственной поддержки сельского хозяйства. В соответствии с данным Указом государственная аграрная политика характеризуется как «одно из направлений внутренней политики Республики Беларусь, обеспечивающего стимулирование повышения эффективности агропромышленного комплекса на базе совершенствования специализации сельскохозяйственного производства и его организационно-экономической структуры, рационального использования земель и государственной поддержки агропромышленного комплекса».

Впервые законодательно были закреплены основные цели и принципы государственной аграрной политики, наиболее полно определен круг субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства и относящихся к сельскохозяйственным товаропроизводителям, введена классификация мер государственной поддержки сельского хозяйства на прямые и косвенные.

Например, к субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства, отнесены «юридические лица, включая их обособленные подразделения, основными видами

[1] КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.
[2] КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

деятельности которых являются производство сельскохозяйственной продукции, рыбоводство, заготовка и переработка сельскохозяйственной продукции, производимой в Республике Беларусь, предоставление услуг в области растениеводства и животноводства, ветеринарных, мелиоративных услуг и услуг по обслуживанию сельского хозяйства, подготовка кадров для агропромышленного комплекса, проведение научных исследований в области сельского хозяйства, а также граждане, ведущие личные (подсобные) хозяйства».

К сельскохозяйственным товаропроизводителям, в свою очередь, относятся «юридические лица, включая их обособленные подразделения, имеющие в наличии сельскохозяйственные земли сельскохозяйственного назначения и производящие сельскохозяйственную продукцию».

Особого внимания заслуживает трансформация правового механизма государственной поддержки сельского хозяйства, основными чертами которой стало:

– применение прямых мер государственной поддержки в отношении субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, путем субсидирования их деятельности, включая предоставление прямых выплат, производимых на единицу реализованной сельскохозяйственной продукции на территории Республики Беларусь либо на единицу площади земельного участка, голову скота[3];

– введение компенсации потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей при установлении диспаритета цен на промышленную продукцию, работы (услуги), используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, и цен на сельскохозяйственную продукцию при условии, что полное или частичное удешевление (компенсация) стоимости сырья, продукции, работ (услуг) и меры регулирования цен на сельскохозяйственную продукцию не позволили поддержать паритет указанных цен[4];

[3] См.: Положение о порядке субсидирования деятельности субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 9 окт. 2014 г., № 954 (ред. от 31 января 2018 г. № 89) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

[4] См.: Положение о порядке компенсации потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей при установлении диспаритета цен на промышленную продукцию, работы (услуги), используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, и цен на сельскохозяйственную продукцию [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 9 окт. 2014 г., № 954 (ред. от 12 января 2017 г. № 22) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

– установление повышенного размера субсидирования юридических лиц (включая их обособленные подразделения, основным видом деятельности которых является производство сельскохозяйственной продукции и рыбоводство), осуществляющих деятельность в районах, неблагоприятных для производства сельскохозяйственной продукции[5];

– участие в государственных программах в агропромышленном комплексе субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства на условиях конкурса[6];

– заявленное намерение развивать механизм оказания внутренней продовольственной помощи нуждающейся части населения.

Наиболее полное представление о современной аграрной политике Республики Беларусь можно получить на основе анализа таких программных документов, как Доктрина национальной продовольственной безопасности до 2030 года[7] и Государственная программа развития аграрного бизнеса на 2016–2020 годы[8].

Приобретенный опыт в период существования независимости государства и переход аграрной экономики Республики Беларусь на новый технологический уровень производства позволили приступить к существенному обновлению непосредственно отраслевого аграрного законодательства, начав процесс внедрения новых правовых механизмов и видов сельскохозяйственной деятельности с учетом изменившихся условий функционирования агропромышленного комплекса в рамках проведения согласованной

[5] См.: Положение о порядке отнесения районов к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 15 авг. 2014 г., № 796 (ред. от 31 декабря 2014 г. № 1277) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

[6] См.: Положение о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 25 июля 2016 г., № 289 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018; Инструкция о порядке проведения конкурсов по выбору исполнителей мероприятий [Электронный ресурс]: утв. постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Респ. Беларусь, 15 авг. 2016 г., № 26 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

[7] О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 15 дек. 2017 г. № 962 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

[8] Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 11 марта 2016 г. № 196 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

агропромышленной политики Евразийского экономического союза.

В результате в 2010 г. принимается новый Закон «О ветеринарной деятельности»[9], а уже в 2013 г. полностью обновляется законодательство в области семеноводства[10] и племенного дела[11]. В 2014 г. происходит обновление законодательства в области селекционной деятельности – принята новая редакция Закона «О патентах на сорта растений»[12]. Следующий, 2015 г., стал особо знаменательным для аграрного права в связи с введением системы идентификации, прослеживаемости и регистрации сельскохозяйственных животных[13]. А в 2016 г. принимаются новые редакции еще по двум законам – в области защиты растений[14] и ветеринарной деятельности[15]. Одновременно активно развивается дискуссия о необходимости принятия абсолютно нового для сферы сельскохозяйственного производства закона «Об органическом сельском хозяйстве».

В настоящее время первостепенное значение для развития основных отраслей сельскохозяйственного производства (растениеводства и животноводства) в рамках проведения согласованной агропромышленной политики имеет установление

[9] О ветеринарной деятельности [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 2 июля 2010 г., № 161-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[10] О семеноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 мая 2013 г., № 20-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[11] О племенном деле в животноводстве [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 мая 2013 г., № 24-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[12] О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правовой охраны сортов растений [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 108-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[13] Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения [Электронный ресурс]: ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[14] О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О защите растений» [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 398-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[15] О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 октяб. 2016 г., № 438-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

единых ветеринарных[16] и фитосанитарных требований[17] на территории Евразийского экономического союза, а также порядка осуществления ветеринарного и фитосанитарного контроля и надзора как на границе, так и на всей территории ЕАЭС[18]. Это потребовало, в свою очередь, утверждения единых перечней товаров, подлежащих ветеринарному[19] и фитосанитарному контролю[20],

[16] О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018; Единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, предъявляемые к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору) [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[17] Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018; Единые карантинные фитосанитарные требования, предъявляемые к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : Решение Совета Евразийской экономической комиссии, 30 нояб. 2016 г., № 157 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[18] Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018; Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018; Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 318 (ред. 17 марта 2017 г. № 10) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[19] Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору) [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[20] Перечень подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Евразийского экономического союза и таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

единого перечня карантинных объектов[21], форм ветеринарных[22] и фитосанитарного сертификатов[23], получивших взаимное признание со стороны государств –членов Евразийского экономического союза, и ограничение перечня дополнительных разрешительных документов для обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности территорий государств – членов ЕАЭС.

Данный процесс не мог не отразиться на национальном аграрном законодательстве и в первую очередь затронул сферу ветеринарии и отношения в области карантина и защиты растений. В результате были отменены национальные перечни подконтрольных ветеринарному и фитосанитарному контролю товаров, упорядочены нормы по использованию различных видов и форм ветеринарных документов[24] и фитосанитарного сертификата, регламентирован порядок их выдачи[25], отменено требование об оформлении импортных карантинных разрешений, признана государственная регистрация ветеринарных препаратов, кормовых добавок, средств защиты растений в государствах – членах Евразийского экономического союза, обновлены прежние и добавлены новые административные процедуры[26].

С учетом того что в ноябре 2017 г. главами правительств государств-членов уже подписано Соглашение об обращении

[21] Единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Решение Совета Евразийской экономической комиссии, 30 нояб. 2016 г., № 158 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[22] Единые формы ветеринарных сертификатов [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[23] Положение о порядке выдачи фитосанитарных сертификатов [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 июля 2010 г., № 1140 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[24] Об установлении форм ветеринарных документов и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь [Электронный ресурс]: постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Респ. Беларусь, 19 мая 2017 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[25] Положение о порядке и условиях выдачи ветеринарных документов [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 апреля 2017 г., № 319 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

[26] Единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 февр. 2012 г., № 156 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза[27], а также подготовлен проект Соглашения о мерах, направленных на унификацию проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках Евразийского экономического союза[28], процесс преобразования аграрного законодательства еще не завершен.

Таким образом, развитие межгосударственных интеграционных процессов оказывает, несомненно, прогрессивное влияние на правовое регулирование значительной части аграрных отношений, выступая основным локомотивом трансформации такой отрасли экономики, как сельское хозяйство. В свою очередь, нельзя не отметить, что аграрное право также меняется ускоренными темпами, в структурном и в содержательном отношении, приобретая новые черты с появлением правовых институтов и механизмов, обеспечивающих переход аграрной экономики на качественно новый уровень развития, и создавая необходимые условия для активного участия сельхозпроизводителей не только на общем рынке ЕАЭС, но и в международной торговле сельскохозяйственной продукцией. От согласованности норм национального аграрного законодательства с международными требованиями, гибкости и своевременности принятия мер по обеспечению продовольственной безопасности и защите интересов сельхозпроизводителей, создания эффективной правовой системы, нацеленной на повышение требований к качеству и безопасности сельскохозяйственной продукции, во многом будет зависеть конкурентоспособность отечественных сельхозпроизводителей, устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий в целом.

[27] Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]: Заключено в г.Москве 7 ноября 2017 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

[28] Проект Соглашения о мерах, направленных на унификацию проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Сайт Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/ed_treb/Pages/default.aspx (дата обращения: 03.06.2018).

Воронина Наталья Павловна
nvoroninamgua@yandex.ru

Правовое регулирование сельскохозяйственной кооперации: современные тенденции

Прошедшая в 90-х гг. прошлого века аграрная реформа показала, что индивидуальная форма ведения сельского хозяйства (крестьянские (фермерские) хозяйства, иные малые формы хозяйствования) не стали альтернативой в обеспечении страны сельскохозяйственной продукцией отечественного производства. Экономические законы доказали эффективность крупного производства, что обусловливает объективную потребность в кооперировании сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях совместной переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции.

Современные реалии обусловливают следующие тенденции правового регулирования деятельности сельскохозяйственных кооперативов и их объединений.

1. Многие представители науки гражданского права говорят о необходимости приведения Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон о сельскохозяйственной кооперации) в соответствие с нормами Гражданского кодекса РФ после его модернизации в 2014 г.[1], в частности, с нормой о запрещении распределять прибыль в сельскохозяйственных потребительских кооперативах[2].

Полагаем, что данное изменение Закона о сельскохозяйственной кооперации подорвет и без того хрупкую финансовую основу сельскохозяйственных потребительских кооперативов, тенденция к развитию которых наметилась только в последние годы и не без

[1] Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

[2] Подробнее см.: *Воронина Н.П.* Новеллы в гражданско-правовом регулировании статуса кооперативов: шаг вперед или два назад? // Образование и право. 2014. № 9–10. С. 161.

государственной помощи. То, что нельзя лишить сельскохозяйственные потребительские кооперативы права распределения прибыли, государство осознало еще в 1990-х гг., когда исключило потребительские кооперативы из сферы действия Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[3] (п. 3 ст. 1). Полагаем, что этот правовой подход должен быть сохранен для сельскохозяйственных потребительских кооперативов и в дальнейшем. Тем более что сельскохозяйственные потребительские кооперативы в силу особенностей их правовой природы как организаций, связанных с обслуживанием сельскохозяйственного производства, имеют значительные отличия от иных видов потребительских кооперативов[4].

2. В научной литературе активно обсуждается возможность унификации законодательства обо всех видах кооперативов и кооперации (в частности, это мнение Г.Е. Быстрова, С.В. Тычинина и др.). На наш взгляд, необходимо сохранить отраслевое правовое регулирование для всех видов сельскохозяйственных кооперативов, поскольку они обладают значительными особенностями, отличающими их от кооперативов в иных сферах (жилищной, кредитной, потребительской кооперации и т.д.).

Отличия видятся прежде всего в правовых признаках сельскохозяйственной деятельности сельскохозяйственных кооперативов:

– использование земли как основного средства производства и, как следствие, необходимость решения вопросов по формированию паевого фонда за счет земельных участков, вопросов судьбы земельных участков при выходе членов кооператива из его состава, зависимость получения прибыли от рационального (прежде всего, в экономическом смысле) использования земли, взаимосвязь земли и трудового участия членов сельскохозяйственных производственных кооперативов в его деятельности, внесение земли, как правило, в неделимый фонд, за счет средств которого нельзя удовлетворять долги кооператива;

– тесная связь всех видов сельскохозяйственных кооперативов единым процессом производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции,

[3] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[4] Это дает основания отдельным ученым писать о необходимости переименования сельскохозяйственных потребительских кооперативов в сельскохозяйственные кооперативы производительного потребления. См.: Палладина М.И., Воронина Н.П. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы: правовые вопросы // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 53–58).

что обусловливает необходимость формирования системы сельскохозяйственной кооперации и общих правовых подходов к регулированию общественных отношений с участием сельскохозяйственных кооперативов и их объединений;

– осуществление сельскохозяйственными кооперативами не только хозяйственной, но и социальной деятельности (социальное развитие села, его инфраструктуры, дополнительное социальное обеспечение, просвещение, культурная деятельность), что крайне важно в условиях почти разрушенной сельской инфраструктуры и низкого уровня жизни на селе.

Поэтому Закон «О сельскохозяйственной кооперации» должен быть сохранен, но модернизирован путем дополнения отдельными главами, направленными на развитие системы сельскохозяйственной кооперации, конкретизацию условий осуществления сельскохозяйственной деятельности, уточнение механизма личного трудового участия членов сельскохозяйственных производственных кооперативов в их деятельности и другими нормами.

3. Необходим пересмотр концепции обязательного членства сельскохозяйственных кооперативов в ревизионных союзах, а ревизионных союзов – в саморегулируемых организациях (СРО). Сельскохозяйственные кооперативы не видят своего интереса в таких объединениях, тем более на обязательной основе. Почему именно сельскохозяйственные кооперативы должны быть участниками таких объединений, а не сельскохозяйственные товаропроизводители иных организационно-правовых форм? Такое положение ничем не обосновано[5]. Полагаем, что необходимо изменить обязательный характер членства на добровольный. Это потребует внесения соответствующих изменений в Закон о сельскохозяйственной кооперации.

4. В последние годы государство, осознав преимущества совместной хозяйственной деятельности производителей сельскохозяйственной продукции, организовало проведение пяти съездов сельскохозяйственных кооперативов, на которых обсуждались вопросы развития сельскохозяйственной кооперации.

На Первом кооперативном съезде в 2013 г. была принята Концепция развития сельскохозяйственной кооперации до 2020 года. Но возникает вопрос о юридическом характере этого документа. Поскольку статус кооперативных съездов законодательно не определен,

[5] См.: *Палладина М.И., Воронина Н.П.* Саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов // Государство и право. 2014. № 7. С. 48–73.

данный документ не может считаться документом стратегического планирования, а носит лишь рекомендательный характер. Вместе с тем съезды сельскохозяйственных кооперативов могут быть регулятивно-представительным органом сельскохозяйственной кооперации. Об этом свидетельствует и дореволюционный, и советский опыт регулирования отношений с участием сельскохозяйственных кооперативов (в советское время колхозов). Это требует законодательного определения статуса этих съездов (всероссийского и региональных) в Законе о сельскохозяйственной кооперации[6].

5. Необходимо расширить локальное регулирование деятельности сельскохозяйственных кооперативов. В настоящее время многие вопросы деятельности сельскохозяйственных кооперативов совершенно необоснованно урегулированы императивно (в Законе о сельскохозяйственной кооперации более половины статей содержат императивные начала, не позволяющие применить локальное регулирование). Между тем сельскохозяйственные кооперативы как самостоятельные добровольные объединения вправе сами определять вопросы своей деятельности. Например, долю кооперативных выплат, подлежащих распределению между членами кооператива, вопросы имущественной деятельности и др.

Поэтому локальное регулирование должно быть основной правовой формой внутреннего саморегулирования деятельности сельскохозяйственных кооперативов. Исследование зарубежного опыта (в частности, Дании и Норвегии) свидетельствует о значительных экономических результатах деятельности сельскохозяйственных кооперативов в странах с высоким уровнем локального регулирования.

Значение локальных правовых актов для сельскохозяйственных кооперативов состоит в том, что эти акты являются правовым способом децентрализованного регулирования, формой реализации диспозитивного метода регулирования отношений сельскохозяйственных кооперативов, средством реализации принципов сельскохозяйственной кооперации, способом выражения воли членов сельскохозяйственных кооперативов и гарантией соблюдения их прав.

Примерные формы локальных правовых актов могут разрабатываться объединениями сельскохозяйственных кооперативов и рекомендоваться к принятию кооперативными съездами.

---

[6] О статусе съездов сельскохозяйственных кооперативов подробнее см.: Воронина Н.П. Кооперативные съезды и их роль в развитии законодательства о сельскохозяйственной кооперации в России // История государства и права. 2014. № 14. С. 14–19.

6. Изменение законодательства о государственной поддержке развития сельского хозяйства в части поддержки сельскохозяйственных кооперативов.

Действующее законодательство о государственной поддержке сельского хозяйства, в частности, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон о сельском хозяйстве) не отражает аграрно-правовой специфики сельскохозяйственных кооперативов, поэтому государственная помощь им оказывается только в рамках поддержки отдельных отраслей сельского хозяйства (растениеводства, животноводства и т.д.) либо как объединениям малых форм хозяйствования (крестьянских (фермерских) хозяйств, лиц, ведущих личное подсобное хозяйство, индивидуальных предпринимателей). Полагаем, что сельскохозяйственные кооперативы должны быть признаны нормативно самостоятельным субъектом государственной поддержки и проводником государственной аграрной политики. Это требует внесения изменений в Закон о сельском хозяйстве.

Закон о сельскохозяйственной кооперации содержит единственную статью, посвященную взаимодействию государства и сельскохозяйственных кооперативов (ст. 7). В частности, предусматривается, что государство выделяет бюджетные средства, осуществляет научное, кадровое и информационное обеспечение сельскохозяйственных кооперативов. Но конкретных мер государственной поддержки Закон о сельскохозяйственной кооперации не закрепляет. Эти меры должны быть в Законе о сельскохозяйственной кооперации. Также в целях формирования единого правового механизма поддержки сельскохозяйственных кооперативов следует разработать Стратегию развития сельскохозяйственной кооперации (далее – Стратегия).

В Стратегии подлежат закреплению основные направления действий органов государственной власти в целях устойчивого развития сельскохозяйственных кооперативов и их объединений, такие как нормативно-правовое регулирование, финансово-экономическая поддержка, информационное и кадровое обеспечение сельскохозяйственных кооперативов. По своей сути Стратегия – это отраслевой документ стратегического планирования, содержащий государственную политику по развитию сельскохозяйственной кооперации.

Государственная политика по развитию сельскохозяйственной кооперации – это система правовых, экономических и организационных мероприятий по усилению и развитию сельскохозяйственных кооперативов, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также самих сельскохозяйственных кооперативов и их объединений.

Задачи государственной политики в рассматриваемой сфере: развитие сельскохозяйственных кооперативов как объединений производителей сельскохозяйственной продукции в целях обеспечения продовольственной безопасности, устойчивое развитие сельских территорий, обеспечение роста численности сельского населения, повышение уровня и качества его жизни, повышение эффективности сельского хозяйства и вклада сельскохозяйственных кооперативов в социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Принципы государственной аграрно-кооперативной политики подразделяются на общие принципы стратегического планирования и специфические принципы, присущие стратегическому планированию в сфере сельского хозяйства.

К первой группе относятся единство, целостность, разграничение полномочий, преемственность, непрерывность, сбалансированность системы стратегического планирования, результативность, эффективность, ответственность участников стратегического планирования, прозрачность (открытость), реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеряемость целей, соответствие показателей целям и программно-целевой принцип.

Вторая группа принципов зависит от особенностей сельскохозяйственной деятельности и включает в себя долгосрочность, устойчивость, комплексность, системность, учет природно-климатических условий, планирование при сохранении самостоятельного и демократического характера деятельности сельскохозяйственных кооперативов.

Цель Стратегии развития сельскохозяйственной кооперации – через оценку современного состояния сельскохозяйственной кооперации, внешнеполитических и экономических угроз – создание правового и организационного механизма развития сельскохозяйственной кооперации, а также определение условий, необходимых для ее реализации.

Механизм реализации государственной политики может быть представлен государственной программой Российской Федерации и государственными программами субъектов РФ в сфере сельскохозяйственной кооперации, а план мероприятий по развитию сельскохозяйственной кооперации – «дорожными картами» Российской Федерации и субъектов РФ.

Крашенинников Сергей Владимирович
Crash_000@mail.ru

Вопросы нормативного закрепления фитопатологической экспертизы[1]

Фитопатологическая экспертиза позволяет определить в лабораторных условиях количественный и качественный состав патогенов, передающихся с растительным материалом и почвой. Своевременная и правильная диагностика возбудителей болезней обеспечивает возможность профессионального выбора средств защиты растений, норму и технологию для борьбы с вредителями, а также осуществление профилактических мероприятий.

Установление болезненных процессов в растениях востребовано при рассмотрении вопросов о защите прав потребителей, связанных с приобретением посадочного материала, сельскохозяйственной продукции, страховых спорах, основанием для рассмотрения которых является вред, причиненный в результате некачественных и несвоевременно проведенных фитосанитарных мероприятий.

Выявление болезней растений актуально при осуществлении мероприятий по преобразованию и оформлению земельного участка, поскольку используются не только аборигенные виды растений, но и интродуценты.

Действующие нормативные правовые акты предусматривают возможность проведения фитопатологической экспертизы[2], при этом

---

[1] Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: приказ Минздравсоцразвития России от 15 февраля 2012 г. № 126н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников сельского хозяйства»» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 28; приказ Минсельхоза России от 19 мая 2003 г. № 755 «Об утверждении тарифов на платные услуги по обеспечению карантина растений, оказываемые организациями Государственной службы карантина растений Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 21 июня; приказ Минсельхоза России от 22 марта 2012 г. № 194 «Об утверждении методик определения размеров платы и предельных размеров платы за оказание необходимых и обязательных услуг, предоставляемых федеральными государственными бюджетными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2012. 27 июля.

они не содержат понятия и не определяют содержание данного вида исследования.

В настоящее время действуют государственные стандарты «Семена деревьев и кустарников. Методы фитопатологического анализа»[3], «Семена сельскохозяйственных культур. Методы определения зараженности болезнями»[4] и «Семена эфиромасличных культур. Методы определения зараженности болезнями», которые распространяются на семена деревьев и кустарников, предназначенных для посева, а также аниса, гороха, кориандра, кукурузы, льна, лука, моркови, овса, подсолнечника, проса, пшеницы, риса, ржи, свеклы, тмина, сои, фасоли, фенхеля, шалфея мускатного, ячменя, эфиромасличных культур и устанавливают методы фитопатологического анализа их зараженности болезнями: биологический, макроскопический и центрифугирования.

При этом **круг объектов** фитопатологической экспертизы шире указанного в рассмотренных стандартах, поскольку к ним следует отнести растительные материалы и почву (например: подвой, прививочный, посадочный, семенной материал и т.д.).

В **круг задач** рассматриваемого вида экспертизы входят: определение классовой принадлежности объекта; определение степени пораженности растений и семян возбудителями грибных, бактериальных и вирусных заболеваний вредителей, возбудителей болезней растений и сорняков и определение видовой принадлежности обнаруженных объектов; местонахождение патогенов (внутри семени или только на поверхности); установление *связи снижения качества и нарушения технологии* проведения фитосанитарных мероприятий к снижению качества исследуемых материалов или к созданию очагов заражения; установление причин изменения и гибели растения; подтверждение достоверности указанных потребительских характеристик.

Недостаточность правового регулирования рассматриваемой сферы приводит к отсутствию правовых гарантий компетентности экспертов, поскольку не установлены требования к специалистам, способным ее провести, а также экспертных учреждений, поскольку полноценное производство фитопатологической экспертизы

[3] ГОСТ 13056.5-76 Семена деревьев и кустарников. Методы фитопатологического анализа [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
[4] ГОСТ 12044-93 Семена сельскохозяйственных культур. Методы определения зараженности болезнями [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

невозможно без применения специального оборудования. Следует отметить и отсутствие единых регламентированных методик проведения фитопатологической экспертизы, что может привести к получению различных выводов по одним и тем же вопросам.

Владимиров Игорь Александрович
docentufa@mail.ru

Развитие института правового регулирования аграрного предпринимательства

Современное аграрное производство в большей степени приобретает характер специфической предпринимательской деятельности. Порою нормы гражданского законодательства остаются невостребованными или неработающими при осуществлении сельхозтоваропроизводителями предпринимательской деятельности, что порождает противоречия и конфликты, а также неэффективность норм или отсутствие нормативного регулирования. В новых изменяющихся условиях ведения аграрного производства государству необходимо решать новые задачи, продиктованные современными вызовами, а именно: обеспечение продовольственной безопасности страны; решение социальных проблем на селе; решение задач импортозамещения в условиях международных антироссийских санкций. При общемировой практике признания аграрного производства убыточной сферой хозяйственной деятельности в России возникают противоречия в практике применения гражданского и предпринимательского законодательства в процессе трансформации аграрного производства в сферу предпринимательских отношений.

Задачи обеспечения продовольственной безопасности страны, импортозамещения продовольствия предстоит решать отечественным сельхозтоваропроизводителям, которые по гражданскому законодательству одновременно являются субъектами предпринимательства.

Возникает закономерный вопрос: какими принципами, методами и нормами руководствоваться в регулировании аграрно-предпринимательских отношений? Считаем, что правоотношения в сфере осуществления аграрного предпринимательства со свойственной им спецификой (состав участников, условия осуществления деятельности, программно-целевые методы правового регулирования, принципы правового регулировании, нормативное содержание) являются институтом аграрно-производственных отношений.

Как отмечает В.В. Устюкова, только в сельском хозяйстве функционируют такие формы организации производства, как сельскохозяйственные кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства граждан. Именно в сельском хозяйстве земля используется не только как пространственно-территориальный базис, но и как средство производства[1]. Предпринимательской деятельностью в сельском хозяйстве занимаются лица, которых можно отнести к особому составу участников аграрных отношений со специфическими организационно-правовыми формами предпринимательства, применяемыми исключительно в сфере аграрного производства (крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные производственные кооперативы, ГУСП, МУСП, сельскохозяйственные общества).

Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве осуществляется в особых специфических условиях, отличающих данный вид предпринимательства от иных видов хозяйственной деятельности, а именно: повышенный риск предпринимательской деятельности, результат которой зависит от погодно-климатических условий, уровня государственной поддержки, государственной политики в сфере внешнеторговой деятельности. Поэтому государство в целях решения задач обеспечения продовольственной безопасности, импортозамещения, социальных проблем на селе должно воздействовать особыми юридическими нормами на волевое поведение участников аграрно-предпринимательских отношений. На наш взгляд, данные нормы являются специальными по отношению к общим нормам гражданского и предпринимательского законодательства, и составляют институт аграрного законодательства. Это прежде всего нормы федеральных законов «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О развитии сельского хозяйства», «О сельскохозяйственной кооперации», «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; государственные программы поддержки сельхозтоваропроизводителей; нормативные акты, регламентирующие технологические процессы в животноводстве и растениеводстве; санитарные нормы и правила, обеспечивающие экологическую и биологическую безопасность государства; нормы государственного надзора и муниципального контроля за безопасностью производства, хранения и реализации

[1] См.: *Устюкова В.В.* Влияние Конституции РФ на развитие аграрных отношений // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. М., 2013. С. 232–240.

продуктов питания и т.д. Актуальными сегодня являются нормы, обеспечивающие экологическую и биологическую безопасность сельскохозяйственной продукции, так как в погоне за прибылью субъекты предпринимательства склонны к нарушению СНиПов, в технологическом процессе используют сырье низкого качества. Не решены проблемы применения генно-инженерных технологий производства продуктов питания.

Считаем, что нормативное регулирование предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве должно осуществляться с учетом приоритета конституционных основ, принципов, норм и методов аграрного права, а не гражданского или предпринимательского права, нормы которых действуют исключительно в условиях коммерческой выгоды участников предпринимательской деятельности и инвестиционной привлекательности.

Исходя из этого, на наш взгляд, предпринимательские отношения в сельском хозяйстве не могут регулироваться исключительно нормами гражданского или предпринимательского права. Любая социально значимая сфера общественных отношений (транспортные отношения; оказание медицинских услуг; образовательная деятельность) с учетом имеющихся специфических особенностей должна регулироваться специальными нормами, являющимися приоритетными по отношению к общему гражданскому или предпринимательскому праву.

Многообразие и неоднородность имущественных отношений отмечал еще М.И. Козырь. Ученый в своих трудах указывал, что имущественные отношения в СССР регулировались не только нормами гражданского права, но и нормами колхозного, земельного, финансового, трудового, семейного права, так как существуют отдельные группы имущественных отношений, обладающие своей спецификой и особенностями[2].

На наш взгляд, новые аграрно-предпринимательские отношения неминуемо повлекут за собой процесс формирования нового специфического правового института аграрного права – института правового регулирования аграрного предпринимательства со свойственными ему предметом, принципами, методами и содержанием нормативных актов, направленных на обеспечение устойчивости и эффективности товарного сельскохозяйственного производства в изменяющихся российских условиях, а также на обеспечение

[2] См.: *Козырь М.И.* Имущественные правоотношения колхозов в СССР: Автореф. дисс … докт. юрид. наук. М., 1965. С. 6, 20, 21.

продовольственной безопасности государства, решение задачи импортозамещения продовольствия.

Развивая научные представления о сущности предмета аграрного права, мы считаем необходимым выделить особую специфическую сферу сельскохозяйственного производства, а именно производство *товарной* сельскохозяйственной продукции. Соответственно *предметом правового регулирования аграрного предпринимательства* как института аграрного права являются *отношения по производству, переработке и реализации товарной сельскохозяйственной продукции.* На наш взгляд, под товарной сельскохозяйственной продукцией следует понимать продукцию растениеводства и животноводства, произведенную сельскохозяйственными товаропроизводителями для реализации ее на рынке в целях получения ими прибыли. Считаем, что словосочетание *«товарная сельскохозяйственная продукция»* соответствует признаку капиталистического способа сельскохозяйственного производства, на который указывал в своих трудах В.И. Ленин, исследуя особенности развития капитализма в России[3].

Нетоварная продукция, как правило, производится в личных подсобных хозяйствах граждан, в садах и на огородах граждан, которые по российскому законодательству не являются субъектами предпринимательской деятельности. Соответственно *товарную сельскохозяйственную продукцию* производят те субъекты предпринимательства, которые одновременно, по российскому законодательству, являются сельхозтоваропроизводителями.

Вычленяя из структуры аграрных отношений отношения по производству товарной сельскохозяйственной продукции, мы, таким образом, делаем попытку научного описания теории правового регулирования аграрного предпринимательства. Выделяя часть структуры аграрных отношений – отношения по осуществлению аграрного предпринимательства, мы фактически обращаем внимание на новый специфический предмет правового регулирования – деятельность сельхозтоваропроизводителей по ведению аграрного предпринимательства.

Также необходимо научно описать специфические принципы и методы правового регулирования аграрного предпринимательства. В настоящее время в сфере правового регулирования аграрного

[3] См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 20. С. 140.

предпринимательства начинают преобладать программно-целевые методы государственного воздействия на волевое поведение участников аграрно-предпринимательских отношений, наблюдается процесс сокращения саморегулирования предпринимательства в сельском хозяйстве, основанного на принципах частного гражданского права, и преобладания программно-целевого метода, основанного на административных нормах государственного регулирования и стимулирования аграрного производства посредством субсидирования и льготного кредитования субъектов аграрного предпринимательства, с последующим государственным контролем за целевым использованием бюджетных средств.

В Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы содержатся императивные нормы, фактически являющиеся плановыми заданиями для органов исполнительной власти, отвечающих за состояние аграрной отрасли и снабжения городского населения продовольствием. Настоящей Программой органам исполнительной власти предписывается увеличить объем производства сельскохозяйственной продукции по основным видам продукции, попадающей в продовольственную корзину россиян.

В условиях ухудшения экологической ситуации в стране и качества продовольственных товаров, реализуемых в городах, возникает необходимость введения принципа экологизации правового регулирования аграрного предпринимательства, основанного на действии императивных публично-правовых норм, обеспечивающих тот процесс, в котором все действия субъектов аграрного предпринимательства должны быть подчинены глобальной задаче производства экологически чистого продовольствия для населения, не наносящего вреда здоровью человека, а вся производственно-хозяйственная деятельность должна осуществляться с учетом рационального природопользования, обеспечения экологической и биологической безопасности, охраны окружающей среды.

Поэтому мы считаем, что при сочетании факторов бесприбыльности аграрного предпринимательства и наличия инвестиционных рисков, с учетом важности социально полезной производственной сельскохозяйственной деятельности законодателю необходимо создать устойчивую комфортную правовую среду для развития сельской кооперации, также совершенствовать правовые

модели остальных субъектов аграрного предпринимательства, в том числе законодательно создавая новые, не предусмотренные Гражданским кодексом РФ.

Хозяйственные товарищества и общества по своей правовой модели являются юридическими лицами чисто капиталистического типа, основанными на принципах частного римского права, поэтому данные организационно-правовые формы требуют совершенствования при использовании их в сельскохозяйственной предпринимательской деятельности в природно-климатических, экономических и социальных условиях России.

Особенности аграрной предпринимательской деятельности обусловлены тем, что большинство сельскохозяйственных коммерческих организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств в России было создано путем реорганизации колхозов и совхозов в целях вовлечения бывших членов реорганизуемых хозяйств в предпринимательскую деятельность. Особенности правового положения субъектов аграрного предпринимательства обусловлены спецификой формирования их имущества, которое было образовано путем внесения земельных участков и земельных долей, имущественного пая в состав имущества вновь образуемых сельскохозяйственных организаций и крестьянских фермерских хозяйствах. Помимо известных специфических признаков сельскохозяйственных коммерческих организаций, немаловажными факторами деятельности указанных организаций являются: наличие обязательств юридического лица перед участниками, работниками, ассоциированными членами по выполнению социальных функций; особый состав имущественного комплекса сельскохозяйственных организаций, в состав которого могут входить природные объекты, оборот и использование которых регулируется комплексным природоресурсным и природоохранным законодательством; необходимость обеспечения экологической и биологической безопасности в государстве при производстве и реализации продуктов питания.

В связи с этим вновь повторим, что в аграрном секторе экономики необходимо иметь особые организационно-правовые формы организации и ведения сельскохозяйственной предпринимательской деятельности.

На наш взгляд, теоретические основы правового регулирования предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве должны формироваться с учетом зависимости данной деятельности от

следующих факторов: биологического цикла сельскохозяйственного производства; преобладающего значения, в отличие от других сфер предпринимательской деятельности (торговля, бытовое обслуживание и т.д.), государственного регулирования условий, в которых функционирует аграрный сектор экономики; особенностей коммерциализации сельского хозяйства; учитывая численность населения страны, занятого сельскохозяйственным производством, огромной социально-экономической значимости аграрного предпринимательства.

По нашему мнению, в основу определения понятия *«правовое регулирование аграрного предпринимательства»* должны быть положены принципы: рационального сочетания публичных и частных интересов; общественной и социальной значимости вида предпринимательской, в том числе бесприбыльной, деятельности; обеспечения государственных гарантий на устойчивость аграрного предпринимательства; конституционных гарантий прав российских граждан на достойное (по мировым стандартам потребления) и качественное питание. Понятие «правовое регулирование аграрного предпринимательства» может быть сформулировано, как *«целенаправленное результативное воздействие государства посредством реализации правовых средств на волевое поведение субъектов аграрного предпринимательства в целях обеспечения эффективности, устойчивости их деятельности, продовольственной и биологической безопасности государства».*

Правовое регулирование аграрного предпринимательства, как нам видится, должно осуществляться на основе сокращения действия метода саморегулирования предпринимательства в сельском хозяйстве и преобладания программно-целевого метода государственной поддержки субъектов аграрного предпринимательства, что уже реализуется на практике.

Регулятивная функция принципов правового регулирования аграрного предпринимательства выражает объективную необходимость и определенность правовой формы, призванной внести упорядоченность в развитие как аграрной экономики страны, так и социальной сферы села. Принципы одновременно должны являться и конституционными гарантиями государственного обеспечения как частных, так и публичных интересов в сфере аграрного предпринимательства с учетом права российских граждан на полноценное питание; права на благоприятную окружающую среду,

что соответствует принципу экологизации правового регулирования сельскохозяйственной деятельности.

Определяемые принципы должны быть основаны на синтезе государственного регулирования и рыночного саморегулирования для достижения целей аграрной политики государства. К числу таких принципов, раскрывающих нормативное содержание, отправные начала, выполняющих регулятивную функцию правового регулирования аграрного предпринимательства, на наш взгляд, могут быть отнесены следующие: принцип государственного обеспечения устойчивости аграрного предпринимательства; принцип государственной гарантии обеспечения продовольственной безопасности страны и снабжения населения качественными продуктами питания; принцип государственной поддержки развития кооперации жителей села; принцип приоритета права российских граждан на полноценное питание; принцип координации государственного регулирования частной предпринимательской деятельности на селе в социальных целях; принцип государственного планирования аграрного производства; принцип государственной координации и контроля деятельности в сфере растениеводства, животноводства, переработки, хранения и реализации сельскохозяйственной продукции; принцип экологизации правового регулирования аграрного предпринимательства.

Попова Ольга Владимировна
OVPopova@kantiana.ru

Цифровая деревня

28 июля 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 1632-р утверждена Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», которая направлена на создание условий для развития общества знаний в России.

Цифровая экономика – качественный шаг, или скачок, вперед. Революция, заключающаяся в том, что люди осознали возможность современной компьютерной техники. В основу цифровой цивилизации положена именно цифра, т.е. компьютерное программное обеспечение.

Основными сквозными цифровыми технологиями в Программе названы:

- большие данные;
- нейротехнологии и искусственный интеллект;
- системы распределенного реестра;
- квантовые технологии;
- новые производственные технологии;
- промышленный интернет;
- компоненты робототехники и сенсорика;
- технологии беспроводной связи;
- технологии виртуальной и дополненной реальностей.

Цифровые технологии дают мощный толчок другим отраслям. Например, геном с помощью современного компьютера расшифровать можно за несколько минут. Это дает мультипликационный эффект как для развития науки, так и для увеличения интеллектуального капитала.

В Программе указывается на необходимость разработки нормативных правовых актов, требуемых для реализации концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, принятия мер, направленных на стимулирование экономической деятельности, связанной с использованием современных технологий, сбором и использованием данных. Предусмотрено, что рынок труда должен опираться на требования цифровой экономики. Затрагивается и вопрос прав, свобод и законных интересов личности в условиях цифровой экономики,

однако только в контексте безопасности персональных данных и информационной безопасности.

Одним из направлений реализации данной программы является создание «умных городов». О сельских территориях забыто. Многими вопрос проникновения цифровой экономики в российское сельское хозяйство воспринимается в качестве ненаучной фантастики. Однако цифровые технологии в сельском хозяйстве уже объективно существуют, и уже опубликованы экономические статьи, в которых рассматривается цифровизация сельскохозяйственной отрасли, не только в разрезе автоматизации существующих процессов агробизнеса, но и с использованием принципиально новых и прорывных бизнес-моделей и технологий. Это цифровые платформы, цифровые экосистемы, углубленная аналитика больших массивов данных, блокчейн, технологии Индустрии – 4.0, такие как 3D-печать, роботизация[1].

Более того, даже если мы будем отрицать цифровую экономику и в каких-то наших российских селах будут находиться деревянные туалеты, цифровая экономика все равно будет, только мы не будем пользоваться ее преимуществами, а риски, которая она несет, будем нести наравне с другими странами и территориями. И главным риском, как я полагаю, станет проблема цифрового труда в сельском хозяйстве, вопрос о том, нужны ли люди для сельскохозяйственного производства, нужен ли вообще труд в цифровой экономике? И нужны ли вообще люди?

В сельском хозяйстве есть масса трудоемких, тяжелых работ, которые могли бы быть заменены роботами. Специалисты отмечают, что «сельхозтрактора на полях уже давно успешно водит робот – компьютер со спутниковым управлением, и делает это более точно и экономично по сравнению с живым трактористом. К тому же он работает сколько угодно – круглосуточно, без устали и ошибок»[2].

Многие работы в сельском хозяйстве с успехом заменяются роботами и технологией интернета вещей, когда все промышленные процессы управляются через компьютерные программы. В частности, в растениеводстве это опрыскивание и обработка почвы, внесение удобрений для посевов, регулирование режима питания растений

[1] См.: Четвертая промышленная революция. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/ (дата обращения: 06.06.2018).

[2] *Карпов В.К.* Роботизация и ее место в цифровой экономике // Агропродовольственная политика России. 2017. № 8 (68). С. 32–39.

и микроклимата в теплицах, а в животноводстве: содержание, доение и кормление животных, управление технологическими процессами в птичниках. Новые технологии осуществляют управление процессом хранения картофеля и овощей; проводят оценку экономической эффективности производства и т.п.

И, с одной стороны, данная тенденция может быть расценена как положительная, направленная на увеличение производительности труда и получение прибыли в сельском хозяйстве. Но с другой стороны, занятые ранее в сельском хозяйстве работники становятся лишними и ненужными. Формулировка «безлюдная экономика» применяется именно в том смысле, что люди не нужны для производства продукции, а не в том, что их не хватает из-за демографической ямы. Новые технологии вытесняют человека из экономики и лишают его вообще возможности трудиться, а значит, и традиционно зарабатывать средства для своей жизни и собственного воспроизводства[3].

Мы наблюдаем, что в настоящее время с рынка труда вытесняются юристы (это вообще очень опасная тенденция не только в экономическом плане, но и в социально-правовом), бухгалтеры, банковские служащие. Например, только в 2017 г. в Сбербанке России было сокращено 3000 человек благодаря внедрению робота-юриста[4].

При этом, несмотря на то что в Программе провозглашаются требования к обеспечению населения России информационными компетенциями, повышаются барьеры для получения высшего образования, уменьшается доля бюджетного образования.

Граждане, которые потеряют работу и заработную плату, не будут обладать покупательной способностью. Причем данный вопрос нельзя будет решить путем перехода от одного работодателя к другому, который тоже будет менять своих работников на роботов. Даже если предположить, что государство будет предоставлять им пособия по безработице, рынок не будет развиваться, транспортные услуги, офисная одежда, рынок профессиональных образовательных услуг, да и многое другое будут не нужны, производить товар предпринимателю не будет иметь смысла. Масса свободного времени у освободившихся от работы граждан и отсутствие достаточных денежных средств и каких-либо перспектив будет вызывать депрессию, толкать на правонарушения.

[3] См.: *Карпов В.К.* Указ. соч.

[4] См.: https://russian.rt.com/russia/news/349916-sberbank-robot-yurist-sotrudniki (дата обращения: 06.06.2018).

Затронуты проблемой будут все слои населения, как рабочий класс и крестьяне, так и интеллигенция. Ведь нейротехнологии и искусственный интеллект смогут сами генерировать интеллектуальную собственность, улучшать себя, саморегулироваться и самосовершенствоваться.

Но наибольший удар, на мой взгляд, получит именно сельская местность и сельские жители, не обладающие достаточными компетенциями переквалифицироваться, недостаточно мобильные по сравнению с горожанами, теряющие в цифровой экономике не только работу, но и весь свой крестьянский уклад.

Могут ли как-то юристы подключиться к решению данной проблемы? Готовы ли юристы к этим вызовам современности? Ведь юристы не обладают в большинстве своем ни техническими знаниями в новых прорывных технологиях, ни необходимыми экономическими знаниями. Представляется, что юридическое сообщество обязательно должно активно подключиться к правовому регулированию цифровой экономики и защите прав граждан в новой виртуальной реальности. В случае необходимости юристы должны участвовать в научных коллаборациях с представителями других наук: экономистами, социологами, программистами и т.п.

Как я вижу место юриста в этом процессе?

Во-первых, необходимо определить правовую терминологию используемых феноменов в цифровой экономике, правовые режимы технологий, объектов, правовые статусы новых субъектов. Например, проанализировать вопросы права собственности на роботов, их оборотоспособности, возможно, в зависимости от классификации, наличия у робота искусственного интеллекта, проанализировать этические принципы использования искусственного интеллекта, не допуская создания роботовладельческого строя, если роботы будут наделены чувствами, либо предусмотрев запрет на создание такого рода программ.

Во-вторых, цифровая экономика – это все-таки не электротехническая экономика, тем не менее компьютерная сеть напрямую связана с электричеством и энергетикой, таким образом, чем больше процессов будет связано с цифровизацией, тем больше рисков при стихийных бедствиях и в других ситуациях «обесточивания» утратить контроль над жизнью человека, сохранностью информации и знаний. Эти риски должны быть оценены специалистами, найдены

пути их минимизации, что, в свою очередь, должно быть закреплено в законодательстве.

В-третьих, необходимо осуществлять защиту прав граждан в цифровой экономике, причем не только их информационных прав и права на защиту персональной информации (это тоже очень важно, но это запланировано в Программе и делается). Необходимо предусмотреть способы защиты граждан от «безлюдной экономики», в частности сельскохозяйственного товаропроизводителя, крестьянина. Тех гарантий, которые сейчас предусмотрены в Трудовом кодексе РФ на случай ликвидации организации или сокращения штата или численности недостаточно, так как ситуация не изменится, другой работодатель разорится, если он не будет использовать роботов на тех же бизнес-процессах, на которых роботов использует его конкурент, уволивший своих работников. Необходимо определиться, какие права есть у работника, которого уволили, заменив его роботом, где они должны быть закреплены. Например, бесплатное переобучение новой профессии, причем более интеллектуальной, иначе роботы будут управлять человеком, а будет востребован только тот труд человека, который дешевле работы робота. В качестве варианта можно предложить, например, и получение работниками процентов от использования заменивших их роботов.

Конечно, необходимо учитывать и интересы бизнеса, внедряющего робототехнику, и поощрять прорывные технологии, но баланс интересов бизнеса и трудящегося должен быть закреплен в законодательстве. Кроме того, необходимо предусмотреть правовые нормы, обеспечивающие сохранение многоукладности экономики, поддержание различных, разнонаправленных способов развития цивилизации, так как это, на мой взгляд, убережет человечество от точки невозврата в случае, если в дальнейшем будет осознано, что путь развития выбран неверный.

Иксанов Радмир Аузагиевич,
iksanov333@yandex.ru

Правовая защита сельскохозяйственных товаропроизводителей в современных условиях

Деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей подлежит правовой защите путем применения норм гражданского, административного, трудового и процессуального законодательства. Неприменение и (или) неисполнение требований законодательства участниками правоотношений при осуществлении сельскохозяйственной деятельности является причиной правонарушений, злоупотреблений и ущемлений прав и возникновения правовых конфликтов. К иным причинам также относят наличие пробелов в законе и низкую эффективность норм аграрного законодательства.

В условиях правового государства сельскохозяйственные товаропроизводители должны находиться под особой защитой государства, любое нарушение их прав и законных интересов должно быть выявлено, а нарушенное право – восстановлено. Для этого должен быть создан эффективный правовой механизм.

Только за три месяца 2018 г. в Республике Башкортостан органами прокуратуры установлено 965 нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности[1], большая часть которых приходится на нарушение прав сельскохозяйственных товаропроизводителей. По многим спорным ситуациям они не обращаются в суд и в иные правоохранительные органы из-за правовой неосведомленности или отсутствия финансовых средств на правозащитников. Исходя из того, что «правовая защита – это возможность отстаивать свои права и законные интересы, используя при этом различные способы защиты нарушенных прав», под «правовой защитой сельскохозяйственных товаропроизводителей»

[1] См.: Основные результаты деятельности органов прокуратуры Республики Башкортостан. URL: https://bashprok.ru/pravovaya-statistika/osnovnye-rezultaty-deyatelnosti-organov-prokuratury-respubliki-bashkortostan/ (дата обращения: 10.06.2018).

следует понимать особый государственный механизм, направленный на отстаивание прав и законных интересов аграрных формирований.

Понятия «правовая защита» и «защита прав и законных интересов», на наш взгляд, являются понятиями тождественными. Непосредственно «защита прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей» представляет собой конкретные меры, реализуемые компетентными государственными и муниципальными органами, их должностными лицами, общественными объединениями, а также непосредственно самими сельхозтоваропроизводителями, чьи права нарушены, по восстановлению прав и законных интересов в сфере сельскохозяйственного товаропроизводства и недопущению таких нарушений в будущем. Таким образом, защита прав должна включать в себя не только выявление и пресечение нарушений прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей и привлечение виновных к юридической ответственности, но и профилактику, предупреждение таких нарушений в аграрном секторе экономики. Полагаем, что кроме самих аграрных формирований в механизме защиты должны быть задействованы вся система государственных (законодательных, исполнительных и судебных) и муниципальных органов, а также различные общественные объединения.

В нашем обществе, основанном на приоритете международных и общечеловеческих ценностей, правовая защита сельскохозяйственных товаропроизводителей должна стать одной из главных задач государства. Такая защита должна базироваться на общепризнанных нормах и принципах международного права, а также принципах конституционного права Российской Федерации. Правовая защита сельскохозяйственных товаропроизводителей должна осуществляться системно, в соответствии с общими принципами права.

Принципы должны оказывать существенное влияние на механизм защиты прав и законных интересов аграрных формирований, делая эту защиту более результативной и эффективной. Принципы правовой защиты существуют объективно, они выработаны сложившейся правотворческой и правоприменительной практикой. Однако для того, чтобы обеспечить общеобязательность их исполнения при осуществлении защиты прав и законных интересов сельхозтоваропроизводителей, полагаем, что эти принципы должны найти отражение в действующем законодательстве. Принципами

правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей, на наш взгляд, должны являться:

1) верховенство права;

2) признание устойчивого развития отечественного производства сельскохозяйственного продовольствия стратегической задачей государства;

3) охрана и гарантированность прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей со стороны государства, государственных и муниципальных органов;

4) соблюдение прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей Российской Федерации всеми участниками правовых отношений, в том числе участниками международного торгового оборота;

5) обеспечение равенства всех сельскохозяйственных товаропроизводителей перед законом и судом;

6) сочетание публичных и частных интересов при осуществлении защиты прав и законных интересов аграрных товаропроизводителей;

7) беспрепятственное осуществление защиты прав и законных интересов сельхозтоваропроизводителей, доступность защиты;

8) бескомпромиссная борьба с нарушениями прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей;

9) постоянный и эффективный государственный надзор (деятельность всех звеньев судебной системы, прокуратуры, государственных инспекций и т.д.) за исполнением законов в аграрной сфере экономики.

Помимо принципов в механизме правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей не менее важными элементами, подлежащими изучению, являются способы и формы правовой защиты. Под способами защиты прав в теории государства и права понимаются закрепленные законом материально-правовые и процессуальные меры, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и осуществляется воздействие на правонарушителя. Под способами правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей понимаются правовые меры материально-правового характера, используемые компетентными лицами и органами в результате установления фактических обстоятельств и исследования правовых норм, подлежащих применению по делу. Формы правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей представляют

собой способы правовой защиты процессуального характера, т.е. установленные законом алгоритмы процессуальных действий компетентных лиц и органов по установлению фактических обстоятельств по делу и определению материально-правовых мер защиты, подлежащих применению с последующим вынесением решения.

Выбор конкретного способа защиты лежит на потерпевшей стороне. При этом она несет риск ненаступления желаемых последствий, если ею будет осуществлен не тот способ защиты прав, который следовало бы выбрать для более эффективной защиты. Выбор способа правовой защиты зависит также от характера правонарушения и вида нарушенного права. Кроме того, выбранный сельскохозяйственным товаропроизводителем способ защиты нарушенного права должен приводить к действительному восстановлению нарушенных прав, иначе в защите нарушенного права может быть отказано. Так, например, в одном из дел суд отказал заказчику в иске о понуждении подрядчика исполнить договор подряда в натуре, так как такое решение суда будет неисполнимо и потому удовлетворение такого иска не приведет к восстановлению нарушенного права истца[2].

Статья 12 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) содержит перечень способов защиты гражданских прав (признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и др.), однако этот перечень не является закрытым, т.е. лица, чьи права нарушены, в том числе сельскохозяйственные товаропроизводители, вправе использовать иные способы, не названные в указанной статье, но при условии, что они прямо предусмотрены иными статьями ГК РФ или иными законами. Например, при существенном нарушении условий договора со стороны контрагента предприниматель вправе требовать в судебном порядке одностороннего расторжения договора (ст. 450 ГК РФ). Если же ни Кодекс, ни закон не содержат способ защиты, заявленный истцом, заявленный им иск удовлетворению не подлежит.

Каждый из перечисленных в ст. 12 ГК РФ способов может применяться отдельно или в совокупности с другими способами. Наиболее часто сельскохозяйственные товаропроизводители

[2] См.: постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 апреля 2009 г. № 15148/08 // СПС «Консультант Плюс».

обращаются в суд с требованиями о возмещении убытков и взыскании неустойки, признании права, о защите права собственности, признании оспоримой сделки недействительной, признании недействительными акта государственного органа или акта органа местного самоуправления. Например, по делу А46-13090/2014 Арбитражный суд Омской области решением от 5 декабря 2014 г. удовлетворил требования индивидуального предпринимателя главы крестьянского (фермерского) хозяйства А.П. Ещенко о признании права собственности на земельную долю.

По делу № А60-34592/2014[3] Арбитражный суд Свердловской области вынес следующее решение по заявлению ООО «Агрофирма «Манчажская»» к Межрайонной ИФНС России № 2 по Свердловской области о признании незаконным и отмене постановления № 224/48к от 1 августа 2014 г. и 10 октября 2014 г.: заявленные требования удовлетворить; признать незаконным и отменить постановление Межрайонной ИФНС России № 2 по Свердловской области о назначении административного наказания Обществу с ограниченной ответственностью «Агрофирма «Манчажская»» по ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ.

По рассмотренным выше примерам сельскохозяйственные товаропроизводители выступали в качестве заявителя (истца). Между тем в судебной практике куда чаще встречаются дела, по которым аграрные формирования выступают в качестве ответчиков. Чаще всего это связано с неудовлетворительным финансовым положением сельскохозяйственных организаций, в связи с чем последние не могут своевременно исполнить свои обязательства по оплате выполненных работ, оказанных услуг или полученных товаров либо своевременно и в полном размере исполнить налоговые обязательства по платежам в бюджет и внебюджетные фонды. Несмотря на то что в указанных случаях требования в суд заявляются их контрагентами, интересы сельскохозяйственных товаропроизводителей также подлежат защите. Не имея в штате квалифицированных юристов, сельскохозяйственные товаропроизводители не могут надлежащим образом защитить свои права и законные интересы, вынуждены нести повышенную ответственность за допущенные им нарушения.

Судебная форма защиты прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей может быть реализована

[3] См.: Банк решений арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: http://ras.arbitr.ru (дата обращения: 02.06.2018).

посредством обращения: в Конституционный Суд РФ; в арбитражный суд и в суд общей юрисдикции. Также при наличии третейской оговорки спор между предпринимателями может быть передан на разрешение третейского суда. Однако последний не относится к государственным судам, осуществляющим правосудие, поэтому теория права относит третейское разбирательство к внесудебным формам защиты прав.

Следует отметить, что судебная защита прав и законных интересов является самой эффективной по сравнению с другими способами. Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из конституционных норм. Именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод граждан и организаций, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер[4]. Вместе с тем считаем, что при оценке судебной защиты прав и законных интересов сельхозтоваропроизводителей примирение или сближение позиций конфликтующих сторон должно иметь приоритет над применением мер государственного принуждения.

Процессуальные формы защиты прав должны содержать ссылку на конкретные нормы материального права, которые были нарушены, и нормы, обосновывающие требования заявителя. Таким образом, процессуальные способы защиты не могут применяться в отрыве от материально-правовых способов. Однако способы защиты, относящиеся к материально-правовым, могут применяться не только в процессуальном (судебном) порядке, но и во внесудебном.

Внесудебная форма защиты прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, по нашему мнению, может выступать в следующих формах:

1) административный порядок разрешения споров;

2) досудебный (претензионный) порядок разрешения споров;

3) медиативная процедура;

[4] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм» // Российская газета. 2009. 1 апр.

4) третейское разбирательство;

5) нотариальная защита прав;

6) прокурорский надзор за соблюдением прав сельскохозяйственных товаропроизводителей;

7) защита прав сельхозтоваропроизводителей через институт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (омбудсмен).

Внесудебная форма защиты прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей осуществляется посредством реализации норм федеральных законов: от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»; от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»; от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и др.

На сегодняшний день требуется разработка комплексного подхода к оптимальному сочетанию правовых мер и процессуальных мероприятий при рассмотрении споров между участниками гражданского оборота в сфере сельского хозяйства, всестороннего исследования методов преодоления проблем защиты торговых интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей России. Не является решенным вопрос необоснованного вмешательства в деятельность сельскохозяйственного товаропроизводителя и привлечения предпринимателей к уголовной ответственности при отсутствии правовых оснований. Правоприменительная практика продолжает изобиловать примерами использования норм уголовного права в целях оказания давления на предпринимателей, в том числе путем необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Материалы
международной научно-практической конференции
«Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права»
(Москва, 19 июня 2018 г.)

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2. ст. 1. ФЗ №436-ФЗ
Федеральное государственное бюджетное учреждение
науки Институт государства и права
Российской академии наук (ИГП РАН)

119019 Москва, ул.Знаменка, д.10
Телефон: +7 495 691 3381, Факс: +7 495 691 8574
E-mail: igpran@igpran.ru

Подписано в печать 19.12.2018
Формат 60х90/16.
Усл. печ .л. 28,4. Уч-изд. л. 28,3.
Тираж 500 экз.